

Hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rahapelilaki. Laissa säädettäisiin rahapelitoiminnasta ja sen valvonnasta.

Rahapelien toimeenpano olisi luvanvaraista. Rahapelejä voisi toimeenpanna yksinoikeustoimiluvan tai rahapelitoimiluvan nojalla. Lisäksi rahapelien toimeenpanossa käytettävien peliohjelmistojen toimittaminen edellyttäisi peliohjelmistotoimilupaa. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan tulisi hyödyntää niiden toimeenpanemissa rahapeleissä yksinomaan peliohjelmistotoimiluvan haltijoiden toimittamia peliohjelmistoja. Peliohjelmistotoimiluvan haltija saisi toimittaa peliohjelmistoja vain yksinoikeustoimiluvan haltijalle ja rahapelitoimiluvan haltijalle.

Laissa säädettäisiin toimilupien myöntämisen edellytyksistä ja toimilupia koskevasta hakemusmenettelystä. Yksinoikeustoimilupa olisi voimassa kymmenen vuotta ja rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa enintään viisi vuotta. Laissa säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan velvollisuudesta suorittaa valtiolle korvaus yksinoikeustoimiluvasta sekä korvauksen määrän perusteista.

Rahapelilakiin sisältyisi pelaajien rekisteröintiä ja henkilöllisyyden ja asuinpaikan todentamista koskevat säännökset. Laissa säädettäisiin muun ohella rahapelaamisen ikärajasta, pelitilin kautta tapahtuvasta pelaamisesta ja muusta tunnistautuneena pelaamisesta sekä peliostoista ja pelaamista koskevista rajoituksista. Laki sisältäisi säännökset markkinoinnista, markkinoinnissa kielletyksi katsottavista keinoista ja tavoista, markkinoinnin yhteydessä annettavista tiedoista, sponsoroinnista sekä suoramarkkinointikielloista.

Esityksessä ehdotetaan valvontaviranomaiselle monipuolisia toimivaltuuksia. Laissa säädettäisiin valvontatyön kustannusten kattamiseksi toimiluvanhaltijoilta perittävästä vuosittaisesta valvontamaksusta ja sen määräytymisen perusteista. Lainvastaiseen toimintaan puuttumiseksi laissa säädettäisiin myös hallinnollisista seuraamuksista, joita olisivat rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin kieltäminen, toimiluvan peruuttaminen ja tiettyjen viranomaispäätösten tehokkuudeksi asetettava uhkasakko. Laissa säädettäisiin toimilupajärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan ja markkinoinnin rajoittamisesta rahapelihaittojen torjumiseksi ja kysynnän ohjaamiseksi ehdotetulla lailla säänneltyyn toimintaan.

Rahapelilaissa säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön tehtävästä seurata, tutkia ja arvioida rahapelejä ja niistä aiheutuvia haittoja. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen toimeenpanisi tehtäviä sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti. Pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen voitaisiin myöntää valtionavustusta.

Toimilupajärjestelmään siirtymisen johdosta ehdotetaan muutettavaksi myös arpajaislakia, arpajaisverolakia, tuloverolakia, rikoslakia ja eräitä muita lakeja.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2026 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Rahapelilaki ja muut ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1.1.2027, jolloin toimiluvanvarainen rahapelitoiminta voisi käynnistyä. Toimiluvan hakemista

LUONNOS 3.7.2024

ja toimiluvan myöntämisen edellytyksiä, toimilupamenettelyyn liittyviä viranomaisen tiedonsaantioikeuksia ja yksinoikeustoimiluvasta valtiolle maksettavaa korvausta koskevia rahapelilain säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin jo vuoden 2026 alusta lukien.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	8
1 Asian tausta ja valmistelu	8
1.1 Tausta	8
1.2 Valmistelu	9
2 Nykytila ja sen arviointi.....	10
2.1 Yksinoikeusjärjestelmän kehittäminen ja viime aikaiset arpajaislain uudistukset.....	10
2.2 Rahapelaamisen ja rahapelihaittojen nykytila.....	11
2.2.1 Rahapelaaminen yksinoikeusjärjestelmässä.....	11
2.2.2 Veikkaus Oy:n rahapelien pelaaminen.....	14
2.2.3 Järjestelmän ulkopuolisten rahapelien pelaaminen	17
2.2.4 Nuorten rahapelaaminen	21
2.2.5 Rahapelihaitat tutkimustiedon valossa	21
2.2.6 Rahapeliongelmat pelihaitoissa auttavien palveluiden tietojen valossa.....	24
2.2.7 Ylivelkaantuminen	25
2.2.8 Rahapeliriippuvuusdiagnoosit.....	26
2.2.9 Rahapeliongelman tuki- ja hoitopalvelut valtakunnallisesti	26
2.3 Rahapelien toimeenpanon sääntely ja ohjaus.....	27
2.3.1 Rahapelitoimintaa koskevan lainsäädännön soveltamisala ja määritelmät	27
2.3.2 Rahapelien toimeenpanon ohjaus.....	29
2.4 Rahapelien markkinointi	30
2.4.1 Alaikäisten altistuminen rahapelien markkinoinnille.....	33
2.4.2 Markkinoinnin vaikutus rahapelihaittoja kokeviin henkilöihin	33
2.4.3 Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden markkinointi Suomessa.....	34
2.4.4 Rahapelien markkinointi ehkäisyn ja hoidon työntekijöiden näkökulmasta	36
2.4.5 Markkinoinnin sääntely Veikkaus Oy:n näkökulmasta	36
2.5 Peliestot ja muut rahapelaamisen hallinnan välineet.....	37
2.5.1 Peliestot.....	37
2.5.2 Tappiorajat	38
2.5.3 Talletusrajat.....	40
2.5.4 Pelaamisen estot pelikasinolla ja pelisaleissa.....	41
2.5.5 Henkilötietojen käsittely ja riskikäyttäytymisen tunnistaminen Veikkaus Oy:n toiminnassa.....	42
2.6 Raha-automaattien sijoittelu ja omavalvonta	42
2.7 Rahapelitoiminnan valvonta.....	44
2.7.1 Tietoteknisen valvonnan nykytila	47
2.7.2 Rahapelitoiminnan valvonnan kustannukset.....	47
2.8 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta	48
2.8.1 Asiakkaan henkilöllisyyden todentaminen summarajojen täytyessä erityisesti pelitilipelaamisessa sekä toisiinsa kytkeytyvät suoritukset.....	51
2.8.2 Asiamiehiä koskevat rahanpesulain säännökset.....	52
2.8.3 Hallinnollisia seuraamuksia koskevat säännökset.....	52
2.9 Kilpailumanipulaation torjunta	52
2.9.1 Veikkaus Oy:n kohdevalinta ja riskienhallinta	54

2.9.2 United Lotteries for Integrity in Sports (ULIS) -yhteistyö	55
2.9.3 Veikkaus Oy:n ottelutarkkailujärjestelmä	55
2.9.4 Liikunnan ja urheilun eettiset periaatteet	56
2.9.5 Valvontaviranomaisen roolista ja tehtävästä	56
2.10 Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan ja markkinoinnin torjunta	56
2.11 Rahapelimarkkinan toimijat	59
2.11.1 Veikkaus Oy	59
2.11.2 PAF	61
2.11.3 Muut rahapeliyhtiöt	61
2.12 Veikkaus Oy:n tuotto	63
2.13 Verotus	64
2.14 Rahapelihaittojen seuranta, tutkimus, arviointi sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen	65
2.14.1 Rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kokonaisuus	66
2.15 Ahvenanmaan maakunta	69
2.15.1 Lainsäädäntövalta erityisesti arpajaisveron osalta	69
2.15.2 Ahvenanmaalle suoritettava tasoitus ja verotasoitus	70
2.15.3 Toimilupajärjestelmään siirtymiseen liittyviä kysymyksiä	71
2.16 Euroopan unionin oikeus ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet	71
2.16.1 Rahapeliala	71
2.16.2 Kilpailuoikeus ja valtiontuet	75
2.16.3 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskeva EU-lainsäädäntö	77
2.16.4 Henkilötietojen suoja	77
3 Tavoitteet	78
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	78
4.1 Keskeiset ehdotukset	78
4.2 Ehdotusten EU-oikeudellinen arviointi	82
4.3 Pääasialliset vaikutukset	86
4.3.1 Yleistä esityksen vaikutuksista	86
4.3.1.1 Vaikutusmekanismit	86
4.3.1.2 Muista Pohjoismaista saadut kokemukset toimilupajärjestelmään siirtymisen jälkeisestä markkinakehityksestä	90
4.3.2 Taloudelliset vaikutukset	96
4.3.2.1 Valtiontalous	96
4.3.2.2 Yritykset	102
4.3.2.3 Kotitalouksien asema	107
4.3.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset	107
4.3.3.1 Viranomaiset	107
4.3.3.2 Hyvinvointi ja terveys	114
4.3.3.3 Turvallisuus	116
4.3.3.4 Perus- ja ihmisoikeudet	117
4.3.3.5 Ihmisryhmät	117
4.3.3.6 Demokratia- ja oikeusvaltiokehitys	118
4.3.3.7 Ahvenanmaa	119
4.3.3.8 Kunnat ja hyvinvointialueet	120

4.3.3.9 Rajat ylittävät vaikutukset.....	121
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	121
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	121
5.1.1 Yleistä	121
5.1.2 Järjestelmätason vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista	129
5.1.3 Toimilupajärjestelmän piiriin sisällytettävät rahapeliryhmät ja Veikkaus Oy:n yksinoikeus.....	134
5.1.4 Veikkaus Oy:n yksinoikeuden toteuttamismalli, toimiluvan kesto ja toimilupakorvaus.....	136
5.1.5 Veikkaus Oy:n konsernirakenne	140
5.1.6 Toimeenpanoa koskeva sääntely.....	141
5.1.7 Peliestot ja muut rahapelaamisen hallinnan välineet.....	145
5.1.8 Rahapelien markkinointia koskeva sääntely	146
5.1.9 Toimivaltainen lupa- ja valvontaviranomainen ja toiminnan rahoitus.....	149
5.1.10 Toimilupamenettely	150
5.1.11 Valvontaviranomaisen toimivaltuudet	153
5.1.12 Rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja kilpailumanipulaation estäminen.....	155
5.1.13 Järjestelmän ulkopuolisen toiminnan ja markkinoinnin torjunta	156
5.1.14 Rahapelihaittojen arviointi, seuranta ja tutkimus	160
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	161
5.2.1 Rahapelijärjestelmä.....	161
5.2.2 Toimilupamenettely ja -maksut.....	165
5.2.3 Huolenpitovelvoite, peliestot ja muut pelaamisen hallinnan välineet.....	167
5.2.4 Rahapelien markkinointi ja sponsorointi.....	170
5.2.5 Rahapelitoiminnan valvonta, viranomaisen toimivaltuudet ja rahoitus, väärinkäytösten ja rikosten estäminen sekä kuluttajansuoja	175
5.2.6 Ulkopuolisen rahapelitarjonnan ja -markkinoinnin torjunta	181
5.2.7 Valtionyhtiö, omistus ja konsernirakenne.....	183
5.2.8 Rahapelihaittojen arviointi, seuranta ja tutkimus	186
5.2.9 Verotus	187
6 Lausuntopalaute.....	189
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	192
7.1 Rahapelilaki	192
7.2 Arpajaislaki	256
7.3 Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa.....	261
7.4 Rahanpesulaki	262
7.5 Arpajaisverolaki	263
7.6 Tuloverolaki	265
7.7 Laki verotustietojen julkisuudesta.....	269
7.8 Rikoslaki	269
7.9 Laki sakon täytäntöönpanosta.....	270
7.10 Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa.....	270
7.11 Kuluttajansuojalaki	271
7.12 Laki sähköisen viestinnän palveluista.....	271
7.13 Hevoskilpailulaki	271

7.14 Laki elinkeinotulon verottamisesta	272
8 Lakia alemman asteinen sääntely	272
9 Voimaantulo	274
10 Toimeenpano ja seuranta	276
11 Suhde muihin esityksiin.....	277
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	277
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	277
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	277
12.1 Toimilupajärjestelmä.....	278
12.2 Rahapelien markkinointi ja sponsorointi.....	281
12.3 Tekniset estotoimenpiteet.....	286
12.4 Seuraamukset	290
12.4.1 Toimeenpanon ja markkinoinnin kieltäminen.....	290
12.4.2 Toimiluvan peruuttaminen	290
12.4.3 Rangaistuksenluonteiset hallinnolliset seuraamukset	291
12.5 Valvontatoimivaltuudet.....	294
12.6. Valvontamaksut ja yksinoikeustoimiluvasta suoritettava korvaus.....	295
12.7 Henkilötietojen käsittely ja tietojensaantioikeus.....	297
12.8 Muutoksenhaku.....	301
12.9 Suhde Ahvenanmaan itsehallintoon.....	301
LAKIEHDOTUKSET	304
1. Rahapelilaki.....	304
2. Laki arpajaislain muuttamisesta.....	344
3. Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta.....	350
4. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta	351
5. Laki arpajaisverolain muuttamisesta.....	353
6. Laki tuloverolain muuttamisesta.....	355
7. Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muuttamisesta.....	356
8. Laki rikoslain 17 luvun 16 a ja 16 b §:n muuttamisesta.....	357
9. Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	359
10. Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain muuttamisesta	360
11. Laki kuluttajansuojalain muuttamisesta	362
12. Laki sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 32 ja 173 §:n muuttamisesta ...	364
13. Laki hevoskilpailulain 2 §:n kumoamisesta	365
14. Laki elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta.....	366
LIITTEET	368
RINNAKKAISTEKSTIT	368
2. Laki arpajaislain muuttamisesta.....	368
4. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta	402
5. Laki arpajaisverolain muuttamisesta.....	404
6. Laki tuloverolain muuttamisesta.....	406
7. Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muuttamisesta.....	408
8. Laki rikoslain 17 luvun 16 a ja 16 b §:n muuttamisesta.....	409

LUONNOS 3.7.2024

9. Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	411
10. Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain muuttamisesta	412
11. Laki kuluttajansuojalain muuttamisesta	414
12. Laki sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 32 ja 173 §:n muuttamisesta ...	416
14. Laki elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta.....	417

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Suomen nykyinen rahapelijärjestelmä perustuu arpajaislailla (1047/2001) säädettyyn yksinoikeuteen. Valtion kokonaan omistamalla Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus rahapeliin toimeenpanoon. Arpajaislaissa säädetään arpajaisten toimeenpanosta ja toimeenpanon valvonnasta, arpajaisten tuottojen tilittämisestä ja käyttötarkoituksista sekä tuottojen käytön valvonnasta. Arpajaislain tarkoituksena on taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan Suomen rahapelijärjestelmää uudistetaan avaten sitä lisenssimallilla kilpailulle viimeistään 1.1.2026. Hallitusohjelman mukaan uudistuksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta.

Hallitusohjelman mukaan lisenssijärjestelmän piiriin kuuluisivat lähtökohtaisesti online-kasinopelit ja online-vedonlyönti sekä eriytetään Veikkaus Oy:lle jäävä yksinoikeustoiminta ja kilpailuilla markkinoilla oleva toiminta eri yhtiöihin saman konsernin sisällä.

Hallitusohjelmassa todetaan, että nykyinen rahapelipolitiikka ei ole onnistunut, sillä osalle suomalaisista rahapelit ovat merkittävä ongelma. Yksinoikeusjärjestelmän markkinaosuus digitaalisessa rahapelaamisessa on lähellä 50 prosentin rajaa, ja digitaalisen rahapelaamisen markkinoilla toimivat yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliset yritykset saavat tuottoja ilman lisenssimaksuja, veroja tai vastuuta toiminnan aiheuttamista rahapeliongelmista.

Hallitusohjelman mukaan lisenssijärjestelmään siirryttäessä tehostetaan rahapelitoimialan valvontaa, turvataan valvonnan riittävät resurssit ja estetään tehokkaasti muun muassa rahanpesu ja tulosmanipulaatio. Varmistetaan rahapelihaittojen ehkäisemisen riittävät resurssit julkisella sektorilla ja järjestösektorilla.

Hallitusohjelman mukaan myös selvitetään pelikoneiden siirtämistä erillisiin valvottuihin tiloihin. Mahdollistetaan kuluttajalle pelaamisen eston hankkiminen yhdeltä alustalta kaikkiin lisenssoituihin palveluihin ja varmistetaan muut tarvittavat pelihaittojen hallintakeinot.

Hallitusohjelman mukaan uudistuksessa turvataan mahdollisuus ohjata kulutusta luvalliseen tarjontaan muun muassa markkinoinnin avulla. Kanavointi toteutetaan siten, ettei markkinoinnilla edistetä haittoja aiheuttavaa pelaamista, eikä alaikäisille kohdisteta suoraan rahapeliin markkinointia. Markkinoinnin on oltava sisällöltään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista ja vastuullista. Pelien henkilökohtainen markkinointi ilman henkilön nimenomaista suostumusta kielletään.

Hallitusohjelman mukaan varmistetaan lisenssimallin vaikutukset Ahvenanmaahan sekä Ahvenanmaan itsehallinnon rahoitukseen yhteistyössä Ahvenanmaan maakuntahallinnon kanssa.

Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että lisenssimallin käyttöönoton tulee perustua huolelliseen selvitystyöhön uudistuksen yhteiskunnallisista vaikutuksista ja erityisesti sen vaikutuksista rahapelihaittojen esiintyvyyteen.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitysluonnos on valmisteltu sisäministeriön 24.10.2023 asettaman rahapelijärjestelmän uudistamista koskevan hankkeen työryhmässä. Hankkeen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa www.valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella [SM053:00/2023](#).

Hankkeen tavoitteena oli selvittää rahapelijärjestelmän uudistamista hallitusohjelman mukaisesti ja valmistella ehdotus lisenssijärjestelmään siirtymistä koskevaksi säädösperustaksi. Hankkeen tehtävänä oli laatia hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti mietintö, joka sisältää tarvittavat säännösehdotukset asettamispäätöksessä mainittujen asiakokonaisuuksien osalta. Hanke sisälsi 11 selvitettävää asiakokonaisuutta, jotka katsottiin välttämättömiksi hallitusohjelmassa linjatun uudistuksen toteuttamiseksi. Hankkeessa selvitettävät asiakokonaisuudet olivat 1) lisenssijärjestelmän piiriin sisällytettävät rahapeliryhmät, 2) lisenssimenettely ja -maksut, 3) verotus, 4) Veikkaus Oy:n erityistehtävä sekä kilpailu- ja yhtiöoikeudelliset kysymykset, 5) rahapeliin toimeenpano, 6) rahapelihaittojen seuranta, tutkimus, arviointi sekä ehkäisy ja hoidon kehittäminen, 7) rahapelitoiminnan valvonta, viranomaisen toimivaltuudet ja rahoitus, 8) väärinkäytösten ja rikosten estäminen sekä kuluttajansuoja, 9) rahapeliin markkinointi ja sponsorointi, 10) keskitetty pelinestojärjestelmä ja muut tarvittavat rahapelaamisen hallinnan välineet ja 11) keinot järjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjonnan ja -markkinoinnin torjumiseksi. Lisäksi hankkeessa tehtiin hallitusohjelman mukaisesti selvitys raha-automaattien siirtämisestä erillisiin valvottuihin tiloihin. Selvitys on tämän mietinnön liitteenä.

Hankkeen työryhmässä olivat edustettuina sisäministeriön lisäksi maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, Poliisihallitus, Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos, jäljempänä *THL* ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto, jäljempänä *KKV*. *KKV*:n edustaja on jättänyt ehdotuksen täydentävän lausuman. Valtiosihteeristä koostunut poliittinen ohjausryhmä ohjasi linjauksillaan työryhmän työtä.

Veikkaus Oy:lle myönnettävän yksinoikeuden säännösluonnosten valmistelusta hankkeen työryhmälle on vastannut valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto. Oman valmistelunsa tueksi osasto palkkasi oikeudellisen neuvonantajan avustamaan työryhmän käsittelyyn toimitettavien luonnostekstien valmistelussa. Kyse on ollut oikeudellista erityisasiantuntemusta vaativista kysymyksistä, jotka eivät kuulu valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston tehtäviin ja joista omistajaohjausosastolla ei ole asiantuntemusta. Lisäksi Veikkaus Oy on toimittanut omistajaohjausosastolle aineistoa valmistelun tueksi.

Hankkeessa on asettamispäätöksen mukaisesti kuultu eri toimialojen asiantuntijoita. Hankkeessa kuultiin esimerkiksi eri ministeriöiden ja viranomaisten edustajia, rahapelihaittoihin perehtyneitä asiantuntijoita, rahapelitoimintaa harjoittavia toimijoita, urheilun ja media-alan edustajia ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Sisäministeriö järjesti 28.11.2023 laajan sidosryhmäkuulemistilaisuuden, johon osallistui yhteensä noin 60 osallistujaa eri sidosryhmistä. Hankesivulla on julkaistu myös muita hankkeen valmistelua varten julkaistuja kannanottoja.

Hankkeessa on hyödynnetty sisäministeriön 5.1.2023 asettaman esiselvityshankkeen (SM001:00/2023) selvityshenkilöiden loppuraporttia ([Sisäministeriön julkaisuja 2023:21](#)). Esiselvityshankkeen tavoitteena oli arvioida rahapelijärjestelmän nykytilaa ja laatia kartoitus vaihtoehtoisista malleista poliittisen päätöksenteon tueksi. Hankkeessa on lisäksi hyödynnetty muun muassa *THL*:n Suomalaisten rahapelaaminen 2023 –väestötutkimusta ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan rahapeliin toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmän, jäljempänä *arviointiryhmä*, selvityksiä. Lisäksi hankkeessa on hyödynnetty

KKV:n tutkimusraporttia internetissä ja yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolella tapahtuvan rahapelaamisen nykytilasta ja kehityksestä ([KKV:n Tutkimusraportteja 3/2023](#)) sekä muita KKV:n selvityksiä.

Rahapelijärjestelmän muuttamista koskevat lakiehdotukset 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 on tarkoitus ilmoittaa komissiolle syksyllä 2024. 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.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Yksinoikeusjärjestelmän kehittäminen ja viime aikaiset arpajaislain uudistukset

Arpajaislakia on sen voimassaolon aikana uudistettu useaan otteeseen erityisesti lain rahapeli-toimintaa koskevien säännösten osalta. Lainmuutosten tavoitteena on ollut vahvistaa yksinoikeusjärjestelmää. Vuonna 2010 toteutetussa uudistuksessa arpajaislakia täydennettiin säännöksillä, joilla pyrittiin tehostamaan rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemistä sekä lisättiin viranomaisten keinoja puuttua lainvastaiseen rahapelitoimintaan. Uudistuksessa muun muassa säädettiin kaikkea rahapelaamista koskeva 18 vuoden vähimmäisikäraja ja lakiin lisättiin säännös rahapelaamista koskevasta sallitusta markkinoinnista. Vuonna 2012 toteutetussa uudistuksessa siirryttiin silloisesta muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisäateisten yksinoikeuksien järjestelmään, jossa oikeus rahapelien toimeenpanemiseen säädettiin laissa nimetyille yksinoikeuksien haltijoille Fintoto Oy:lle, Raha-automaattiyhdistykselle sekä Veikkaus Oy:lle. Vuoden 2017 alussa voimaan tulleella lakimuutoksella rahapeliyhteisöt Fintoto Oy, Raha-automaattiyhdistys ja Veikkaus Oy yhdistyivät yksinoikeusjärjestelmän vahvistamiseksi uudeksi valtion kokonaan omistamaksi rahapeliyhtiö Veikkaus Oy:ksi. Vuonna 2019 toteutetussa uudistuksessa arpajaislakiin lisättiin rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen tehostamiseksi säännökset pakollisesta tunnistautumista pelattaessa hajasijoitettuja raha-automaatteja. Säännökset tulivat voimaan 1.1.2022.

Arpajaislakia uudistettiin jälleen vuoden 2022 alusta. Uudistuksen tavoitteena oli tehostaa entisestään rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä, torjua arpajaislain vastaista rahapeli-toimintaa ja -markkinointia ja tukea yksinoikeusjärjestelmän kykyä ohjata kysyntää arpajaislailla säänneltyyn rahapelitarjontaan. Uudistukseen sisältyi useita toimia rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Lisäksi uudistuksessa vahvistettiin Poliisihallituksen toimivaltuuksia puuttua yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden markkinointiin. Rahapelihaittojen torjunnan tehostamiseksi ja yksinoikeusjärjestelmän toimintaedellytysten tukemiseksi arpajaislakiin lisättiin myös säännökset arpajaislain vastaisen markkinoinnin johdosta asetettavista maksuliikenne-estoina, joita ryhdyttiin soveltamaan vuoden 2023 alusta (HE 135/2021 vp). Vuoden 2024 alusta tuli voimaan Veikkaus Oy:n tuoton käyttötarkoituksia koskevat arpajaislain muutokset, jotka perustuivat parlamentaarisessa yhteistyössä valmisteltuun rahapelituotolla rahoitettujen yleishyödyllisten toimintojen uuteen rahoitusmalliin. Veikkaus Oy:n tuoton yleishyödyllisistä käyttötarkoituksista luovuttiin ja Veikkaus Oy:n tuotto otetaan yleiskatteellisena valtion talousarvioon käytettäväksi talousarvion mukaisiin menoihin. Veikkaus Oy:n tuotolla

aiemmin rahoitettuja yleishyödyllisiä toimintoja rahoitetaan yleiskatteellisista budjettivaroista (HE 255/2022 vp).

Sisäministeriö asetti 5.1.2023 esiselvityshankkeen arvioimaan yksinoikeusjärjestelmää (SM001:00/2023). Selvityshenkilöiden loppuraportin mukaan Suomen rahapelimarkkinoiden viimeaikaisen kehityksen näkökulmasta merkittävin yksittäinen muutos on digitaalisen pelikannan merkityksen korostuminen ja tähän kiinteästi liittyvä kasvu yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapelien pelaamisessa. Esiselvityksessä esitetyt pääasialliset vaihtoehdot olivat a) nykyisen yksinoikeusjärjestelmän säilyttäminen täydennettynä sellaisilla uusilla rajoitustoimilla, joilla estetään nykyistä tehokkaammin yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuva pelaaminen ja vahvistetaan Veikkaus Oy:n kanavoitinkykyä online-rahapelien osalta tai b) siirtyminen osittaiseen lisenssijärjestelmään, jossa online-kasino- ja vedonlyöntipelien tarjoaminen mahdollistettaisiin kaikille lupaehtojen täyttävillä toimijoilla ja jossa rahapelijärjestelmän tarkoituksena on nykyjärjestelmän tapaan rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen.

2.2 Rahapelaamisen ja rahapelihaittojen nykytila

2.2.1 Rahapelaaminen yksinoikeusjärjestelmässä

Suomalaisten rahapelaamista on vuodesta 2003 seurattu THL:n väestökyselyjen avulla neljän vuoden välein. Viimeisimmän väestökyselyn aineisto on vuodelta 2023. Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimuksessa rahapelaamista ja siihen liittyviä mielipiteitä on tarkasteltu Manner-Suomessa asuvien 15–74-vuotiaiden osalta.

Väestökyselyiden mukaan rahapelaaminen on Suomessa yleistä, mutta rahapelaamisen yleisyys laskee. Vuonna 2023 noin 70 prosenttia vastaajista oli pelannut rahapelejä 12 viime kuukauden aikana. Vuodesta 2007 vuoteen 2015 rahapelaajien osuus kasvoi, mutta vuosien 2015 ja 2019 välillä osuus pysyi ennallaan. Sen sijaan vuodesta 2019 vuoteen 2023 rahapelaajien osuus vähentyi. Rahapelaaminen väestötasolla on muuttunut entistä satunnaisemmaksi: pelaaminen vähintään kerran viikossa ja vähintään kerran kuukaudessa on vähentynyt. Toisaalta kulutus vaikuttaa keskittyvän entistä pienemmälle väestöryhmälle. Miehet pelaavat rahapelejä enemmän kuin naiset, mutta rahapelaamisen yleisyys väheni vuosien 2019 ja 2023 välillä sekä miehillä että naisilla.

THL:n säännöllisesti keräämän nettirahapelaamista kartoittavan kyselytutkimuksen perusteella verkossa mitä tahansa rahapelejä viimeisen vuoden aikana pelanneiden väestöosuus on ollut noin 30 prosenttia kaikista 18–79-vuotiaista. Vain Veikkaus Oy:n pelejä viimeisen vuoden aikana verkossa pelanneiden väestöosuus on puolestaan ollut noin 25 prosenttia 18–79-vuotiaista. Veikkaus Oy:n pelien osalta osuus on kasvanut hieman vuodesta 2022 vuoteen 2024. (THL 2024.) Suosituimmat pelityypit THL:n väestökyselyn mukaan vuonna 2023 olivat Veikkaus Oy:n tarjoamat pelit: lottopelit ja/tai Jokeri (52 prosenttia), arpapelit (40 prosenttia) ja raha-automaattipelit muualla kuin kasinolla (18 prosenttia).

Rahapelikulttuurin pitkän aikavälin muutosta leimaa digitalisoituminen. Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimuksen (2023) mukaan rahapelejä internetissä pelanneiden 18-vuotiaiden ja sitä vanhempien osuus on kasvanut niin miehillä kuin naisilla vuodesta 2007 lähtien. Vuodesta 2015 vuoteen 2019 internetissä pelanneiden osuus kasvoi lähes 13 prosenttiyksiköllä. Digitalisoituminen on mahdollistanut järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan kohdentamisen Manner-Suomeen. THL:n vuoden 2019 rahapelitutkimuksen vastausten mukaan valtaosa pelaajista on sellaisia, jotka pelaavat vain fyysisillä pelipisteillä. Väestöstä 22 prosenttia pelaa sekä internetissä että fyysisillä pelipisteillä. Tällaisten henkilöiden osuus pelaajista oli noin 29 prosenttia.

Noin 14 prosenttia väestöstä pelasi vain internetissä. Pelaajista tällaisten henkilöiden osuus oli 18 prosenttia.

Myös Terve Suomi -tutkimuksen kyselyaineistot tuottavat tietoa suomalaisten rahapelaamisesta. Tuloksia ei voida suoraan verrata Suomalaisten rahapelaaminen -tutkimuksen tuloksiin, sillä Terve Suomessa vastaajaryhmään kuuluvat kaikki 20 vuotta täyttäneet henkilöt ja rahapelaamisen useutta tiedusteltiin vain yhdellä kysymyksellä. Terve Suomi -kysely toteutettiin vuosina 2022–2023 kyselylomakkein ja terveystarkastusmittauksin Manner-Suomesta ja Ahvenanmaalta. Kyselyn vastaajista hieman yli puolet (56 prosenttia) oli pelannut rahapelejä 12 viime kuukauden aikana. Rahapelaaminen oli yleisintä 40–74-vuotiailla ja harvinaisinta 75-vuotiailla ja sitä vanhemmilla vastaajilla. Rahapelaaminen oli kaikissa ikäryhmissä yleisempää miehillä kuin naisilla. Lähes joka neljäs vastaaja oli pelannut rahapelejä viikoittain. Viikoittainen rahapelaaminen oli yleisintä 55–74-vuotiailla ja harvinaisinta alle 40-vuotiailla.

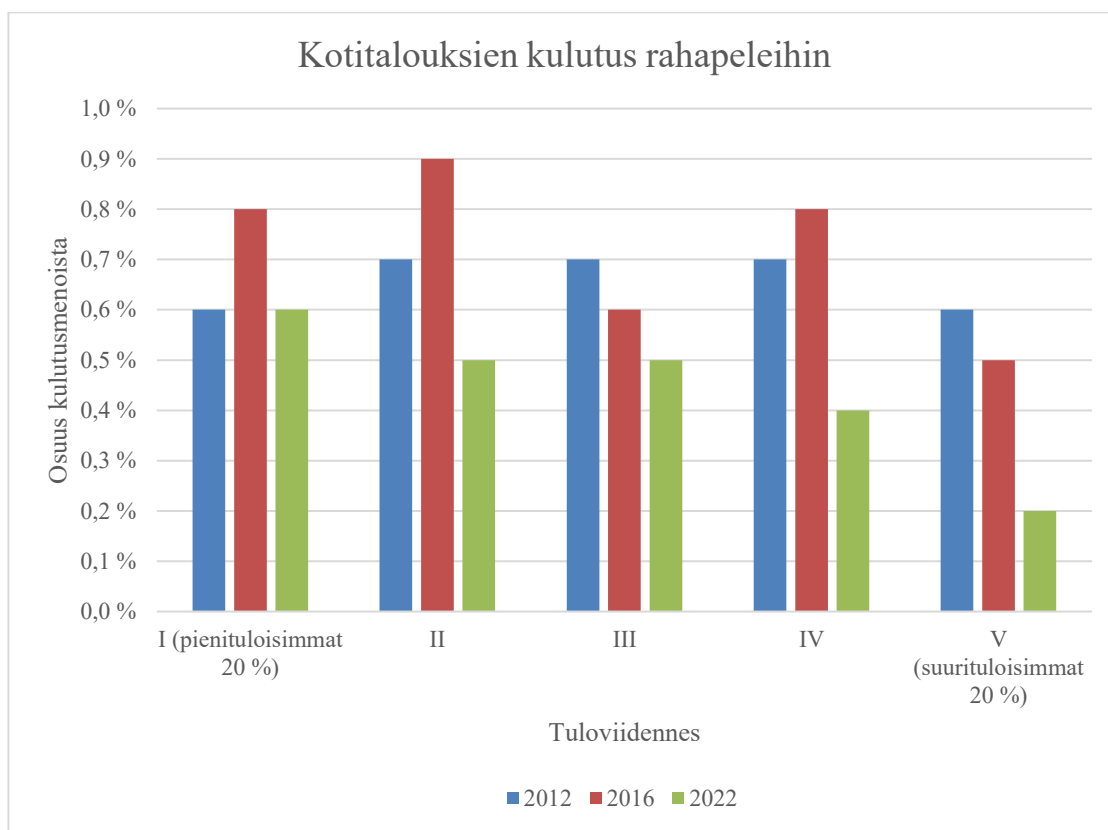
Kyselytutkimusten avulla on vaikeaa saada luotettavia arvioita euromääräisestä rahapelikulutuksesta. Tämä johtuu muun muassa siitä, että rahapelaamisen kulutusta on vaikeaa arvioida, eikä siitä aina haluta raportoida totuudenmukaisesti. Tilastokeskus arvioi kotitalouksien kulutusta haastattelujen ohella myös kotitalouksien keräämistä kuiteista ja kulutusmuistikirjoista. Tilastokeskuksen tuottamaan Kotitalouksien kulutus -tilastoon sisältyy myös rahapeleihin kohdistunut kulutus. Sen mukaan kotitaloudet kuluttivat vuonna 2022 keskimäärin 155 euroa vuodessa rahapeleihin, joka vastaa noin 0,4 prosenttia kotitalouksien kaikesta kulutukseen käyttämästä rahasta. Summa on selvästi pienempi kuin aiempina tilastointivuosina, sillä vuonna 2016 kotitaloudet kuluttivat rahapeleihin keskimäärin 257 euroa ja vuonna 2012 224 euroa (vuoden 2022 hinnoin). Myös rahapeleihin käytetyn rahan osuus kulutusmenoista on laskenut, sillä vuonna 2016 kotitaloudet käyttivät rahapeleihin 0,7 prosenttia kulutusmenoistaan ja vuonna 2012 0,6 prosenttia.¹ Tarkkoihin euromääräisiin arvioihin tulee kuitenkin suhtautua varauksella, sillä niiden voidaan varmuudella päätellä olevan alakanttiin. Vuoden 2022 keskimääräisen kulutuksen perusteella suomalaiset kotitaloudet käyttäisivät vuodessa yhteensä alle puoli miljardia euroa², mikä on selvästi vähemmän kuin mitä esimerkiksi Veikkaus Oy:n tilinpäätöstietojen perusteella voidaan olettaa suomalaisten pelaavan.

Tilastokeskuksen laatiman Kotitalouksien kulutus -tilaston avulla voidaan tarkastella myös sitä, miten pelaaminen jakautuu eri tuloluokissa. Tilastosta havaitaan, että pienituloiset kotitaloudet käyttävät rahapeleihin suuremman osan kulutusmenoistaan kuin suurituloiset. Pienituloisin 20 prosenttia kotitalouksista käytti vuonna 2022 keskimäärin 0,6 prosenttia kulutusmenoistaan rahapeleihin, kun vastaava luku suurituloisimmalla 20 prosentilla oli 0,2 prosenttia.³

¹ Suomen virallinen tilasto (SVT): Kotitalouksien kulutus [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-3533. Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu 11.4.2024. Saantitapa: <https://www.stat.fi/tilasto/ktutk>.

² Kokonaiskulutus voidaan laskea kertomalla kotitalouksien keskimääräinen kulutus kotitalouksien lukumäärällä. Rahapeleihin kohdistuvaksi kokonaiskulutukseksi saadaan näin laskettuna 155 euroa * 2 919 000 = 452 445 000 euroa.

³ Suomen virallinen tilasto (SVT): Kotitalouksien kulutus [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-3533. Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu 11.4.2024. Saantitapa: <https://www.stat.fi/tilasto/ktutk>.



Kuvio 1. Rahapeliö osuus kotitalouksien kulutusmenoista eri tuloluokissa vuosina 2012–2022. Tietöjen lähde: Tilastokeskus.

Yksinoikeustoimijana Veikkaus Oy:n rahapeliö pelaaminen muodostaa valtaosan markkinasta. Yhtiön toiminnasta on saatavilla tarkat tiedot, mutta kokonaismarkkinaan kuuluu myös rahapeliöjärjestelmän ulkopuolella tapahtuva rahapelaaminen. Osa järjestelmän ulkopuolisesta rahapelaamisesta kohdistuu ahvenanmaalaisen PAF:in peliöihin ja osa sellaisten ulkomaisten peliyhtiöiden peliöihin, jotka kohdentavat palvelujaan Suomeen. Tästä yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan nettirahapelaamisen määrästä on muun kuin PAF:in peliö osalta käytössä vain arvioita.

Eri tahöjen muodostamat ja tuottamat arviot rahapeliöjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen määrästä vaihtelevat. Arvioihin liittyy huomattavia epävarmuuksia, eikä luotettavia arvioita ole saatavilla. Yksi laajimmin käytetyistä rahapeliö kansallisia ja alueellisia markkinaoosuusarvioita tekevistä toimijoista on H2 Gambling Capital (H2GC), joka ei kaupallisena toimijana kuitenkaan tarkasti avaa arviöidensa perusteita tai käyttämiään tietolähteitä. H2GC:n 1–2 kuukauden välein tuottamiin arvioihin, etenkin rahapeliömarkkinan kehitystä kuvaaviin ennusteisiin, liittyy myös huomattavaa vaihtelua arvion julkaisuajankohdasta riippuen.

H2GC:n arviöiden mukaan rahapelaamisen kokonaismarkkina Suomessa oli korkeimmillaan vuonna 2017 noin 2 miljardia euroa. Yksinoikeudella rahapeliöjä toimeenpanneiden rahapeliöyhteisöjen, eli Fintoto Oy:n, Raha-automaattiyhdistyksen, Veikkaus Oy:n ja PAF:in pelikate oli

vuonna 2016 ollut korkeimmillaan (1,79 miljardia euroa). Tämän jälkeen H2GC:n arviot kokonaispelikatteesta Suomessa ovat laskeneet. Veikkaus Oy:n vuoden 2023 vuosikertomuksessa viitataan H2GC:n arvioon, jonka mukaisesti Suomen rahapeliä kokonaismarkkina oli vuonna 2023 pelikatteella mitattuna arviolta noin 1,5 miljardia euroa, jolloin laskua edellisvuoteen verrattuna olisi noin viisi prosenttia. Samoilla H2GC:n arvioilla mitattuna Veikkaus Oy:n osuus kokonaismarkkinasta nousi yhdellä prosenttiyksiköllä 68 prosenttiin vuodesta 2022 vuoteen 2023. Kilpailu- ja kuluttajavirasto arvioi vastaavasti vuonna 2023, että Veikkaus Oy:n osuus kokonaismarkkinasta on viime vuosina ollut 60–70 prosenttia.

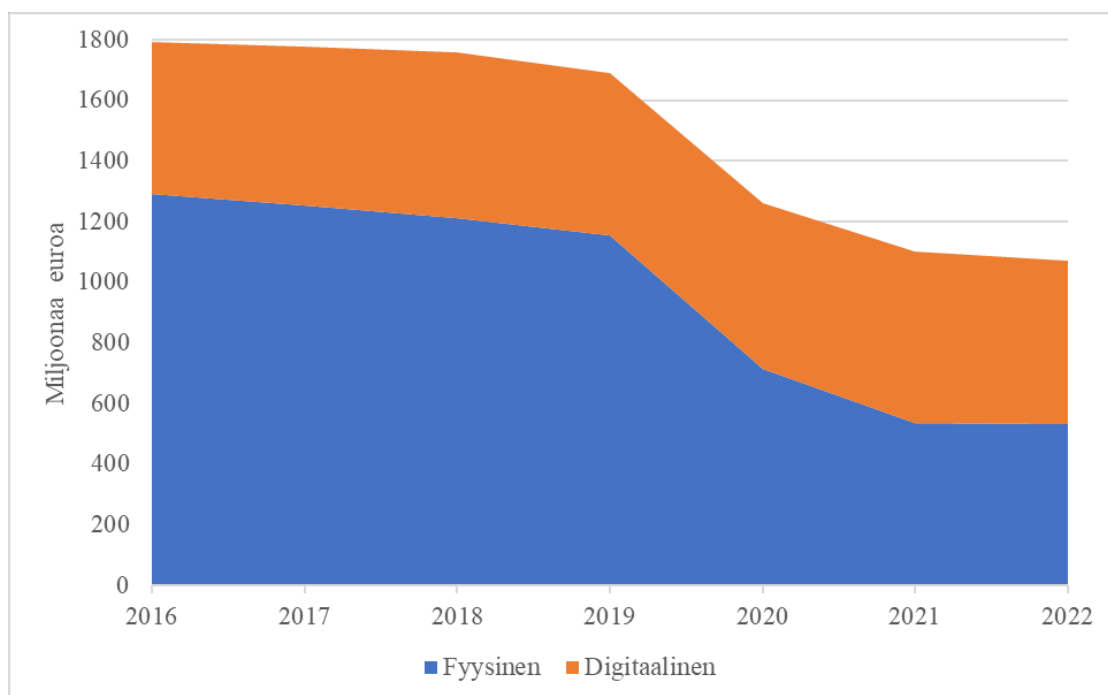
Rahapelaamisen kokonaismarkkinan kehitykseen ja väestötason tilanteen muuttumattomuuteen vaikuttavia tekijöitä on useita. Koska arviot rahapelaamisen kokonaismarkkinasta kääntyivät laskusuuntaisiksi jo tilanteessa, jossa rahapeliä kokonaissaatavuus ei vielä ollut kääntynyt laskuun, voidaan arvioida, että muutos liittyy ainakin osin rahapelaamiseen kohdentuvan kiinnostavuuden vähenemiseen ja rahapelaamista koskevien käsitysten muutoksiin sekä muutoksiin ostovoimassa. Myöhempään voimistuneeseen muutokseen arvioidaan vaikuttavan rahapeliä saatavuuteen liittyvät muutokset.

Rahapeliä saatavuudessa on vaihtelua myös rahapelijärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan osalta, vaikka arviointi- ja tutkimustietoa on toistaiseksi vain vähän hyödynnettävissä. Lainsäädäntöä rahapelijärjestelmän ulkopuolisen pelaamisen saatavuuden rajoittamiseksi tiukennettiin vuosina 2022 ja 2023 voimaantulleilla markkinointia ja maksuliikennettä koskevilla pykälillä. Näillä muutoksilla arvioidaan olevan vähintään vähäistä vaikutusta järjestelmän ulkopuolisten pelien tarjontaan ja pelaamiseen. Tuoreimpien arvioiden mukaan Veikkaus Oy:n osuus kokonaismarkkinasta eli yksinoikeusjärjestelmän niin kutsuttu kanavointiaste on hienoisesti kasvanut, samoin kuin PAF:in osuus järjestelmän ulkopuolisesta markkinasta (ks. tarkemmin jakso 2.2.3.).

2.2.2 Veikkaus Oy:n rahapeliä pelaaminen

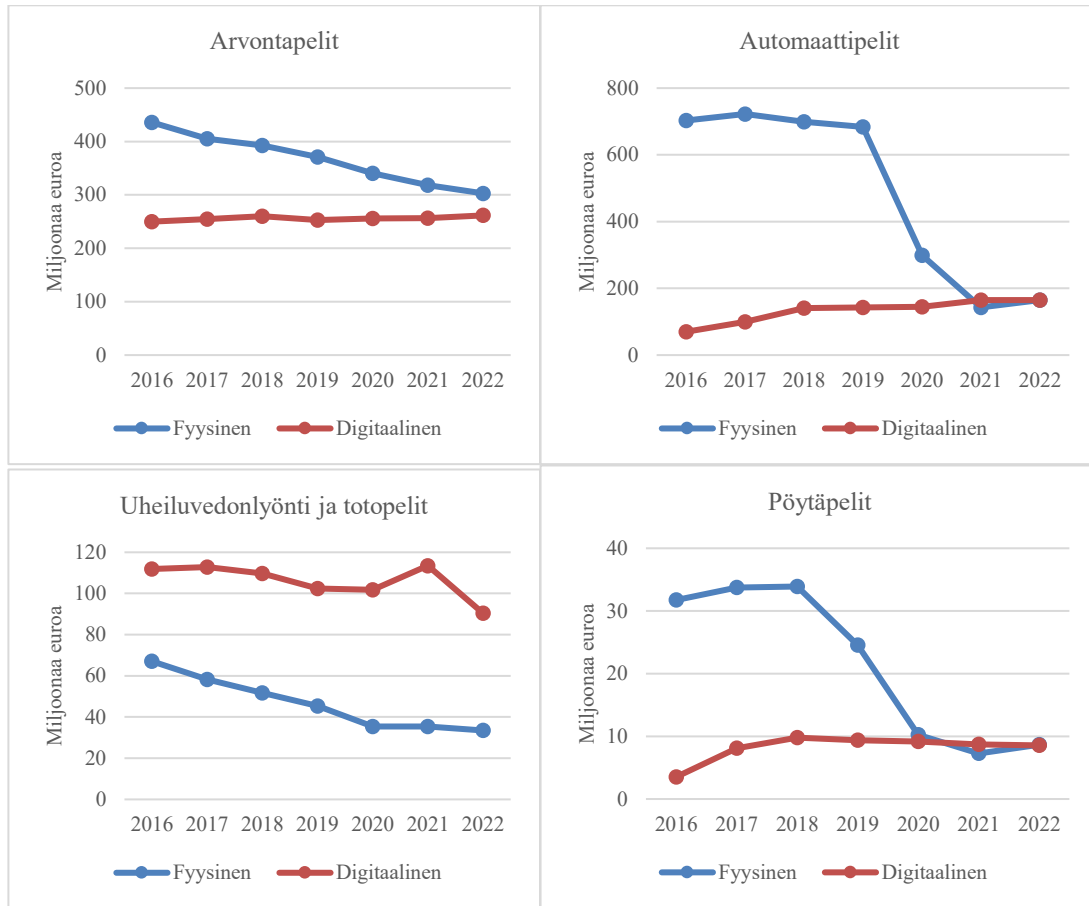
Yksinoikeusjärjestelmän sisällä tapahtuvan rahapelaamisen määrä pelikatteella mitattuna kasvoi koko 2000-luvun aina vuoteen 2017 saakka. Vuonna 2016 vanhan Veikkaus Oy:n, RAY:n ja Fintoto Oy:n yhteenlaskettu pelikate, eli pelitoiminnan tuotto oli 1,79 miljardia euroa. Uuden Veikkaus Oy:n pelikate vuonna 2017 oli 1,78 miljardia euroa ja seuraavana vuonna 1,67 miljardia. Suurin muutos pelikatteessa tapahtui vuosien 2019 ja 2020 välillä, jolloin Veikkaus Oy:n pelikate putosi voimakkaimpien koronarajoitusten myötävaikutuksella 1,7:stä 1,3 miljardiin euroon. Tämän jälkeen Veikkaus Oy:n pelikate on tasaantunut runsaaseen miljardiin euroon vuositasolla. Vuoden 2021 pelikate oli 1,1 miljardia ja vuoden 2022 pelikate 1,07 miljardia (-2,7 prosenttia). Vuonna 2023 pelikate oli 1,03 miljardia euroa (-3,6 prosenttia edellisvuodesta).

Euromääräisesti huomattavin pudotus on tapahtunut fyysisissä raha-automaateissa, joissa pelikate on pienentynyt kolme neljäsosaa. Vuosien 2019–2023 aikana raha-automaattien lukumäärä on alentunut noin 45 prosenttia. Pelikate on laskenut myös tuotekategorioissa päivittäiset arvontapelit ja vedonlyönti. Veikkaus Oy on ennakoinut pelikatteensa kääntyvän kasvuun vuodesta 2024.



Kuvio 2. Veikkaus Oy:n pelikatteen kehitys myyntikanavittain vuosina 2016–2022 (Lähde KKV)

KKV:n tutkimusraportissa 3/2023 kuvataan Veikkaus Oy:n pelikatteen kehitystä pelityypeittäin ja myyntikanavittain jaoteltuna. Raportin mukaan fyysisen kanavan pelikate on laskenut erityisesti arvontapeleissä, automaattipeleissä ja pöytäpeleissä. Raportti korostaa, ettei pelityyppi-kohtaisen tarkastelun perusteella voi tehdä suoria päätelmiä siirtymästä fyysisistä digitaalisiin rahapeleihin tai järjestelmän ulkopuolisille rahapelisivustoille. Raportissa kuitenkin todetaan, että Veikkaus Oy:n digitaalisesta pelaamisesta saama pelikate ei ole laskenut erityisesti kilpailulle altteimmassa kategorioissa, eli automaatti- ja pöytäpeleissä sekä urheiluedonlyönnissä. Digitaalisista peleistä saatu pelikate on viime vuosina kasvanut automaattipeleissä, laskenut urheiluedonlyönnissä ja pysynyt jokseenkin ennallaan pöytäpeleissä. Muutokset saattavatkin raportin mukaan pelaamisen siirtymisen järjestelmän ulkopuolelle sijaan pikemmin kertoa muutoksista pelaamistottumuksissa.



Kuvio 3. Veikkaus Oy:n pelikatteen kehitys pelityypeittäin fyysisessä ja digitaalisessa myyntikanavassa 2016–2022. (Lähde KKV)

Veikkaus Oy:n toteuttamilla vastuullisuustoimenpiteillä on ollut yhtiön arvion mukaan vaikutuksia sen pelikatteeseen sekä osuuteen Suomen koko rahapelimarkkinasta. Suurin pelikatevaihtumus on ollut yhtiön arvion mukaan pakollisen tunnistautumisen laajenemisella fyysisiin peliautomaatteihin ja kuponkipeleihin. Viimeisin pelikatteeseen vaikuttanut vastuullisuuteen liittyvä merkittävä uudistus oli toukokuussa 2023 käyttöön otettu kuponkipelien (muun muassa Lotto, Eurojackpot) pakollinen tunnistautuminen. Raaputusarvat siirtyivät pakollisen tunnistautumisen piiriin vuoden 2024 alussa, minkä jälkeen Veikkaus Oy:n pelaaminen on kokonaisuudessaan tunnistautunutta.

Veikkaus Oy ennakoii sen rahapeleillä olevan noin 2,4–2,5 miljoonaa pelaajaa vuoden 2023 aikana. Pelaajista ei ole tarkkaa lukumäärää, koska vuonna 2023 osa pelaamisesta on edelleen tunnistautumaton pelaamista. Vuonna 2023 tunnistautuneena pelaavia asiakkaita tulisi yhtiön mukaan olemaan noin 2,2 miljoonaa.

Yleisen digitaaliseen asiointiin siirtymisen suuntauksen lisäksi kuponkipelien siirtyminen pakolliseen tunnistautumiseen on yhtiön arvion mukaan vauhdittanut jonkin verran siirtymää digitaaliseen kanavan rahapelipalveluihin. Digitaalisen kanavan suosiosta huolimatta Veikkaus Oy:n kumppaniverkostolla ja omilla pelipaikoilla on merkittävä rooli yhtiön rahapelien pelaamisessa. Vuonna 2023 arviolta noin 1,5 miljoonaa pelaajaa pelasi Veikkaus Oy:n pelejä fyysisissä myyntipaikoissa.

Rahapelaajien yleinen väestöosuuden lasku näkyy osaltaan Veikkaus Oy:n pelikatteessa, mutta vaikuttavia tekijöitä on muitakin. Rahapelaaminen Suomessa on Veikkaus Oy:n pelikatteella mitattuna laskenut viime vuosina selvästi koronakriisiä edeltävään aikaan verrattuna. Tähän on vaikuttanut raha-automaattien lukumäärän väheneminen, mutta lievästi laskeva kehitys oli nähtävissä jo ennen automaattien vähentämistä. Tähän vaikuttivat todennäköisesti ainakin kulutuskäyttäytymisen ja rahapelaamiseen suhtautumisen muutokset, pakollisen tunnistautumisen eteneminen sekä pelirajoituskokonaisuuden voimaantulo vuoden 2017 lopulla. Kulutuskäyttäytymisen muutokseen liittyy olennaisesti myös pelaamisen siirtyminen sähköiseen kanavaan, jossa saatavilla on Veikkaus Oy:n pelien lisäksi järjestelmän ulkopuolinen Suomeen kohdentuva pelitarjonta. Myös muutokset ostovoimassa vaikuttavat pelikatekehitykseen. Pelikatteeseen vaikuttaa pelaajien maksamien panosten ohella myös se, kuinka suuren osan peliyhtiö palauttaa takaisin pelaajille voittoina. Siten myös muutokset palautusprosentteissa voivat vaikuttaa pelikatteen kehitykseen.

Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajatietoihin perustuvien analyysien perusteella satunnaispelaamisen osuus kokonaispelikatteesta vähenee edelleen ja keskimääräistä merkittävästi enemmän pelaavien osuus kokonaispelikatteesta korostuu. Samansuuntainen kehitys on nähtävissä sekä Veikkaus Oy:n peli- ja pelaaja-aineistoista että väestötutkimusten tuloksista. Pelaamisen keskittyminen ja sen vahvistuminen ei kuitenkaan koske pelkästään Veikkaus Oy:n rahapelien pelaamista, vaan kuvaa rahapelaamista kokonaisuudessaan. Vuoden 2019 väestötutkimuksen mukaan 2,5 prosenttia pelaajista kulutti puolet rahapelaamisen kokonaiskulutuksesta. Vuoden 2023 väestötutkimuksen alustavat tulokset viittaavat siihen, että keskittyminen ei olisi neljässä vuodessa ainakaan tasaantunut.

Verkossa pelaamisen suhteellinen osuus kaikesta Veikkaus Oy:n pelien pelaamisesta on kasvanut merkittävästi viime vuosina, mutta merkkejä on myös digitaalisen markkinan kasvun hidastumisesta absoluuttisesti euromääräisellä pelikatteella mitattuna. Verkossa pelaamisen suhteellista osuutta ovat lisänneet erityisesti pakollinen tunnistautuminen, fyysisten rahapeliautomaattien pelaamisen vähentyminen ja yhteiskunnan yleinen digitalisoituminen. Vuonna 2023 Veikkaus Oy:n pelikatteesta 54,8 prosenttia tuli digitaalisesta kanavasta.

Yksittäisistä rahapelituotteista pelataan eniten viikoittaisia arvontapelejä kuten Lottoa ja Eurojackpota. Veikkaus Oy:n asiakkaista noin 90 prosenttia pelaa jompaakumpaa kyseisistä peleistä. Vuonna 2023 Veikkaus Oy:n pelaajista noin 70 prosenttia käytti digitaalista kanavaa ja noin 60 prosenttia pelaajista asioi fyysisissä myyntipaikoissa (osa asiakkaista käyttää molempia kanavia). Viikoittaiset arvontapelit muodostavat reilun kolmanneksen Veikkaus Oy:n pelikatteesta, mutta tämän tuotekategorian pelikatesuuntaus on ollut laskeva viimeisen viiden vuoden aikana. Tuotekategorioista ainoastaan nettikasinon pelikate on kasvanut. Nettikasino kattaa lähes viidenneksen yhtiön pelikatteesta. Veikkaus Oy on arvioinut yhtiön rekisteröityneiden asiakkaiden määrän ylittävän 2,5 miljoonan asiakkaan rajan vuoden 2023 loppuun mennessä.

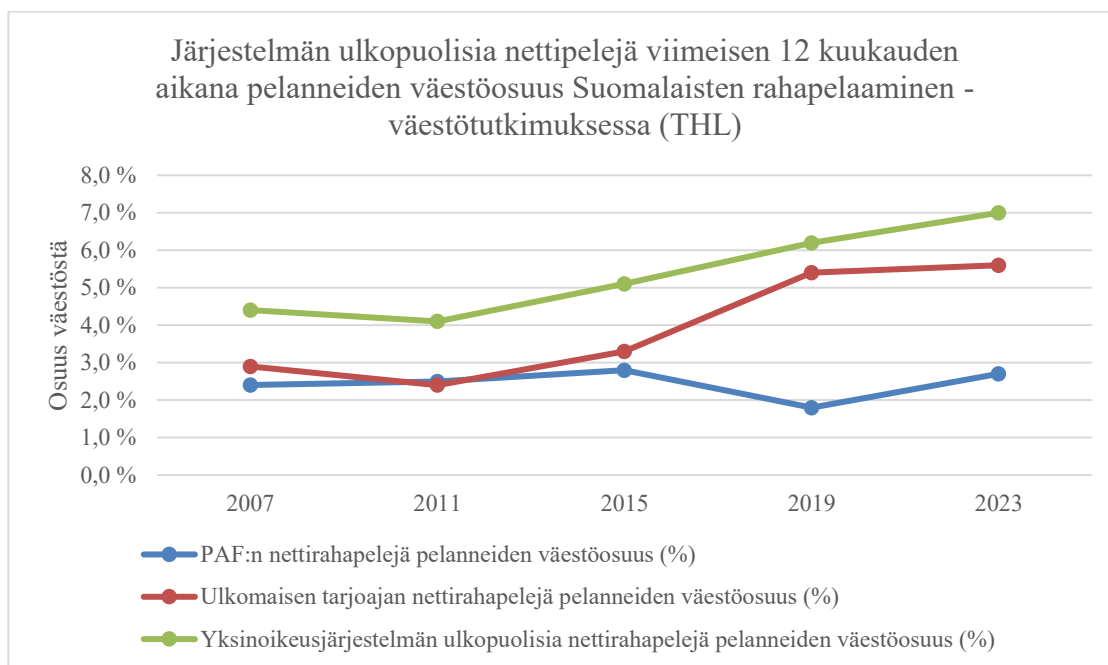
2.2.3 Järjestelmän ulkopuolisten rahapelien pelaaminen

Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvaa pelaamista voidaan arvioida muun muassa tarkastelemalla pelaajien osuuksia ja pelaamisen rahallista määrää. Jäljempänä esitetyt arviot

perustuvat erilaisiin kyselytutkimuksiin, peliyhtiöiltä saatuihin euromääräisiin pelikatetietoihin ja konsulttiyhtiö H2GC:n tekemiin arvioihin. Rahapeli ongelmista kärsivien pelaamisen kuvailussa on hyödynnetty myös Peluurilta saatuja tietoja.

Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolinen rahapelaaminen ei pelaajamäärillä mitattuna vaikuttaisi olevan kasvussa. Näin voidaan todeta sekä Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimuksen (2024) että THL:n ajantasaisseurannan kyselyiden perusteella.

Suomalaisten rahapelaaminen -väestökyselyn mukaan PAF:in tarjoamia nettipelejä pelanneiden väestöosuus lisääntyi kahdesta prosentista kolmeen prosenttiin vuodesta 2019 vuoteen 2023, mutta ulkomaisten peliyhtiöiden nettipelien pelaajien väestöosuudessa ei tapahtunut tilastollisesti merkitsevää muutosta. Ulkomaisten peliyhtiöiden nettipelaajien väestöosuus kuitenkin vaikuttaa hiljalleen kasvaneen 2010-luvun aikana. Vuonna 2023 vastaajista seitsemän prosenttia oli pelannut vähintään yhtä Veikkaus Oy:n ulkopuolista nettirahapeliä.

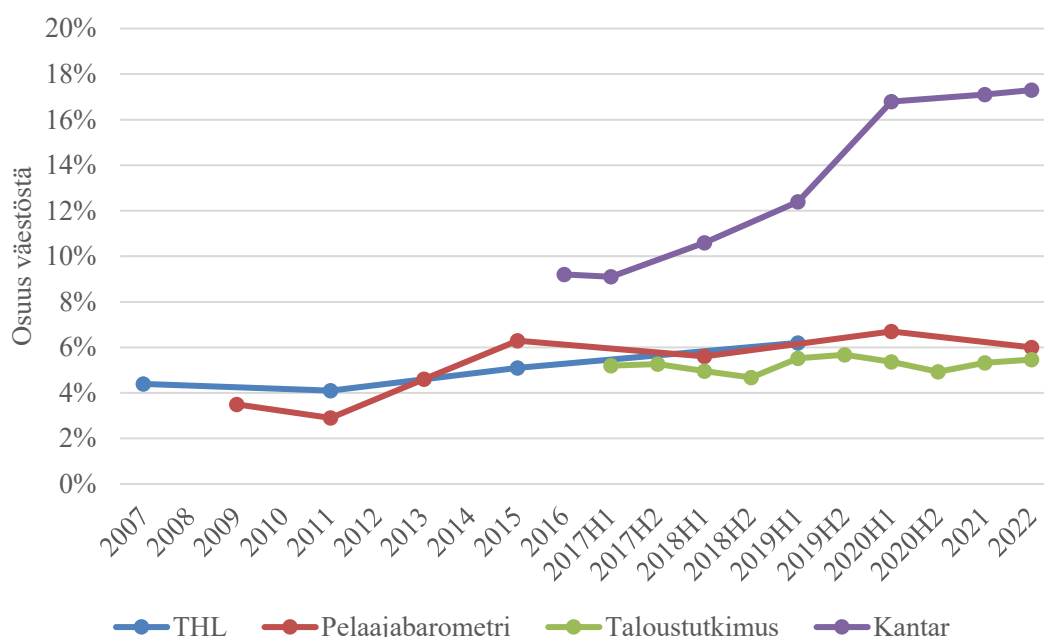


Kuvio 4. Järjestelmän ulkopuolisia nettipelejä viimeisen 12 kuukauden aikana pelanneiden väestöosuus Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimuksessa (THL).

Suomalaisten rahapelaaminen -väestökyselyn ohella THL seuraa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvaa rahapelaamista myös noin kuukauden välein toteutettavilla puhelinhaastattelulla. Arvio viimeisen vuoden aikana muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelejä pelanneiden määrästä vastaa THL:n kyselyiden mukaan noin 5–6 prosentin osuutta aikuisväestöstä (18–79-vuotiaat). Osuus on pysytellyt paljolti samalla tasolla koko tarkastelujakson, eli vuodesta 2022 alkaen. Vastaavasti viimeisen viikon aikana järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden rahapelejä pelanneiden määrä vastaa nykyisellään noin 1,5 prosenttia aikuisväestöstä.

Veikkaus Oy:n tilaamassa ja Taloustutkimuksen toteuttamassa Pelihaittakyselyssä on kysytty yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia pelejä pelanneilta, minkä peliyhtiön pelejä he ovat pelanneet. Yleisimmin he ovat pelanneet PAF:n pelejä. Myös suuret kansainväliset rahapelikonsernit, kuten ulkomaisia rahapeliyhtiöitä edustavan Rahapeliala ry:een kuuluvat Betsson, ComeOn Group, Entain, Flutter, Kindred Group, LeoVegas ja William Hill (888 Holdings), keräävät merkittävän osuuden pelaamisesta.

Järjestelmän ulkopuolelle suuntautuvasta pelaamisesta on olemassa vain vähän euromääräisiä arvioita. Luotettavin tapa arvioida järjestelmän ulkopuolelle suuntautuvaa euromääräistä pelaamista olisi hyödyntää yhtiöiltä saatuja tietoja siitä, kuinka paljon ne ovat saaneet pelikatetta Suomesta.



Kuvio 5: Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia rahapelejä viimeisen 12 kuukauden aikana pelanneiden osuus väestöstä eri kyselytutkimuksissa. (KKV 2023)

PAF:in pelikatetietoja lukuun ottamatta tarkkoja tietoja Veikkaus Oy:n ulkopuolisen rahapelaamisen euromääräisestä kulutuksesta ei ole ollut käytettävissä. PAF:in Manner-Suomen markkinaa koskeva pelikate on vaihdellut vuosien 2017 ja 2023 välillä runsaan 80 ja 90 miljoonan euron välillä. Korkeimmillaan pelikate oli vuonna 2022 (90,2 miljoonaa euroa). Rahapeliala ry:n arvion mukaan heidän seitsemän jäsenyrityksensä yhteenlaskettu pelikate Suomessa vuonna 2021 oli noin 330 miljoonaa euroa⁴.

⁴ Karjalainen, J., Sieppi, A. & Buri, R. (2023). Internetissä ja yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolella tapahtuvan rahapelaamisen nykytila ja kehitys. KKV:n Tutkimusraportteja 3/2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/03-2023-tutkimusraportteja-rahapelaaminen.pdf>. Jäljempänä (KKV, 2023).

H2GC:n arvion (11.3.2024) mukaan vuonna 2021 Suomesta pelattiin yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia rahapelejä pelikatteella mitattuna hieman alle 400 miljoonalla eurolla. Uusimpien H2GC:n arvioiden mukaan offshore-pelaaminen ei kokonaisuutena ole kasvussa euromääräisesti mitattuna. H2GC:n tuottamat arviot Suomen euromääräisestä offshore-pelaamisesta vuoden 2022 osalta on noin 520 miljoonaa euroa ja vuoden 2023 osalta noin 477 miljoonaa euroa (arvio tuotettu 11.3.2024). Tämä viittaisi siihen, että euromääräisesti Suomesta yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuva pelaaminen on mahdollisesti kokonaisuudessaan vähenevässä. PAF:n markkinaosuus on kuitenkin kasvanut 17,3 prosentista 18 prosenttiin arvioidusta offshore-markkinasta vuosina 2022–2023. Sama koskee Veikkaus Oy:n osuutta kokonaismarkkinasta, eli niin sanottua kanavointiastetta. Muun muassa Veikkaus Oy:n osavuositarkastuksessa 2023 ja vuosi- ja vastuullisuusraportissa 2023 arvioidaan H2GC:n lukuihin nojaten Veikkaus Oy:n kanavointiasteen parantuneen. Epäselvää kuitenkin on, missä määrin H2GC:n arviot kattavat kaiken järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen. H2GC on sisällyttänyt tuoreimpiin arvioihinsa maininnan, ettei sen seuranta kata niin sanottuja black market -toimijoita, kertomatta kuitenkaan tarkemmin, mitä nämä toimijat ovat. Siten on periaatteessa mahdollista, että pelaamista on siirtynyt H2GC:n seurannan ulkopuolelle ja H2GC:n arviot antavat vääristyneen kuvan kanavointiasteen kehityksestä. THL:n kuukausittain tekemien puhelinhaastattelujen vastausten perusteella ei kuitenkaan vaikuta siltä, että niin sanotuiksi black market -toimijoiksi katsottavien toimijoiden osuudessa olisi viime aikoina tapahtunut olennaisia muutoksia.

KKV on arvioinut Veikkaus Oy:n markkinaosuutta yhdistelemällä eri lähteistä saatua tietoa eri peliyhtiöiden pelikatteista ja arvioita yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden markkinaosuuksista. KKV hyödynsi arviossaan Veikkaus Oy:ltä, PAF:lta ja Rahapeliala ry:ltä saatua tietoa peliyhtiöiden pelikatteista vuodelta 2021. Lisäksi KKV hyödynsi Taloustutkimuksen kyselytutkimuksesta saatua tietoa siitä, millä pelisivustoilla vastaajat olivat pelanneet rahapelejä ja muodosti näin arvion Veikkaus Oy:n, PAF:n ja Rahapeliala ry:n jäsenyritysten markkinaosuudesta. Näiden tietojen pohjalta pystyttiin muodostamaan arvio myös muiden kuin edellä lueteltujen peliyhtiöiden saamasta pelikatteesta. Näiden tietojen pohjalta KKV arvioi, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle pelattiin vuonna 2021 520–590 miljoonalla eurolla. KKV arvioi edelleen, että Veikkaus Oy:n markkinaosuus Suomen koko rahapelimarkkinasta oli noin 60–70 prosenttia ja noin 50–60 prosenttia suomalaisten internetrahapelaamisesta. KKV hyödynsi myös THL:n Suomalaisten rahapelaaminen -väestökyselyn tietoja pelaajien arvioimista, pelaamiseen käytetyistä rahasummista ja arvioi niiden pohjalta Veikkaus Oy:n osuudeksi koko rahapelimarkkinasta noin 60 prosenttia ja nettirahapelaamisen markkinasta noin 50 prosenttia. (KKV 2023)

Eri tietolähteiden (esim. KKV, THL, Peluuri) mukaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia rahapelejä pelaavat etenkin nuoret miehet. KKV:n raportin mukaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolella pelaavat käyttävät rahapelaamiseen huomattavasti muita rahapelaajia enemmän rahaa. Pääasiassa järjestelmän ulkopuolelle pelaavat pelasivat keskimäärin jopa yli 10 000 eurolla vuodessa, kun taas vain Veikkaus Oy:n pelejä pelaavilla vastaava summa oli noin 340 euroa. KKV toteaa raportissaan, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuva pelaaminen on hyvin keskittynyttä: näihin peleihin käytetystä rahasta peräti 90 prosenttia tulee vain noin kuudelta prosentilta järjestelmän ulkopuolisia rahapelejä pelanneista (KKV 2023).

Rahapelaaminen on keskittynyttä järjestelmästä ja pelaamisen kanavasta riippumatta, mutta yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisessa pelaamisessa se keskittyy vielä enemmän pienelle joukolle pelaajia. Ilmiö merkitsee sitä, että kanavointiasteen parantamiseen tähtäävien toimien tulisi käytännössä kohdentua hyvin pienelle kohdejoukolle, kun tavoitellaan olemassa olevan kuluksen siirtämistä osaksi säänneltyä markkinaa. On myös selvää, että suuri osa järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen pelikatteesta on peräisin rahapelihaittoja kokevilta ja henkilöiltä, joilla

on vakava rahapeliongelma. Tätä on pidetty perusteena sille, että kanavointiasteen parantamiseen tähtäävät toimet painottuisivat ensisijaisesti rahapelien saatavuuden rajoittamiseen, millä voidaan samanaikaisesti ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja. Rahapelihaittojen ehkäisyn tiedetään myös olevan tehokkaampaa ja taloudellisempaa kuin olemassa olevien ongelmiin vaikuttaminen. On myös huomattava, että haitallisen kuluttajakäyttäytymisen ohjaaminen paikasta toiseen ei vähennä haittoja.

Nousevan trendin yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisella markkinalla muodostavat niin kutsutut kryptokasinot, jotka tarjoavat erilaisia rahapelejä pelattaviksi kryptovaralla ja/tai rahavalmu-toilla ja joilla pelaaminen on mahdollista täysin anonyyminä. Kryptokasinot toimivat EU-lainsäädännön ulkopuolella. Arvioita kryptokasinoilla tapahtuvan pelaamisen määrästä tai sisällyttämisestä joiltain osin esimerkiksi järjestelmän ulkopuolelle suuntautuvaa pelaamista koskeviin arvioihin ei ole saatavilla.

2.2.4 Nuorten rahapelaaminen

Kouluterveyskyselyn avulla nuorten rahapelaamisen yleisyydestä on saatu seurantatietoa vuodesta 2007 lähtien. Kyselyn tulosten mukaan nuorten rahapelaaminen on kääntynyt laskuun pitkällä aikavälillä. Rahapelaamisen väheneminen ei ole kuitenkaan ollut niin voimakasta nuorilla, joilla on alhainen sosioekonominen asema tai jotka käyttävät alkoholia tai juovat itsensä humaan vähintään kerran kuukaudessa.

Viimeaikainen kehitys osoittaa nuorten rahapelaamisen vähenemisen selvästi hidastuneen tai jopa pysähtyneen. Vuoden 2023 kouluterveyskyselystä käy ilmi, että viikoittainen rahapelaaminen on kasvanut jonkin verran peruskoulun 8.- ja 9.-luokkalaisten (pojat ja tytöt) ja ammatillisten oppilaitosten ensimmäisen ja toisen vuoden opiskelijoiden (pojat ja tytöt), sekä lukion ensimmäisen ja toisen vuoden opiskelijoiden (pojat) keskuudessa. Kasvua ei ollut lukion tyttöjen kohdalla verrattuna edelliseen kyselyvuoteen (2021). Pojat pelaavat edelleen huomattavasti enemmän tyttöihin verrattuna. Rahapelaamista koskevasta 18 vuoden ikärajusta huolimatta 8.- ja 9.-luokkalaisista pojista edelleen noin yhdeksän prosenttia pelaa rahapelejä viikoittain. Alaikäisten tyttöjen rahapelaaminen on vähäistä. Rahapeleistä alaikäisten suosiossa ovat olleet fyysisesti saatavilla olevat rahapelit, kuten rahapeliautomaatit ja raaputusarvat.

Eurooppalainen koululaistutkimus nuorten päihteiden käytöstä seuraa muutoksia saman ikäisten eurooppalaisten koululaisten alkoholin, tupakka- ja nikotiinituotteiden ja huumeiden käytössä sekä rahapelaamisessa (ESPAD). ESPAD-aineisto on kerätty vuodesta 1995 alkaen neljän vuoden välein 23–39 Euroopan maassa. Tutkimuksen kohderyhmänä on nuoret, jotka ovat tutkimushetkellä 15–16-vuotiaita ja Suomessa peruskoulun 9. vuosiluokalla. Vuoden 2019 tutkimustulokset osoittivat, että viimeisten 12 kuukauden aikana 9-luokkalaiset pojat (48,1 prosenttia) pelasivat tyttöjä (27,4 prosenttia) enemmän raha-automaateilla. ESPAD-aineiston mukaan vuosina 1995–2011 ennen rahapelaamisen ikärajojen yhdistämistä koskevaa lakimuutosta vähintään kerran viikossa raha-automaateilla pelaavien poikien osuus kasvoi 36 prosentista 45 prosenttiin. Pelaamattomien nuorten osuus kasvoi tasaisesti vuodesta 1995 lähtien, erityisesti tyttöjen keskuudessa.

2.2.5 Rahapelihaitat tutkimustiedon valossa

Rahapelihaitat voidaan jakaa taloudellisiin haittoihin, ihmissuhdehaittoihin, työhön tai opiskeluun liittyviin haittoihin, terveyshaittoihin, tunnetason haittoihin ja muihin haittoihin, kuten rikolliseen toimintaan. Rahapelihaitat voivat vaihdella lievästä vakavaan ja lyhytkestoisesta pitkäkestoiseen. Haitat saattavat koskettaa niin pelaajaa ja heidän läheisiään kuin yhteiskuntaa laajemminkin. Vakavimpia haittoja ovat rahapeliongelma, rahapeli riippuvuus ja itsemurha.

Rahapelihaittoja ja niiden muutosta on seurattu vuodesta 2003 alkaen nelivuositain Suomalais-ten rahapelaaminen -väestökyselyllä. Vuonna 2023 toteutetussa kyselyssä rahapeliongelman vakavuutta mitattiin kansainvälisellä Problem Gambling Severity (PGSI) -mittarilla. PGSI-mittarista käytettiin pelkistettyä pisteytystä, jossa 1–2 pistettä vastaa alhaisen riskitason pelaamista ja kolme pistettä tai enemmän pelaamista kohtalaisen riskin tai ongelmapelaamisen tasolla. Mittarin avulla rahapeliongelman vakavuutta voidaan arvioida jatkumolla, jossa alhaisen riskitason pelaaminen on peliongelman lievempiä muotoja, kun taas kohtalaisen riskitason pelaaminen ja ongelmapelaaminen ovat ongelman vakavampia muotoja. Vuonna 2023 yhdeksän prosenttia pelasi alhaisen riskin ja 4,2 prosenttia kohtalaisen riskin tai ongelmapelaamisen tasolla. Kohtalaisen riskin tai ongelmapelaamisen tasolla pelanneiden vastaajien osuus kasvoi vuodesta 2019, jolloin vastaava osuus oli kolme prosenttia. Vakavuudeltaan eritasoiset peliongelmat ovat selvästi yleisempiä miehillä kuin naisilla. Pelaamisen ongelmat yleistyivät miehillä edelleen vuodesta 2019 vuoteen 2023. Naisilla rahapelaaminen alhaisen riskin tasolla yleistyi samalla aikavälillä.

Väestökyselyn tuloksissa näkyvän rahapelihaittoja koskevan muutoksen taustalla on todennäköisesti useita tekijöitä ja väestötutkimusten aineistojen syventävät analyysit jatkuvat. Syventävien analyysien tarve korostuu, kun huomioidaan havaitun haittatilanteen muutoksen kanssa samanaikainen rahapelaamisen yleisyyden väheneminen, rahapelaamisen kokonaismarkkinan laskeva suunta ja järjestelmän ulkopuolisen rahapelaamisen väestöosuuden säilyminen ennallaan. Yksinoikeusjärjestelmässä rahapelaamisen voidaan tyypillisesti arvioida olevan haittariskeiltään järjestelmän ulkopuolista tarjontaa matalampaa, koska pelaamista, pelien ominaisuuksia ja toimeenpanoa säännellään. Muutokset tarjonnassa ja pelattujen pelien luonteessa koskevat myös yksinoikeusjärjestelmän rahapelitarjontaa. Rahapelien tarjontaa ja tuotekehitystä kokonaisuutena leimaa digitalisoitumisen ohella kehitys, jossa tarjolla olevien rahapelien ominaisuuksissa ja jakelussa korostuvat entistä enemmän haittariskejä sisältävät ominaisuudet. Rahapeliteollisuus on reagoinut rahapelaamiseen kohdistuvan kiinnostuksen vähenemiseen ja heikentyneeseen kysyntään kehittämällä tarjontaa entistä houkuttavammaksi. Toinen keskeinen taustatekijä on digitaalisen peliympäristön pelaamisen haittariskiä lisäävä vaikutus.

THL:n vuoden 2019 Suomalais-ten rahapelaaminen -kyselytutkimuksen aineiston perusteella riskitason pelaamista esiintyy eniten henkilöillä, jotka pelaavat sekä fyysisiä rahapelejä että internetissä pelattavia rahapelejä. Tällaisista henkilöistä peräti 23 prosenttia pelasi vähintään alhaisella riskitasolla (PGSI-pisteet > 0). Noin kaksi prosenttia tähän ryhmään kuuluvista voidaan katsoa PGSI-mittarin perusteella ongelmapelaajiksi (PGSI-pisteet ≥8). Vain internetissä pelaavista 13 prosenttia pelasi vähintään alhaisen riskin tasolla, mutta ongelmapelaajia heistä oli vain 0,4 prosenttia. Vain fyysisiä pelejä pelaavista noin seitsemän prosenttia pelasi vähintään alhaisen riskin tasolla ja 0,3 prosenttia heistä oli PGSI-mittarilla mitattuna ongelmapelaajia. Riskitason pelaaminen on selvästi yleisempää sellaisilla pelaajilla, jotka ovat pelanneet yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia pelejä. Tällaisista pelaajista 26 prosenttia pelasi vähintään alhaisen riskin tasolla ja noin kolme prosenttia voitiin katsoa PGSI-mittarin perusteella ongelmapelaajiksi. Pelaajista, jotka ovat pelanneet vain Veikkaus Oy:n pelejä, vähintään alhaisen riskitason pelaajia oli kahdeksan prosenttia ja ongelmapelaajaksi luokiteltavia vain 0,2 prosenttia. Valtaosa sellaisten henkilöiden pelaamisesta, joilla ei ole PGSI-mittarin perusteella peliongelmaa (69 prosenttia) tai jotka pelaavat alhaisella riskitasolla (78 prosenttia), kohdistuu Veikkaus Oy:n peleihin. Sen sijaan kohtalaisen riskin pelaajilla (PGSI-pisteet 5–7) ja ongelmapelaajiksi luokiteltavilla pelaaminen kohdistuu pääasiassa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle. Kohtalaisen riskin pelaajien pelaamisesta 66 prosenttia suuntautui muihin kuin Veikkaus Oy:n peleihin ja ongelmapelaajilla 56 prosenttia. (KKV 2023).

Tuoreimmissa Terve Suomi -kyselyissä käytetään hieman Suomalais-ten rahapelaaminen -tutkimuksesta poikkeavaa ongelmapelaamisen luokitusta. Tulosten mukaan yhdeksän prosenttia

vastaajista oli pelannut rahapelejä 12 viime kuukauden aikana vähintään alhaisen riskin tasolla (PGSI \geq 1). Miehillä osuus oli 13 ja naisilla kuusi prosenttia. Ongelmatasolla (PGSI \geq 8) rahapelejä oli pelannut 12 viime kuukauden aikana 1,1 prosenttia vastaajista. Ongelmapelaaminen oli yleisintä alle 40-vuotiailla miehillä, joista kolme prosenttia pelasi ongelmatasolla. Miehillä ongelmapelaaminen oli harvinaisempaa siirryttäessä kohti vanhempia ikäluokkia. Naisista ongelmatasolla oli pelannut 0,5 prosenttia. Naisten ongelmapelaaminen oli yleisintä 40–64-vuotiailla, mutta harvinaisempaa 65-vuotiailla ja sitä vanhemmilla vastaajilla.

Eniten vähintään alhaisen riskin tasolla pelaavia oli Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueella (15 prosenttia) ja vähiten Ahvenanmaalla (kolme prosenttia). Ongelmatason pelaaminen puolestaan korostui Vantaan ja Keravan sekä Pirkanmaan hyvinvointialueella (kaksi prosenttia). Vähiten ongelmatasolla pelattiin Helsingin kaupungin alueella (0,3 prosenttia). Miehillä (19 prosenttia) ja naisilla (10 prosenttia) riskitason pelaaminen oli yleisintä Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueella. Ongelmatason pelaaminen puolestaan korostui miehillä Keski-Uudenmaan alueella (kolme prosenttia) ja naisilla Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella (1,7 prosenttia). Vähintään joskus elämänsä aikana rahapelaamisen ongelmaksi oli kokenut kolme prosenttia vastaajista. Miehet (5,5 prosenttia) olivat kokeneet näin useammin kuin naiset (1,4 prosenttia). Eniten rahapelaamisen ongelmaksi joskus elämänsä aikana kokeneita oli Pohjois-Pohjanmaan (4,6 prosenttia) ja Keski-Uudenmaan hyvinvointialueella (4,5 prosenttia).

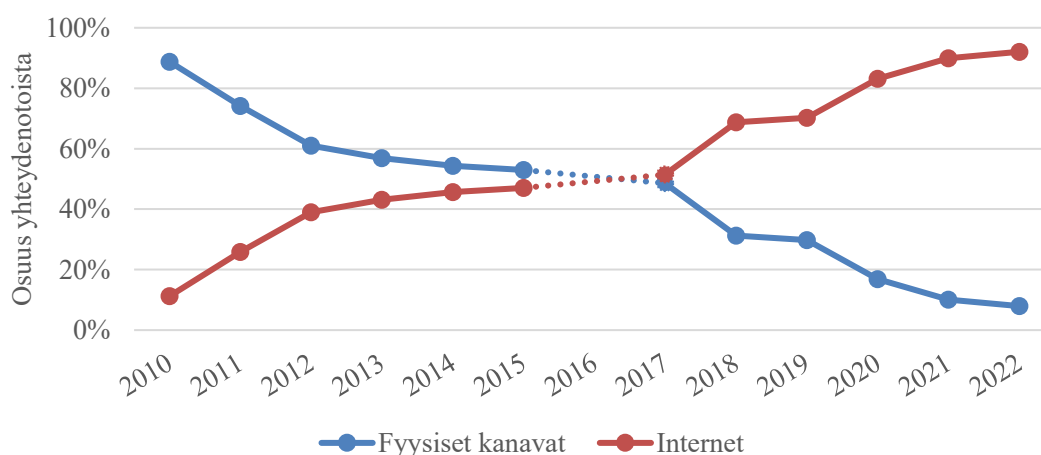
Vangit kuuluvat useimmiten väestökyselyiden ulkopuolelle jääviin ryhmiin. Todennäköisen rahapeliongelman yleisyyttä selvitettiin suomalaisilla vankeusvangeilla osana Vankien terveys ja hyvinvointi 2023 -tutkimusta. Kyselyyn osallistuneista vangeista (n=527) 12,5 prosenttia sai rahapeliongelmaan viittaavat pisteet. Todennäköinen rahapeliongelma oli yleisempi nuoremmilla vangeilla, ensikertalaisilla sekä niillä vangeilla, joiden tuomion päärikos oli varkaus tai omaisuusrikos. Myös väestötasolla on havaittu yhteys rikostuomioiden, sosiaalisen huono-osaisuuden ja rahapeliongelman vakavuuden välillä (Lind ym. 2023). Hoitamaton rahapeliongelma kuormittaa taloudellista tilannetta ja ihmissuhteita, vaikeuttaen sopeutumista rikoksettomaan arkeen tuomion jälkeen.

Vakavat rahapelihaitat olivat vuosina 2017–2021 merkittävässä asemassa vähintään 21 itsemurhassa Suomessa. THL:n tutkimuksessa tarkasteltiin poliisin tutkinta-asiakirjoja ja havaittiin, että vakavia rahapelihaittoja kokeneet ja itsemurhaan päätyneet elivät haastavissa sosiaalisissa olosuhteissa. Sosiaalisia olosuhteita luonnehtivat erilaiset stressiä aiheuttavat painetekijät, kuten ihmissuhdeongelmat, ylivelkaantuneisuus, psyykkinen ahdinko ja usein päihteiden käyttö. Myös henkilöiden sosiaalisten suhteiden määrässä ja laadussa oli suurta vaihtelua. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että erilaisten painetekijöiden yhteen kietoutuminen monimutkaisiksi elämäntilanteiksi on tyypillistä ja että edes vahvat sosiaaliset siteet eivät välttämättä riitä suojaamaan rahapelihaittoja kokevia. On todennäköistä, että tapauksia, joissa itsemurhan taustalla olivat vakavat rahapelihaitat, on huomattavasti tutkimuksessa löydettyjä tapauksia enemmän, sillä rahapelaaminen ei välttämättä tule poliisin tietoon tutkinnan aikana. (Selin, Jani & Lind, Kalle 2023. Gambling, social integration and sources of strain in cases of suicide: exploring police investigation reports. *Addiction Research & Theory* 32 (2), 104–110.)

THL toteutti vuosina 2022 ja 2023 kaksi rahapelihaittojen kyselyä pääosin laadullisin menetelmin. Kyselyt kohdennettiin rahapelihaittojen ehkäisystä vastaaville sekä rahapeliongelman tuen ja hoidon työntekijöille eri puolilla maata. Työntekijät tunnistivat vakaviin rahapeliongelmiin liittyvän kohonneen itsemurhariskin. Riskitason ja ongelmallisen rahapelaamisen keskittyminen verrattain pienelle joukolla tarkoittaa myös niistä aiheutuvien haittojen kasaantumista.

2.2.6 Rahapeliongelmat pelihaitoissa auttavien palveluiden tietojen valossa

Säännönmukaisesti tuotettua auttavien palveluiden tilastotietoa on tähän asti ollut kattavimmin saatavilla rahapeliongelmiin erikoistuneiden palveluiden tilastoista. Pelihaitoissa auttavan valtakunnallisen sähköisen palvelun Peluurin vuosiraportin 2022 mukaan 53 prosentissa yhteydenotoista eniten ongelmia aiheuttava pelaamisen muoto oli raha-automaatit internetissä (54 prosenttia 2021). Rahapelaamisen digitalisoituminen näkyi selvästi Peluuriin yhteyttä ottaneiden pelaajien parissa. Vuonna 2022 ensisijaisesti netissä pelaavien osuus oli jo 90 prosenttia (85 prosenttia 2021). Tässä on viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana tapahtunut merkittävä muutos, sillä vielä vuonna 2010 liki 90 prosenttia Peluuriin yhteyttä ottaneista ilmoitti pääasialliseksi pelikanavakseen fyysiset pelit. (KKV 2023).



Kuvio 6: Kuviossa on esitetty Peluuriin yhteyttä ottaneiden pääasiallisesti käyttämä pelikanava. Aineistosta puuttuu tietoja vuodelta 2016. Kyseisen vuoden tiedot on esitetty kuviossa katkoviivalla. (KKV, 2023 Peluurin yhteydenottoihin perustuvan aineiston pohjalta).

Suurin osa (65 prosenttia) pelaajista pelasi ainoastaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten peliyhtiöiden sivustoilla (ml. PAF yksi prosentti). Vuonna 2021 vastaava osuus oli 71 prosenttia. (Silvennoinen, 2022.) Vielä 2010-luvun alkupuolella monopolin ulkopuolisia pelejä pelaavien osuus oli selvästi pienempi (KKV 2023). Pelkästään Veikkaus Oy:n pelejä pelasi 18 prosenttia (15 prosenttia 2021). Tasaisesti molempia pelasi vuonna 2022 17 prosenttia vastaajista (14 prosenttia 2021). (Silvennoinen, 2022).

Peluurin asiakkaista 67 prosenttia oli rahoittanut pelaamisensa työtuloilla (57 prosenttia 2021). Lainarahalla tai vipeillä pelaamista rahoitettiin 53 prosentissa yhteydenotoista (47 prosenttia 2021, 50 prosenttia 2020, 60 prosenttia 2019 ja 37 prosenttia 2018.), nettipelaajilla osuus oli 55 prosenttia (51 prosenttia 2021). Yleisimmin rahapelaamisen takia kertynyt velkasumma oli 20 000–50 000 euroa. Vuonna 2022 60 prosentille niistä pelaajayhteydenottajista, joille velkasumma saatiin kirjattua, kirjattiin yli 10 000 euron velat (55 prosenttia 2021) ja noin kolmella prosentilla pelaajista velkaa oli yli 100 000 euroa (viisi prosenttia 2021). Vuonna 2022 keskimääräinen rahapelivelan määrä oli 10 000–19 999 euroa. Päivystyspuhelimeen soittaneiden tai chatin kautta yhteyttä ottaneiden yleisin velkasumma oli 20 000-50 000 euroa ja 63 prosentilla velka oli yli 10 000 euroa. (Silvennoinen, 2022).

Peluurin tavoittamien pelaajien profiili ei ole viimeisimpinä vuosina muuttunut merkittävästi. Rahapelaajista suurin yhteydenottajaryhmä on nuoret aikuiset miehet. Vuonna 2022 64 prosenttia pelaaja-asiakkaista oli miehiä ja 65 prosenttia oli alle 34-vuotiaita. Peluurin tilastot kertovat osaltaan siitä, että rahapelihaitat koskettavat pelaajan itsensä lisäksi myös tämän läheisiä ja muuta sosiaalista ympäristöä. Kaikista Peluurin saamista yhteydenotoista 28 prosenttia tuli läheisiltä. Läheisistä 74 prosenttia oli naisia ja 71 prosenttia yli 34-vuotiaita, suurimman ikäryhmän ollessa yli 55-vuotiaat. (Silvennoinen, 2022).

Raha-automaatit ovat koko Peluurin historian ajan olleet eniten peliongelmia aiheuttanut pelimuoto. Vuonna 2019 niiden osuus ensisijaisena ongelmallisena pelimuotona oli yhteensä 83 prosenttia (netin automaattipelit 43 prosenttia ja pelipisteiden 40 prosenttia). Vuonna 2022 netin automaattit aiheuttivat ongelmia 59 prosentille niistä henkilöistä, joille ongelmia aiheuttanut peli selvisi. Pelipisteiden automaattien osalta vastaava osuus oli kymmenen prosenttia. Automaattipelaamisen osuus peliongelmissa on siis pysynyt merkittävänä, mutta painotus on siirtynyt vahvasti nettiin. (Silvennoinen, 2022).

Netissä pelaavista 93 prosenttia pelasi ainakin toisinaan mobiililaitteilla, ainoastaan mobiililaitteilla pelasi 48 prosenttia. Pääasiassa netissä pelaavilla automaattit aiheuttivat ongelmia 53 prosentille pelaajista. Seuraavaksi eniten pääasiassa netissä pelaaville ongelmia aiheuttivat kasinopöytäpelit (15 prosenttia) sekä vedonlyönti (14 prosenttia). Henkilöillä, joilla pelaaminen tapahtui pääasiassa pelipisteillä, 46 prosenttia ongelmista koski raaputusarpoja ja 39 prosenttia rahapeliautomaatteja. (Silvennoinen, 2022).

2.2.7 Ylivelkaantuminen

Rahapeliongelmaan liittyy yleensä taloudellisia ongelmia. Ongelmat ilmenevät sekä suurina velkoina että arjen niukkuutena ja perustarpeista tinkimisenä. Pelaamisen rahoittaminen lainarahalla on yleistä Peluurin kohtaamien pelaajien keskuudessa. Vuonna 2022 Peli poikki -ohjelman aloittaneista 74 prosentilla oli pelaamiseen liittyviä velkoja. Heistä 63 prosentilla velkaa oli yli 10 000 euroa. Yleisin esille tullut velkasumma sekä Peli poikki -ohjelmassa että auttavassa puhelimesta ja chatissa oli 20 000–50 000 euroa. Usein velkoihin liittyi runsas määrä erilaisia kulutusluottoja. Isot velat keskittyivät lähinnä nettipelaajille. Takuusäätiön takauspäätöstiетоjen perusteella rahapelaamisesta johtuva velkaantuminen on yleisempää nuoremmilla sekä miehillä, ja erityisesti alle 30-vuotiailla miehillä. Takuusäätiön velkalinjassa ja chatissa rahapelaamiseen liittyvien yhteydenottojen osuus on pysynyt melko tasaisena viime vuosia. Takuusäätiön tilastojen perusteella pelaamisen takia velkaantuminen ja siihen liittyvät yhteydenotot ovat yleisimpiä alle 30-vuotiailla miehillä. Kaikkein nuorimman ikäryhmän (alle 24-vuotiaat) osalta rahapelaamisen takia velkaantumiseen liittyvät yhteydenotot ovat lisääntyneet vuosien 2022 ja 2023 välillä hieman.

Takuusäätiön asiakkaista rahapelaajilla korostuvat etenkin vakuudettomat lainat (niin sanotut kulutus- ja pikalainat) ja näiden velkojen määrät ovatkin keskimäärin selvästi korkeampia rahapelaajilla kuin muilla asiakkailla.

THL toteutti sekä keväällä 2022 että keväällä 2023 kaksi rahapelihaittojen kyselyä pääosin laadullisin menetelmin. Kyselyt kohdennettiin rahapelihaittojen ehkäisystä vastaaville sekä rahapeliongelman tuen ja hoidon työntekijöille eri puolilla maata. Verkossa tarjottavien rahapelien nopeampi tahti ja ympärivuorokautinen saavutettavuus yhdistettynä helposti saataviin kulutusluottoihin aiheuttaa vastaajien havaintojen mukaan aiempaa helpommin nopeaa ja syvää velkaantumista. Nopeasti tapahtuva velkaantuminen entistä suuremmilla summilla voi kiihdyttää työntekijöiden mukaan myös muita pelihaittoja, ja tilanteet pääsevät helpommin eskaloitumaan

vaikeammiksi. Vastaajien mukaan erityisesti nuorten pelaajien kohdalla rahapelaaminen nettikasinoilla sekä digi- ja rahapelaamisen yhteen kietoutuminen näkyy osana rahapeliongelmia. Joissain tapauksissa nettikasinopelaaminen ja pikavippien ottaminen ovat käynnistyneet ja aiheuttaneet ongelmia heti nuoren saavuttaessa täysi-ikäisyyden. Varhaisessa vaiheessa elämää nopeasti eskaloituvat rahapelihaitat ja korkeakorkoisten kulutusluottojen myötä nopeasti kasvavat velat voivat vaikuttaa merkittävästi pelaajaan vuosien, jopa vuosikymmenien ajan esimerkiksi opintojen tai työllistymisen haasteiden kautta.

Koronapandemian, Ukrainan sodan ja korkojen nousun vaikutus näkyy ammattilaisten mukaan rahapelihaittoja kokevien arjessa. Esimerkiksi niistä johtuvat taloudelliset haasteet, kuten lomautukset, työtuntien vähentämiset ja irtisanomiset, olivat joissakin tapauksissa romahduttaneet pelivelkojen takia jo valmiiksi kireän taloudellisen tilanteen. Rahapelaamisesta johtuva ylivelkaantuminen ja vaikea taloudellinen tilanne kuormittavat pelaajan itsensä lisäksi myös lukuisia läheisiä. Tilanne erityisesti lapsiperheissä, joissa yhdellä tai molemmilla vanhemmilla esiintyi ongelmallista rahapelaamista, nousi ammattilaisilla erityiseksi huolenaiheeksi.

2.2.8 Rahapeliriippuvuusdiagnoosit

Rahapeliriippuvuudella (ICD-10: F63.0, pelihimo) tarkoitetaan toistuvaa ongelmallista pelikäyttäytymistä, johon liittyy vakavia pitkäaikaisia psykososiaalisia, taloudellisia ja terveydellisiä haittoja. Hoitoilmoitusrekisteriin (HILMO) pohjautuvien tietojen perusteella vuosina 2011–2021 rahapeliriippuvuusdiagnoosin oli saanut 3 142 yli 18-vuotiasta Manner-Suomessa asuvaa henkilöä. Miehillä oli enemmän rahapeliriippuvuusdiagnooseja kuin naisilla: noin kolmannes diagnooseista oli naisilla. Vaikka diagnoosien määrä on lisääntynyt vuosien 2011 ja 2021 välillä, on niiden määrä edelleen alhainen. Rahapeliriippuvuusdiagnoosien määrä on huomattavasti pienempi kuin Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimusten pohjalta tehdyt arviot rahapeliriippuvuuden yleisyydestä, mikä viittaa siihen, että ilmiö on alidiagnosoitu eikä rahapeliongelmia tunnisteta riittävän hyvin sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Rahapeliriippuvuuteen liittyy usein liittännäissairastavuutta. Rahapeliriippuvuusdiagnoosin saaneilla on havaittu olevan erityisesti muita mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöitä kuten ahdistuneisuushäiriöitä ja päihdeongelmia. Myös useat erilaiset somaattiset sairaudet, kuten erityisesti hermoston sairaudet, muistisairaudet, hengityselinten sairaudet, diabetes ja ruuansulatuselinten sairaudet korostuvat rahapeliriippuvuusdiagnoosin saaneilla. Lisäksi itsemurhariskin on havaittu olevan moninkertainen rahapeliriippuvuusdiagnoosin saaneilla verrattuna muuhun väestöön. Tämän on havaittu korostuvan erityisesti samanaikaisten muiden mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden yhteydessä.

2.2.9 Rahapeliongelman tuki- ja hoitopalvelut valtakunnallisesti

Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen vastuulla on järjestää tuki ja hoito rahapeliongelmaan osana terveydenhuollon päihde- ja riippuvuushoitoa (terveydenhuoltolaki 1326/2010) sekä sosiaalihuollon päihde- ja riippuvuustyötä (sosiaalihuoltolaki 1301/2014). Vuoden 2023 alussa lainsäädäntöön lisättiin esimerkiksi juuri rahapelaamiseen viittaava muu riippuvuusikäyttäytyminen, ja näin selkiytettiin ja vahvistettiin hyvinvointialueen vastuuta järjestää nämä palvelut.

Rahapeliongelman psykososiaalinen hoito toteutuu hyvinvointialueilla osana mielenterveys-, päihde- ja riippuvuuspalveluja. Veikkaus Oy:n rahoittama, Sininauhaliiton ja A-klinikkasäätiön järjestämä valtakunnallinen sähköinen palvelukokonaisuus Peluuri on muodostunut merkittäväksi julkista kokonaisuutta täydentäväksi tukipalveluksi pelaajille, heidän läheisilleen ja työ-

sään pelihaittoja kohtaaville. Palvelun järjestämistä koskee Veikkaus Oy:n, sosiaali- ja terveysministeriön sekä palveluntuottajien välinen yhteistyösopimus. Näiden lisäksi tarjolla on myös muita julkisia palveluja täydentäviä järjestöjen tarjoamia palveluja, kuten matalan kynnyksen tukea ja neuvontaa sekä vertaistukea.

THL:n keräämien tietojen mukaan lähes kaikki (93 prosenttia) manner-Suomen kunnat raportoivat avohoitoa ja -kuntoutusta rahapeliongelmaan olevan saatavilla ennen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta (Heiskanen ym., 2023). Ainakin 17 laitospalveluyksikössä on saatavilla rahapeliriippuvuuden laitospalveluita (Nevalainen ym., 2022). Avohoito- ja kuntoutus on useammin julkista palvelutuotantoa, laitospalvelu taas usein julkisilla hankinnoilla tuotettua (Heiskanen ym., 2023).

Vaikka hoitoa on THL:n tietojen mukaan saatavilla, sen saavutettavuuteen ja vaikuttavuuteen liittyy kuitenkin edelleen käytännön haasteita ja tietopohjan puutteita. THL:n vuonna 2020 toteuttaman kyselyn mukaan 74 prosenttia kunnista arvioi verkkosivuilla tarjottavan tiedon rahapeliongelman hoitopalveluista olleen riittämätöntä. Myös vuoden 2020 kyselyssä vain noin 40 prosenttia oli sitä mieltä, että muista palveluista ohjataan tarvittaessa asiakasta rahapeliongelman hoitoon. (Heiskanen, Kesänen & Tenkanen 2021).

Osassa maata terveydenhuolto tilastoi rahapeliongelman strukturoidun kartoituksen määriä. Rahapeliongelman varhainen tunnistaminen ja hoitoonohjaus ovat keskeisiä ongelmien vähentämisessä. Kartoitusten määrä on kasvanut tasaisesti vuodesta 2019 (22 kertaa), vuonna 2023 niitä tehtiin jo 571 kertaa (AvoHilmo). Hoidon lisäksi rahapelejä ongelmallisesti pelaavalla tai hänen läheisillään voi olla tarve muille palveluille, kuten sosiaalipalveluille, terveydenhoidolle tai talous- ja velkaneuvonnalle. Kuntoutumisessa tukevat myös esimerkiksi asumispalvelut tai työllisyyspalvelut. Rahapeliongelmaan voi liittyä myös rikostuomioita sekä tyypillisesti pitkäaikainen velkojen ulosotto.

Rahapeliongelman kytkeytyminen muihin ongelmiin on tyypillistä. THL:n tutkimuksen mukaan päihteiden vuoksi sosiaali- ja terveydenhuollossa asioineista vuonna 2019 seitsemällä prosentilla oli myös rahapeliongelmaa, ja niihin kytkeytyivät miessukupuoli, nuorempi ikä, huumaiden käyttö, masennus sekä asiakkaan syntymämaana muu kuin Suomi. Esimerkiksi kokonaan vailla asuntoa olevista, päihde-ehtoisesti asioineista asiakkaista 11 prosentilla oli rahapeliongelmaa, ja muualla kuin Suomessa syntyneistä päihde-ehtoisesti asioineista asiakkaista 13 prosentilla. (Heiskanen & Kuussaari, 2023.) THL:n tutkimushankkeessa päihteitä käyttävien tilapäismajoituksen työntekijät tunnistivat asiakkaita, jotka olivat asunnottomana ja tarvitsivat tilapäistä majoitusta juuri rahapeliongelman vuoksi, vaikkakin usein heillä oli samanaikaisia päihdeongelmia (Kuussaari ym., 2024).

2.3 Rahapeliin toimeenpanon sääntely ja ohjaus

2.3.1 Rahapelitoimintaa koskevan lainsäädännön soveltamisala ja määritelmät

Arpajaislainsäädäntö on rahapelipolitiikan tärkein toteuttamis- ja ohjauskeino. Arpajaislain tavoitteena on ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Lisäksi tavoitteena on estää väärinkäytöksiä ja rikoksia ja taata arpajaisiin osallistuvien oikeusturva.

Arpajaislailla ja sen nojalla annettavilla asetuksilla rajoitetaan rahapeliin tarjontaa sekä säännellään rahapeliin ominaisuuksia ja markkinointia. Arpajaislaissa säädetään lisäksi rahapelijär-

jestelmään liittyvien eri ministeriöiden ja viranomaisten tehtävistä rahapelien toimeenpanon ohjauksessa ja haittojen ehkäisyssä. Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen on monialaista työtä ja vastuuta kuuluu usealle taholle.

Arpajaislaissa on määritelty rahapelit, niiden sallitut toimeenpanomuodot sekä myyntipaikat. Arpajaislailla säädetään raha-automaattien sijoittelusta pelaamista koskevaa valvontaa varten ja arpajaislaki sisältää myös säännökset raha-automaattien pelipaikkakohtaisesta omavalvonnasta. Arpajaislailla on lisäksi säädetty kaikkea rahapelaamista koskevasta pakollisesta tunnistautumisesta, mikä mahdollistaa teknisesti peliestojen ja säänneltyyn rahapelitarjontaan kohdennettujen rajoitusten käytön. Rahapelejä ei saa myydä alle 18-vuotiaille, mitä pakollinen tunnistautuminen myös osaltaan tukee.

Arpajaislaki sisältää rahapelien toimeenpanon yksinoikeuden ohella yksityiskohtaisia säännöksiä toimeenpanon rajoituksista, pelaamisen estämisestä ja kieltämisestä, lainvastaiseen toimintaan puuttumisesta sekä valvonnasta. Rahapelien toimeenpanon valvonnasta vastaa arpajaislain 42 § ja 43 §:ien mukaan Poliisihallitus. Arpajaislailla säädetään myös rahapelijärjestelmään keskeisesti liittyvien eri ministeriöiden ja muiden viranomaisten tehtävistä. Lain säännöksillä rajoitetaan rahapelien saatavuutta, tarjontaa ja niiden markkinointia sekä säädetään rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin valvonnasta. Rahapelien saatavuutta ja ominaisuuksia säännellään yksityiskohtaisemmin arpajaislain nojalla annetuilla asetuksilla, joilla myös säädetään useista rahapelaamista koskevista rajoituksista.

Keskeisimmät rahapelien toimeenpanoa sääntelevät asetukset ovat valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta (1414/2016) ja sisäministeriön asetus Veikkaus Oy:n rahapelien pelisäännöistä (VN/19874/2023). Asetukset on annettu arpajaislain 13 c §:n rahapelien toimeenpanoa koskevan valtuutussäännöksen nojalla. Arpajaislain 13 c §:n mukaan rahapelit on toimeenpantava siten, että rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään. Arpajaislaki sisältää rahapelien toimeenpanoa koskevien asetuksenantovaltuussäännösten lisäksi myös muita valtioneuvosto- ja sisäministeriötason asetuksenantovaltuussäännöksiä.

Arpajaislain 13 c §:n nojalla valtioneuvoston asetuksella säädetään rahapelikohtaisesti pelaajille maksettavista voitto-osuuksista, voittojen pyöristämisistä ja perimättä jääneiden voittojen jakotavoista sekä pelipisteissä, erityisissä pelisaleissa ja pelikasinoissa olevien raha-automaattien ja kasinopelien lajeista ja enimmäismääristä, erityisten pelisalien enimmäismääristä sekä pelikasinoiden lukumäärästä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista. Asetusta on sen voimassaoloaikana muutettu muun ohella asetuksessa säädettyjen pelaajille maksettavien voitto-osuuksien osalta sekä arpajaislakiin tehtyjen muutosten johdosta.

Arpajaislain 13 c §:n nojalla sisäministeriön asetuksella säädetään muun ohella rahapelien arvontaa koskevista määräyksistä, rahapelien ominaisuuksista sekä pelaamista koskevista määrällisistä ja ajallisista rajoituksista. Asetusta on muutettu toimeenpantavien rahapelien ominaisuuksia koskevien muutosten vuoksi tai kokonaan uusia rahapelejä koskevien sääntöjen lisäämiseksi asetukseen. Sisäministeriön asetukseen sisältyy myös pelaamista koskevat rajoitukset (katso tarkemmin jäljempänä jakso 2.5.). Lisäksi sisäministeriön asetuksella on säädetty pelien ominaisuuksista, kuten haitalliseksi todettujen pelien suurimmista sallituista panoksista ja voitoista.

Arpajaislaki määrittää arpajaiset toiminnaksi, johon osallistutaan vastiketta vastaan ja jossa osallistuja voi saada kokonaan tai osittain sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton (2 §).

Rahapelit on laissa edelleen määritetty arpajaisiksi, joista voi voittaa rahaa (3 §) ja ne on edelleen arpajaislailla säädetty valtion kokonaan omistaman Veikkaus Oy:n yksinoikeudeksi (11 §). Muiden arpajaisten kuin rahapelien osalta toimeenpano-oikeus on säädetty luvanvaraiseksi ja yksinomaan rekisteröidyille yhdistyksille, itsenäisille säätiöille tai muille sellaisille yhteisöille, joilla on yleishyödyllinen tarkoitus ja joiden kotipaikka on Suomessa (5 §). Voimassa olevan arpajaislain soveltamisala kattaa näin ollen kaikki arpajaisten toimeenpanomuodot.

2.3.2 Rahapelien toimeenpanon ohjaus

Rahapelien toimeenpanon ohjaus ulottuu vallitsevassa järjestelmässä lainsäädäntöohjausta laajemmalle. Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan julkisen vallan tiukassa valvonnassa oleva yksinoikeusjärjestelmä voi olla tehokas keino hallita rahapeleihin liittyviä riskejä. Tämä linja tuo esiin yksinoikeuden keskeisen mahdollisuuden pelitoiminnan tiukkaan kontrollointiin useiden eri keinojen avulla. Lainsäädännön lisäksi kokonaisuuteen kuuluu omistajaohjaus, valvonta, informaatio-ohjaus sekä muu viranomaisseuranta ja -ohjaus. Ohjauksella tarkoitetaan tässä kaikkia niitä lakiin perustuvia viranomaistoimia, joilla valtio ohjaa ja vaikuttaa rahapelijärjestelmän ja rahapelien toimeenpanoon haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Viranomaisohjausta ja seurantaa kohdentuu esimerkiksi Veikkaus Oy:n erityistehtävän mukaisen toiminnan varmistamiseen strategiselta tasolta rahapelitarjontaan ja tuotekehitykseen, pelirajoituksiin (kuten tappio- ja rahansiirtorajat) ja vapaaehtoisin pelaamisen hallinnan välineisiin, Veikkaus Oy:n vastuullisuustyöhön sekä peliympäristöön liittyviin tekijöihin sekä markkinointiin. Haittojen ehkäisyyn liittyvällä pelin piirteisiin kohdentuvalla ohjauksella voidaan katsoa olleen vaikutusta esimerkiksi siihen, että tietyt tuotepiirteet rahapeleissä eivät ole kuuluneet osaksi pelien tarjontaa. Esimerkiksi niin sanottu autoplay-ominaisuus raha-automaateissa ei ole ollut saatavilla, eikä sääntelymallissa ole katsottu tarpeelliseksi ottaa käyttöön bonuksia, jotka ovat tavallisesti toimilupamalleissa käytössä oleva ja haittariskiä lisäävä keino pelaamaan houkuttelemiseksi.

Nykyisessä järjestelmässä on katsottu, että rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi pelien ominaisuuksien ja pelien saatavuuden vaikutusta on arvioitava sekä rahapelien toimeenpanijan toimesta, että osana viranomaistoimintaa. Rahapelien toimeenpanon viranomaisarviointi käynnistyi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä vuonna 2016. Tehtävää toimeenpanee sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa toimiva rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä. Vuoden 2022 alusta voimaan tulleiden arpajaislain muutosten (HE 135/2021 vp) yhteydessä arviointityötä vahvistettiin muuttamalla se lakisääteiseksi osaksi arpajaislain 52 §:n mukaista pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevaa työtä ja parantamalla tiedonsaantioikeuksia Veikkaus Oy:ltä arviointityön toteuttamiseksi.

Arviointi on luonteeltaan informaatio-ohjausta. Siinä tarkastellaan pelien piirteitä ja ominaisuuksia, pelirajoituksia ja pelaamisen hallintakeinoja, rahapelien saatavuutta ja saavutettavuutta sekä niiden markkinointia. Arvioinnissa ja pelituotteen haittaprofiilin määrittämisessä hyödynnetään Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadataa, teknisen mittaamisen ja asiantuntija-arvioinnin keinoja, soveltuvaa tieteellistä tutkimusta sekä auttavien palveluiden tietoa apua hakevien tilanteista. Lisäksi arvioinnissa hyödynnetään haittoja kohdanneiden kokemuspohjaista tietoa sekä mahdollisia muita haitta-aineistoja.

Arvioinnissa huomioidaan Veikkaus Oy:n pelitarjonnan lisäksi järjestelmän ulkopuolinen tarjonta ja sen vaikutukset. Arvioinnista vastaava arviointiryhmä on antanut sisäministeriölle lausuntoja pelisääntöjä koskevista asetusmuutosesityksistä, joita on ollut tarpeen arvioida sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen näkökulmasta. Arviointiryhmä on lisäksi osallistunut Veikkaus Oy:n seurantaa ja ohjausta koskeviin viranomaisprosesseihin, ottanut kantaa

Veikkaus Oy:n tuotekehitystä koskeviin suunnitelmiin sekä rahapelitoimintaan ja vastuullisuustyöhön haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta kestäväen rahapelien toimeenpanon edistämiseksi. Arviointityö ja sen toimintamalli on maailmanlaajuisesti ainutlaatuinen ja nykyisten toimintamallien osalta osin sidottu yksinoikeusjärjestelmään, jossa ohjauksen kokonaisuus ja yhden toimijan malli mahdollistaa syväluotaavan työtteen.

Arviointityön haasteena on ollut työn alkuvuosina riittävä tiedonsaanti Veikkaus Oy:ltä tietopohjaisen arvioinnin tueksi. Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatalta on kasvava merkitys arviointityön pohjana. Vuoden 2022 alusta voimaan tulleiden arpajaislain muutosten myötä Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadataa koskeva tiedonsaantioikeus parani ja tietoja on pystytty hyödyntämään arviointityössä aiempaa paremmin.

Viranomaisten välinen yhteistyö arviointityön, rahapelitoiminnan valvonnan, lainsäädäntöohjauksen ja omistajaohjauksen kesken on tärkeää, jotta valtion ohjaustoimista muodostuu yhtenäinen kokonaisuus ja tietopohja on yhteinen. Viranomaisyhteistyötä rahapelitoiminnan ohjauksen kokonaisuuden kehittämiseksi on lähdetty kehittämään osana rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanoa. Tarve kehittää yhteistyötä tunnistettiin rahapelipoliittisen ohjelman valmistelun yhteydessä.

Rahapelitoiminnan valvonnan näkökulmasta tutkimustiedon saatavuudessa ja sen hyödyntämisessä valvontatyössä on edelleen kehitettävää ja viranomaisyhteistyötä on perusteltua tiivistää entisestään. Erityisesti pelihaittakeskustelun näkökulmasta viranomaisten välinen yhteistyö on tärkeää. Olennainen osa tätä yhteistyötä on sujuva tiedonvaihto sekä näkemysten ja kannanottojen esittäminen yhteisillä foorumeilla. Sisäministeriön, valtioneuvoston kanslian, sosiaali- ja terveysministeriön, Poliisihallituksen ja THL:n yhteistyössä valmisteleva rahapelipoliittinen ohjelma kokoa yhteen rahapelipoliittikan kannalta keskeiset rahapelitoiminnan ohjaustahot. Rahapelien toimeenpanon yhtenäinen ohjaus on ohjelman yksi keskeisistä tavoitteista. Suomessa laatuaan ensimmäinen rahapelipoliittinen ohjelma valmistui vuonna 2022. Ohjelma sisältää tavoitteita ja toimenpiteitä pelihaittojen vähentämiseksi Suomessa vuoteen 2030. Tavoitteet kohdistuvat yhdenmukaiseen rahapelien toimeenpanon ohjaukseen, haittoja ehkäisevän rahapelijärjestelmän varmistamiseen, hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämiseen sekä palveluiden kehittämiseen. Ohjelman valmistelun yhteydessä todettiin tarve yhtenäistää ja kehittää rahapelitoiminnan ohjausta sen varmistamiseksi, että yksinoikeusyhtiön lakiin perustuva erityistehtävä ja rahapelien käytännön toimeenpano toteutuvat yhdenmukaisesti. Ohjausrakenteiden kehittämistarpeiden arviointi nostettiin rahapelipoliittisen ohjelman yhdeksi toimenpiteeksi.

Haittojen ehkäisyn kannalta ongelmalliseksi piirteeksi Suomen järjestelmässä on katsottu rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitettujen toimintojen ja tuotonjakotahojen tiivis kytkös rahapelipoliittikkaan. Edunsaajien ja kansalaisyhteiskunnan kytkös rahapelitoimintaan ja sitä kautta rahapelihaittojen käsittelyyn on katsottu ongelmalliseksi. Tämä yhteys katkesi vuoden 2024 alusta, kun arpajaislaissa säädetyistä Veikkaus Oy:n tuoton käyttötarkoituksista luovuttiin. Yhteyden poistamisen on tutkimuksessa ja laajalti rahapelihaitta-asiantuntijoiden keskuudessa arvioitu vahvistavan rahapelihaittojen ehkäisyä rahapelipoliitikassa.

2.4 Rahapelien markkinointi

Arpajaislain 4 §:n 8 kohtaan sisältyvä markkinoinnin määritelmä jakaa markkinoinnin kolmeen elementtiin. Lainkohdan mukaan markkinoinnilla tarkoitetaan mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myyninedistämistoimintaa. Markkinoinnin määritelmä arpajaislaissa on siten laajakaattaen monenlaisen toiminnan. Esimerkiksi äänimainokset, mainosbannerit, erilaiset markki-

nointiarpajaiset ja -kilpailut, rahapelisivuston tunnuksen näyttäminen, rahapeliyhtiöön viittaavan aihetunnisteen (hashtag) käyttäminen tai muu vastaava myyninedistäminen, jonka tarkoituksena on edistää rahapelien kysyntää tai rahapeliyhtiön imagoa, on markkinointia, joka Manner-Suomeen suunnattuna on kielletty muilta kuin Veikkaus Oy:ltä.

Arpajaislaissa säädetään rahapelien markkinointia koskevista rajoituksista erityisesti rahapelaamisesta aiheutuvien haitallisten seuraamusten ehkäisemiseksi. Arpajaislain 14 b §:ssä säädetään sallittua markkinointia koskevista yleisperiaatteista ja se sisältää säännökset markkinointia koskevista sisällöllisistä rajoituksista. Ainoastaan Veikkaus Oy saa markkinoida rahapelejä ja yhtiötä itseään, jos markkinointi on määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista sekä välttämätöntä rahapelikysynnän ohjaamiseksi arpajaislain nojalla harjoitettavaan rahapelitoimintaan ja vähemmän haittoja aiheuttavaan rahapelaamiseen. Veikkaus Oy voi antaa luvan rahapeliin liittyvien arpojen myyntiin, välittämiseen, pelipanosten vastaanottamiseen ja voittojen välittämiseen. Sen sijaan säännöksen perusteella Veikkaus Oy ei voi antaa lupaa rahapelien markkinointiin ja tällä tavoin siirtää vastuuta markkinoinnista muille. Esimerkiksi Veikkaus Oy:n asiämiehellä tai pelien toimeenpanolle tilan antaneella ei ole itsenäistä oikeutta markkinoida Veikkaus Oy:n pelejä.

Arpajaislain 14 b § sisältää säännökset markkinoinnissa kielletyistä keinoista ja tavoista, markkinoinnin yhteydessä annettavista tiedoista sekä säännökset suoramarkkinointikielloista. Rahapelien markkinoinnin tulee aina sisältää tieto rahapelaamisen sallitusta ikärajusta sekä siitä, mistä saa tietoa pelaamisen hallinnan välineistä ja rahapeliongelmiin apua tarjoavista palveluntuottajista. Arpajaislain 14 b §:ssä säädetään myös kiellosta markkinoida sellaisia erityisen pelihaittavaaran sisältäviä rahapelejä, jotka on lueteltu pykälän 4 momentissa.

Rahapelien markkinoinnin valvonta on arpajaislailla säädetty Poliisihallituksen tehtäväksi. Rahapelien markkinoinnin valvontavelvollisuus perustuu arpajaislain yleissäännökseen siitä, että arpajaisten toimeenpanoa valvotaan arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Lain tarkoitusta ja tavoitetta ilmentävällä säännöksellä on ollut myös korostunut merkitys yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliselle markkinoinnille, sillä valvonta on suurilta osin keskittynyt yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapelien markkinoinnin torjuntaan.

Erityistä huomioita markkinointia koskevassa sääntelyssä on kiinnitetty alaikäisten suojeleamiseen rahapelihaitoilta. Markkinointia ei saa kohdistaa alaikäisiin tai muutoin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin. Markkinoinnissa ei saa esiintyä alaikäisiä henkilöitä. Rahapelejä ei saa markkinoida sellaisessa televisio- ja radiotoiminnassa, kuvaohjelman elokuvateatterissa tapahtuvassa julkisessa esittämisessä ja julkaisutoiminnassa, joka on suunnattu alaikäisille, eikä sellaisen median palvelussa, joka on suunnattu alaikäisille tai vetoaa erityisesti alaikäisiin ja nuoriin henkilöihin.

Arpajaislaki ei sisällä sponsorointia koskevia erityisiä säännöksiä. Sponsorointi on ollut Veikkaus Oy:lle sallittua 14 b §:ssä säädettyjen markkinointia koskevien rajoitusten puitteissa. Voimassa olevan lain mukaisessa sponsoroinnissa on siten ollut otettava huomioon ainakin säännös koskien markkinoinnin maltillisuutta sekä kiello kohdistaa markkinointia alaikäisiin tai muutoin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin.

Poliisihallitus vastaa arpajaislaissa säädetyn rahapelien markkinoinnin valvonnasta. Arpajaislaki sisältää säännökset Poliisihallituksen toimivallasta kieltää arpajaislain vastainen markkinointi ja kiellon kohdistamisesta lainvastaista markkinointia harjoittavaan rahapeliyhtiöön, elin-

keinonharjoittajaan tai yksityishenkilöön. Kiellon tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Arpajaislain vastaisesta markkinoinnista voidaan näille tahoille määrätä myös hallinnollinen seuraamusmaksu. Arpajaislain vastainen markkinointi kuuluu myös rikosoikeudellisen sääntelyn ja seuraamusjärjestelmän piiriin. Rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 b §:n 8 kohdan mukaan se, joka rikkoo rahapelien markkinointia koskevia arpajaislain 14 b §:n säännöksiä, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, arpajaisrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Rahapelien markkinointia valvoo lisäksi kuluttaja-asiamies. Kuluttaja-asiamiehen toimivalta määräytyy kuluttajansuojalain 2 luvun mukaan, jonka markkinoinnin ja kaupallisten toimien käsitteet pohjautuvat direktiiviin sopimattomista menettelyistä elinkeinotoiminnassa (2005/29/EY). Kuluttaja-asiamiehen valvontatoimivalta on yleinen ja mahdollistaa tarvittaessa puuttumisen sopimattomiin kaupallisiin menettelytapoihin.

Markkinointisäännöksiä muutettiin vuoden 2022 arpajaislain uudistuksella. Lakimuutoksen tavoitteena oli ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja entistä tehokkaammin lisäämällä arpajaislakiin tätä tavoitetta tukevia uusia säännöksiä. Lisäksi lain tavoitteena oli vahvistaa yksinoikeusjärjestelmän kykyä ohjata kysyntää arpajaislailla säänneltyyn rahapelitarjontaan rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi. Veikkaus Oy:n rahapelien markkinointia koskevia säännöksiä muutettiin lisäämällä arpajaislakiin täsmäntäviä säännöksiä rahapelien kielletystä markkinoinnista, markkinoinnissa kielletyksi katsottavista keinoista ja tavoista, säännöksiä markkinoinnin yhteydessä annettavista tiedoista sekä säännökset suoramarkkinointikielloista.

Rahapelien sallitun markkinoinnin sääntelyn lähtökohtana on ollut rahapelaamisen ohjaaminen arpajaislailla säänneltyyn Veikkaus Oy:n toimintaan. Arpajaislain uudistuksella tätä periaatetta täydennettiin periaatteella ohjata pelaamista vähemmän haittoja aiheuttavaan pelaamiseen. Markkinoinnin tulisi lisäksi olla välttämätöntä rahapelaamisen ohjaamiseksi ja määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista. Yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyyn tukemiseksi markkinointia koskevia säännöksiä muutettiin siten, että vedonlyönti- ja totopelien markkinoinnista tuli sallittua markkinointia koskevien täsmennettyjen rajoitusten puitteissa.

Veikkaus Oy:n toteuttama markkinoinnin määrä on laskenut viime vuosina. Markkinointiin käytetty summa oli joitain vuosia vakiintunut noin 20 miljoonan euron tasolle, mutta nousi vuonna 2023 24,6 miljoonaan euroon. Kasvua oli etenkin tv-markkinoinnissa ja vedonlyönnin markkinoinnissa. Kohdennettu markkinointi ja suoramarkkinointi ovat nousseet merkittäviksi markkinoinnin väyliksi. Markkinoinnin painopiste on vaihdellut vuosien välillä ja erityisesti viime vuosina tunnustautuvan pelaamisen viestintä on tuonut Veikkaus Oy:lle näkyvyyttä varsinaisen pelien markkinoinnin lisäksi. Veikkaus Oy on markkinoinnissaan hyödyntänyt niin perinteistä mediaa kuten televisiota, radiota ja painettua mediaa, kuin verkkomainontaa, suoramarkkinointia ja sosiaalisen median alustojakin. Myös Veikkaus Oy:n kirjautumista edellyttämättömän verkkosivuston sisältö katsotaan markkinoinniksi, mikä on aiheuttanut muutoksia Veikkaus Oy:n hakusanamarkkinointiin. Lisäksi muut internetiin ja erityisesti erilaisille sosiaalisen median alustoille kytkeytyvät markkinoinnin muodot ja niiden nopea kehittyminen ovat tuoneet haasteita säädelylle yksinoikeustoimijalle. Veikkaus Oy on esillä Suomessa ja suomalaisessa mediassa vahvasti, mutta kuitenkin verrattain kohtuullisesti verrattuna joidenkin toimilupajärjestelmän piirissä olevien valtioiden katukuvassa ja mediassa esiintyvään rahapelien markkinointiin.

Veikkaus Oy:n markkinointi on viime vuosien aikana muotoutunut entistä maltillisemmaksi eikä Poliisihallitus ole havainnut Veikkaus Oy:n markkinoinnissa merkittäviä arpajaislain vastaisia menettelyjä. Hallinnollisiin toimiin edenneet tapaukset ovat liittyneet suurimmaksi osaksi lain sanamuodon tulkintaan sekä rajanvetoon, mikä on ollut sallittua markkinointitoimintaa tehtyjen tulkintojen puitteissa. Tulkinnoissa ratkaisevaa on ollut lain alkuperäinen tavoite ja tarkoitus rahapeleistä aiheutuvien haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen liittyen. Etenkään markkinoinnissa vaadittavalle maltillisuudelle ei ole laissa tai sen esitöissä esitetty selkeitä kriteereitä. Myöskään valvonnassa ei ole vielä muodostunut maltillisuudelle selkeää kriteeristöä. Termin sisältyminen arpajaislakiin on jättänyt viranomaiselle tulkinnanvaraa kattaen monenlaiset markkinointitapaukset, mutta termin käyttöön on havaittu liittyvän myös riskejä etenkin rahapeliin haittavaikutusten kautta. Tulkintaan, milloin kyse on maltillisesta markkinoinnista, vaikuttaa olennaisesti markkinoinnissa käytetyt muut elementit, minkä vuoksi sitä ei tulisikaan pitää irrallisena kokonaisuutena. Lisäksi myös arpajaislain 14 b §:n 2 momentin 9 kohdassa tarkoitettun ristiinmyynnin määritelmä ja siihen liittyvät tulkintaerot ovat käytännössä johtaneet valvontatoimeen.

Arpajaislain 14 b §:ssä säädettyjä markkinoinnin rajoituksia on voitu pitää vallinneessa yksinoikeusjärjestelmässä periaatteiltaan toimivina. Valvonnan kannalta merkityksellisiä ovat olleet säännölliset valvontakokoukset Veikkaus Oy:n kanssa sekä mahdollisuus tuoda esiin Poliisihallituksen näkemyksiä myös hallinnollista prosessia kevyemmällä menettelyllä. Vallinneesta yksinoikeusasemasta johtuen on ollut tärkeää, että Veikkaus Oy:n markkinoinnille on asetettu selkeät ja kattavat rajoitukset. Markkinoinnin rajoitukset ovat kattavuudestaan huolimatta jättäneet kuitenkin valvontaviranomaiselle mahdollisuuden myös tulkintojen tekemiseen.

Vuoden 2022 alusta voimaan astuneen vedonlyöntipelien markkinoinnin sallimisesta ei ole tutkimustietoa. Lähtökohtaisesti vedonlyöntipelejä voidaan pitää varsin korkean pelihahtariskin sisältävinä peleinä. Siten vedonlyöntipelien markkinoinnin salliminen sisälsi riskin pelihaittojen lisääntymisestä. On myös mahdollista, että osa aiemmin sääntelyn ulkopuolisia vedonlyöntipelejä verkossa pelanneista siirtyi pelaamaan Veikkaus Oy:n vedonlyöntipelejä.

2.4.1 Alaikäisten altistuminen rahapeliin markkinoinnille

Kansainvälinen tutkimustieto antaa viitteitä, että lapset ja nuoret ovat haavoittuva ryhmä rahapeliin markkinoinnin kannalta. Markkinointi voi kasvattaa todennäköisyyttä, että lapset ja nuoret pelaavat rahapelejä.

Tutkimuksessa, jossa vertailtiin Veikkaus Oy:n ja Ruotsissa toimivien rahapeliyhtiöiden markkinointia sosiaalisessa mediassa vuosina 2017–2020, havaittiin, että alaikäisten pääsy sisältöihin oli pääasiassa estetty, mutta tietyissä kanavissa näin ei aina ollut. Eniten viestejä lähettäneet Veikkaus Oy:n sosiaalisen median kanavat koskivat pokeria, vedonlyöntiä ja totopelejä. Veikkaus Oy:n viesteistä noin 10 prosenttia sisälsi maininnan ikärajoista tai vastuullisesta pelaamisesta, mikä oli vähemmän kuin Ruotsissa (Lindeman ym. 2023: Gambling operators' social media image creation in Finland and Sweden 2017–2020. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 40(1) 40–60).

2.4.2 Markkinoinnin vaikutus rahapelihaittoja kokeviin henkilöihin

Kansainvälinen tutkimusnäyttö osoittaa, että rahapelihaittoja kokeneet ovat haavoittuva ryhmä, sillä mainonta lisää heidän kohdallaan todennäköisyyttä jatkaa pelaamista. He kokevat mainonnan lisäävän muun muassa rahapelaamiseen liittyviä ajatuksia, aikeita pelata, sekä tosiasiallista pelaamista. Mainonta lisää todennäköisyyttä kokea rahapelihaittoja heidän kohdallaan. (McGrane, E ym. (2023) What is the evidence that advertising policies could have an impact on

gambling-related harms? A systematic umbrella review of the literature. *Public Health*, 215, 124–130.) Mainonnan kanavista internetin on havaittu vaikuttavan vahvimmin rahapelaamiseen.

Toinen Veikkaus Oy:n sosiaalisen median kanavia tarkastellut tutkimus osoitti, että sisällöt olivat usein uutismaisia tai journalistisia ilman suoria viittauksia rahapelaamiseen (Jääskeläinen ym. 2023: Sports News And Stories In The Service Of Gambification: The Finnish State-Owned Gambling Monopoly's Sports-Related Social Media Posts. *Journal of Gambling Issues*). Tämä saattaa tehdä kuluttajille vaikeammaksi erottaa, milloin on kyse pelejä koskevan informaation esittämisestä ja milloin myyninedistämisestä. On mahdollista, että tämänkaltaisen epäsuora markkinointi vaikuttaa rahapelihaittoja kokeviin henkilöihin pelaamista lisäävästi.

2.4.3 Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden markkinointi Suomessa

Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden markkinoinnilla tarkoitetaan muun kuin Veikkaus Oy:n markkinointia. Suomen yksinoikeusjärjestelmän ylläpitäminen on edellyttänyt, että valtio torjua luvattomasti toimeenpantuja rahapelejä ja niiden markkinointia. Euroopan unionin komissio on suosituksissaan todennut, että jäsenvaltioiden on asianmukaista torjua rahapelipalvelut, joita ei sallita unionin oikeuden eikä sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jossa rahapelipalvelua käytetään. Komissio on ryhtynyt myös oikeudellisiin toimiin, jos se on katsonut, että jäsenvaltio ei toteuta valitsemaansa yksinoikeusjärjestelmää johdonmukaisesti, vaan sallii luvattoman rahapelitoiminnan.

Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapelien markkinoinnin runsaasta määrästä johtuen valvonnassa on keskitytty niiden tapausten selvittämiseen ja estämiseen, jotka ovat tulleet viranomaisen tietoon esimerkiksi kansalaiskirjeiden, virkamiesten omien havaintojen, toisten viranomaisten tai alan edustajien ilmoitusten perusteella.

Vuoden 2022 alusta voimaan tulleen arpajaislain myötä Poliisihallituksen henkilöresursseja lisättiin laittoman rahapelitoiminnan valvomiseksi. Jo tätä ennen, olemassa olevien henkilöresurssien valossa Poliisihallituksen tehtävät lainvastaiseen rahapelitoimintaan puuttumisessa ja markkinoinnin valvonnassa olivat lisääntyneet merkittävästi. Teknologian ja palveluiden nopean kehittymisen myötä rahapelien markkinoinnin näkyvyys on lisääntynyt viimeisten viiden vuoden aikana merkittävästi sekä laajentunut useisiin eri palveluihin. Markkinointi on yhä personoidumpaa ja lähempänä kuluttajaa kuin aikaisemmin. Markkinoinnin uudet välineet ja tavat ovat aiheuttaneet myös rahapelien markkinoinnin valvonnassa laaja-alaisempia toimia ja tulkin-takäytänteitä.

Sosiaalisen median palveluiden saatavuus sekä markkinoinnin joustavuus ja nopeus ovat johtaneet siihen, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten yhtiöiden lisäksi etenkin luonnollisten henkilöiden toteuttama rahapelimarkkinointi on lisääntynyt voimakkaasti. Luonnollisten henkilöiden toteuttama rahapelien markkinointi on nähty erityisen haitallisena etenkin alaikäisille, sillä markkinointia on toteutettu alustoilla, joita pääasiassa nuoret ja alaikäiset käyttävät, sekä sellaisten henkilöiden toimesta, joita erityisesti nuoret seuraavat ja ihailevat. Markkinoinnista ei myöskään ole käynyt ilmi sen kaupallinen tarkoitus, vaan rahapelejä on markkinoitu piilo-markkinoinnin tavoin.

Rahapelien markkinointia on nykyisellään toteutettu hyödyntämällä erilaisia viestintäkanavia ja -tapoja. Erityisesti verkkoympäristössä tapahtuvaa markkinointia on havaittu runsaasti. Erityisillä verkkosivuilla on esiintynyt muun muassa rahapelien bannerimainontaa ja linkityksiä rahapelisivustoille. Linkityksiä on käytetty suoraan julkaisijalta ostetussa mainostilassa sekä

kumppanuus- eli niin sanottujen affiliate sivustojen avulla toteutetussa markkinoinnissa. Markkinointisisältöä on luotu myös tuottamalla verkkoympäristöön podcasteja ja videojulkaisuja. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen markkinoinnin torjumiseksi Poliisihallitus on puuttunut arpajaislain vastaiseen rahapelimarkkinointiin antamalla kieltopäätöksiä rahapelimainosbannereiden, rahapelisivustojen linkityksistä ja rahapelejä mainostavien podcastien ja videoiden julkaisemisesta.

Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliset yhtiöt ovat hyödyntäneet markkinoinnissaan myös suoramarkkinointia. Suoramarkkinointia on kohdistettu kuluttajille erityisesti puhelinsoitin, tekstiviestein ja sähköpostitse. Kuluttajan pyytämällä tai kuluttajan itsensä asettamalla markkinointikiellolla ei ole ollut vaikutusta markkinoinnin päättymiseen. Markkinointitoimet Manner-Suomeen kohdistuen ovat päättyneet Poliisihallituksen kieltoon arpajaislain vastaisesta rahapelimarkkinoinnista.

Verkkosivumainonnan ja suoramarkkinoinnin lisäksi yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolista rahapeliä markkinointia on havaittu myös perinteisimmässä mainonnan muodoissa, kuten televisio- ja radiomainonnassa, sekä fyysisessä ympäristössä, kuten Manner-Suomessa käytävissä urheilutilaisuuksissa. Fyysisessä ympäristössä tapahtuvan markkinoinnin osalta valvontaviranomainen on ohjaavilla toimilla pystynyt tehokkaasti ennalta ehkäisemään rahapeliyhtiöiden näkyvyyttä ja markkinointitoimia tiedottamalla tapahtumajärjestäjiä ja kilpailijoita arpajaislain säännöksistä ja tulkintakäytännöistä rahapeliä markkinointiin liittyen. Televisiolähetyksissä esiintynyttä arpajaislain vastaista markkinointia koskeva asia on kirjoitushetkellä käsiteltävänä korkeimmassa hallinto-oikeudessa eikä siitä siten ole tehty vielä lainvoimaista ratkaisua. Asiassa on kyse siitä, miten audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa direktiivissä (AVMS) oleva alkuperämaaperiaate soveltuu suhteessa arpajaislakiin.

Ilmiöihin perustuvassa tarkastelussa arpajaislain tulkintaan liittyvät eroavat näkemykset Poliisihallituksen ja valvonnan kohteena olevien tahojen välillä ovat käsittäneet Manner-Suomen ulkopuolelle sijoittautumisen sekä markkinoinnissa käytettävän kielen vaikutuksista markkinoinnin suuntautumiseen. Erityisesti suoratoistopalveluissa markkinoivat henkilöt ovat sijoittautuneet Manner-Suomen ulkopuolelle arpajaislain säännösten kiertämiseksi. Myös markkinoinnissa käytettävällä kielellä, muulla kuin suomen kielellä, on pyritty hämärtämään markkinoinnin suuntautumisen kriteeriä. Arpajaislain markkinointisäännöksiä sovelletaan kuitenkin myös ulkomaisiin toimijoihin, mikäli markkinoinnin tarkoituksena on ollut edistää rahapeliä myyntiä Manner-Suomessa. Merkitystä on tullut antaa myös sille, ovatko rahapelit tosiasiallisesti pelattavissa Manner-Suomessa. Markkinointia valvotaan samojen periaatteiden mukaisesti kuin Manner-Suomeen sijoittautuneiden toimijoiden osalta.

Ulkomaisten rahapeliyhtiöiden markkinointiviestintään on sisällytetty usein maininta valtakunnallisesta auttavasta palvelusta Peluurista. Peluuria koskevien tietojen lisäämisen tarkoituksena saattaa olla pyrkimys hämärtää kuluttajien käsitystä rahapeliyhteisön laillisesta toimeenpano-oikeudesta Manner-Suomessa. Arpajaislain yksiselitteistä kieltoa markkinoida muita kuin Veikkaus Oy:n rahapelejä pyritään myös kiertämään hyödyntämällä aktiivisesti piilomarkkinointia.

2.4.4 Rahapelien markkinointi ehkäisy ja hoidon työntekijöiden näkökulmasta

THL toteutti sekä keväällä 2022 että keväällä 2023 kaksi rahapelihaittojen kyselyä pääosin laadullisin menetelmin⁵. Kyselyt kohdennettiin rahapelihaittojen ehkäisystä vastaaville sekä rahapeliongelman tuen ja hoidon työntekijöille eri puolilla maata. Kyselyihin saatiin kahtena vuonna yhteensä 92 vastausta. Osa vastaajista oli samoja eri vuosina ja kahdessa eri kyselyssä. Merkittävää huolta kyselyihin osallistuneissa herättää moninaistunut ja monesti aggressiivisesti toteutettu rahapelimainonta useilla erilaisilla alustoilla, esimerkiksi verkkopelien yhteydessä, sosiaalisen median alustoilla, vaikuttajamarkkinoinnin kautta, suorana mainontana tai verkkosivuilla.

2.4.5 Markkinoinnin sääntely Veikkaus Oy:n näkökulmasta

Arpajaislaissa määriteltyihin eri rahapeleihin on todettu tarpeelliseksi kohdistaa erilaisia markkinoinnin rajoituksia rahapelin sisältämien haittavaikutusten perusteella. Haitallisimmiksi katsottujen rahapelien markkinointi on kokonaan kiellettyä muualla kuin sellaisissa erityisissä pelisaleissa, joihin kyseiset rahapelit on sijoitettu. Tällaisia pelejä ovat sähköisesti toimeenpantavat raha-arpajaiset eli nettiarvat, yksinomaan sähköisesti toimeenpantava veikkauspelit (esimerkiksi eBingo), raha-automaatit ja kasinopelit. Näiden pelien pelipaikoista voidaan antaa vain esimerkiksi pelipaikan sijaintiin ja aukioloaikoihin liittyvää tietoa sekä muuta vastaavaa tietoa.

Lain tulkinnan myötä tämä koskee myös Veikkaus Oy:n verkkosivustoa ja sovellusta, joita ei voi näin ollen markkinoida samalla tavoin kuin kansainväliset toimijat markkinoivat omia sivustojaan. Veikkaus Oy:n verkkosivuston kirjautumaton puoli tulkitaan markkinoinniksi, jolloin sisältö on erittäin rajattua markkinointikieltoisten pelien osalta. Tällaisista peleistä ei voi sivustolla näyttää muuta sisältöä kuin pelin nimi ja tunnus (logo, kuvamerkki). Tulkinnalla on yhtiön mukaan vaikutusta Veikkaus Oy:n hakusanamarkkinoinnin tehokkuuteen, sillä sivuston sisällön laajuus ja monipuolisuus vaikuttavat suoraan hakutuloksiin. Tämän seurauksena kansainvälisten toimijoiden sisällöt voivat nousta hauissa kärkeen sivustojen monipuolisemman sisällön ansiosta.

Kasinopelien ja raha-automaattien markkinointikielto koskee myös sähköisesti välitettäviä rahapelejä. Tästä johtuen uusien pelien julkaisuja (digitaalinen, nopearytmisen pelaaminen) on Veikkaus Oy:n osalta mahdollista markkinoida vain verkkosivuston kirjautuneella puolella tai jos asiakas on tilannut erikseen aiheesta palveluviestin. Veikkaus Oy:llä ei ole asiakassuhde-markkinoinnissaan (sähköposti, tekstiviesti sekä nk. push-viestit) mahdollisuutta kertoa kasinopeleistä, pokerista, eArvoista tai eBingosta. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliset toimijat puolestaan markkinoivat pelejä aktiivisesti näiden kanavien kautta.

Yksittäisiä rahapelejä koskevat markkinointia koskevat säännökset ovat Veikkaus Oy:n mukaan pääosin osoittautuneet selkeiksi ja niihin liittyvät viranomaistulkinnat vakiintuneiksi. Samoin rahapelien markkinointiin sisällytettävä tieto rahapelien ikärajaista, pelaamisen hallinnan välineistä ja rahapeliongelmiin apua tarjoavista palveluntuottajista on Veikkaus Oy:n mukaan osoittautunut toimivaksi.

Vaikuttajamarkkinointi on Veikkaus Oy:n osalta kielletty eli julkisuuden henkilöt eivät voi jakaa Veikkaus Oy:n sisältöä omissa kanavissaan vastikkeellisesti tai vastikkeetta. Mainoskasvoina ja Veikkaus Oy:n jakaman sisällössä julkisuuden henkilöitä voidaan käyttää.

⁵ https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/148852/URN_ISBN_978-952-408-289-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Markkinoinnin rajoituksia koskevissa säännöksissä ja tulkinnoissa ei ole Veikkaus Oy:n käsitksen mukaan huomioitu verkkokauppojen ja muiden digitaalisten palvelujen yleisiä standardeja ja asiakkaiden odotuksia. Esimerkiksi verkkokaupan kirjautumista edellyttävien palvelujen kehittämismahdollisuudet tai hyvän asiakaspalvelun tarjoaminen ovat tulkintojen vuoksi rajallisia (esimerkiksi asiakkaiden palveleminen asiointipolun varrella sekä tutustuttaminen uusiin peleihin ja palveluihin). Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliset toimijat kehittävät aktiivisesti palveluitaan vastaamaan asiakkaiden odotuksia.

Fyysisten pelipaikkojen asiakaspalvelutilanteisiin liittyvät säännökset ja viranomaistulkinnat esimerkiksi rahapeleistä ja niiden ominaisuuksista tai peliutuuksista kertomisen osalta ovat Veikkaus Oy:n näkemyksen mukaan osin vaikeaselkoisia ja heikentävät yhtiön mukaan asiakaskokemusta. Samoin laintulkinnat erilaisten ilmaisujen käytöstä hankaloittavat selkokielistä viestintää asiakkaille. Pelaamiseen liittyvät imperatiivit on tulkinnoissa kielletty. Tämän johdosta esimerkiksi digitaalisen markkinoinnin, hakusanamainonnan, verkkopalvelun ja sovelluksen ohjauksissa joudutaan käyttämään asiakkaalle epäselvempiä ilmaisuja, minkä seurauksena Veikkaus Oy:n markkinoinnin sisältö on jäykkää eikä puhuttele asiakaskohderyhmiä samalla tavoin kuin kansainvälisten toimijoiden sisällöt ja markkinointiviestit. Myös kuvallisen viestinnän osalta tulkinnat rajoittavat Veikkaus Oy:n näkemyksen mukaan yhtiön toimintaa suhteessa kilpailijoihin. Myös tämä vaikuttaa hakusanamainonnan sisältöihin ja hakukonetuloksiin.

Rahapelien markkinointia koskevat tulkinnat rajaavat Veikkaus Oy:n mukaan myös markkinointiviestinnän välineiden käyttöä. Markkinoinnin sääntelyssä ja tulkinnoissa ei yhtiön mukaan huomioida uusia markkinointikanavia tai -teknologioita ja niihin liittyvää kuluttajakäyttäytymistä, kohderyhmiä tai asiakkaiden odotuksia. Esimerkiksi sosiaalisen median uusien kanavien, videopalvelujen tai vaikuttajamarkkinoinnin osalta tulkinnat pohjautuvat yhtiön näkemyksen mukaan perinteisemmän median lainalaisuuksiin. Tulkinnoissa ei Veikkaus Oy:n mukaan myöskään huomioida eri ikäryhmien muuttuvaa mediakäyttöä, kuten nuorten vähäistä TV:n katselua.

2.5 Peliestot ja muut rahapelaamisen hallinnan välineet

Arpajaislain nojalla annetussa sisäministeriön asetuksessa Veikkaus Oy:n rahapelien pelisääntöistä säädetään pelaamisen hallinnan välineistä. Asetusta sovelletaan Veikkaus Oy:n verkon välityksellä toimeenpanemaan ja pelitilin kautta tapahtuvaan rahapelaamiseen, mutta käytännössä Veikkaus Oy on omaehtoisesti laajentanut asetuksen soveltamisalaa myös fyysisiin rahapelaamisen kanaviin.

2.5.1 Peliestot

Pelipisteissä sijaitsevien raha-automaattien osalta peliestomahdollisuus määräajaksi tai toistaiseksi tuli voimaan tammikuussa 2021 ja pelisaleissa heinäkuussa 2021. Toukokuussa 2023 Veikkaus Oy täydensi raaputusarpoja lukuun ottamatta peliestokokonaisuutta kaiken pelaamisen estolla. Raaputusarvat tulivat tunnistautumisen pelaamisen ja peliestomahdollisuuden piiriin vuoden 2024 alusta. Vuodesta 2024 alkaen esto on ollut mahdollista asettaa määräajaksi tai toistaiseksi.

Sisäministeriön asetuksessa säädetään myös peliestoista, jonka pelaaja voi asettaa itselleen määräaikaisesti tai toistaiseksi voimassa olevaksi. Rahapeleissä on myös näkyvillä pelaamisen keskeyttävä pikasulkutoiminnallisuus, joka estää pelaamasta rahapelejä seuraavan vuorokauden loppuun.

Sosiaali- ja terveysministeriö tilasi vuonna 2017 selvityksen tehokkaista sääntelyyn perustuvista haittojen ehkäisytöistä. Pakollinen tunnistautuminen ja pakolliset itse asettavat rajat pelikulutukselle nostettiin selvityksessä keskeisiksi haittojen minimointiin tähtääviksi toimiksi. Nykyisen tietopohjan perusteella voidaan arvioida, että jos rajat ovat riittävän matalia, ne ovat pakollisia ja käytössä on laaja tunnistautuminen, voidaan toimenpiteillä ehkäistä ja vähentää riskitason rahapelaamista ja sitä kautta peliongelmiä. Millään yksittäisellä rahapelaamisen hallinnan välineellä ei kuitenkaan todennäköisesti yksinään olisi merkittävästi haittoja ehkäisevää tai vähentävää vaikutusta, vaan yksittäisten toimenpiteiden tehokkuus on riippuvainen muista haittojen ehkäisytöistä.

Itselle haettujen pelikieltojen vaikutuksia pelikäyttäytymiseen on verkossa pelattavien rahapeliensa osalta tutkittu paljon. Tutkimusnäyttö ei ole kiistatonta, mutta pelikieltojen voidaan tutkimusnäytön valossa perustellusti arvioida vähentävän pelaamista, pelikulutusta ja lieventävän yksilön rahapeliongelmaa. (esimerkiksi Caillon, J ym. (2019) Effectiveness of At-Risk Gamblers' Temporary Self-Exclusion from Internet Gambling Sites. *J Gambl Stud* 35, 601–615; Naoimh McMahon, K ym. (2019) Effects of prevention and harm reduction interventions on gambling behaviours and gambling related harm: An umbrella review, *Addictive Behaviors*, 90, 380–388.) Pelaamisen estot voidaan katsoa tarpeelliseksi esimerkiksi estämään äkillinen pelaamisen riistäytyminen ja siitä seuraavat haitat.

Asetuksella säädetyt määräajaksi tai toistaiseksi asetettavat estot koskevat sähköisesti välitettäviä rahapelejä. Peli- tai peliryhmäkohtaiset estot ovat voimassa määräajan. Kaikkea pelaamista koskevat estot voivat olla myös toistaiseksi voimassa olevia. Veikkaus Oy on omaehtoisena toimena laajentanut estot kattamaan myös fyysisessä kanavassa tapahtuvaa rahapelaamista.

Rahapelitoiminnan käytännön valvontatyössä on ilmennyt, että pikasulkutoiminnallisuus ei kuitenkaan toimi aina siten, että se estäisi rahapeliensa pelaamisen välittömästi kaikissa tapauksissa. Esimerkiksi käynnissä olevissa pokeriturnauksissa pikasulkutoiminnallisuuden käyttäminen vaikuttaa estävästi ainoastaan uusien panostusten tekemiseen. Jos pelaaja on jo maksanut osallistumismaksun ennen pikasulkutoiminnallisuuden käyttämistä, hän voi tämänkin jälkeen jatkaa meneillään olevan turnauksen pelaamista. Pikasulkutoiminnallisuus koskee siten ainoastaan uusien panostusten tekemistä. Pelaaja voi kuitenkin myös halutessaan poistua turnauksesta ja lopettaa pelaamisen.

2.5.2 Tappiorajat

Sisäministeriön asetuksen mukaan pelaajan on asetettava pankkitilin ja pelitilin väliset vuorokausi- ja kuukausikohtaiset rahansiirtorajat. Asetus sisältää säännöksen öistä aikaa koskevasta rahansiirtokiellosta ja pelitilillä säilytettävästä euromääräisestä enimmäisvarallisuudesta. Pelaajan on asetettava asetuksessa määriteltyjä nopearytmisiä rahapelejä koskevat vuorokausi- ja kuukausikohtaiset enimmäistappiorajat. Vuorokausikohtainen enimmäisraja on 500 euroa ja kuukausikohtainen 2 000 euroa. Pelaamisessa on lisäksi käytössä peliajan aikamuistutin.

Olemassa oleva tutkimusnäyttö pelikulutusrajojen vaikutuksesta pelaamisen määrään ja peliongelmiin ei ole kiistatonta, mutta tutkimustiedon mukaan kulutusrajojen voidaan perustellusti arvioida vaikuttavan vähentävästi rahapelikulutukseen. (esim. McAuliffe ym. (2021) Responsible product design to mitigate excessive gambling: A scoping review and z-curve analysis of replicability. *Plos One* 16(4): e0249926; Marionneau, V. ym. (2024). Availability restrictions and mandatory precommitment in land-based gambling: effects on online substitutes and total consumption in longitudinal sales data. *BMC Public Health* 24:809). Tämän vuoksi pakolliset ja riittävän alhaiset kulutusrajat ovat toimiva keino ehkäistä tehokkaasti liiallisesta rahapelaamisesta aiheutuvia rahapelihaittoja. Tappiorajojen vaikutukset pelihaittoihin ovat riippuvaisia

asetettavien kulutusrajojen ylätasosta, rajojen käytön pakollisuudesta, rajojen sitovuudesta ja niiden laajuudesta.

Rahapelaamisen haittariskien arviointiryhmä on arvioinut pelirajoituskokonaisuutta. Arvioinnissa on hyödynnetty Veikkaus Oy:n asiakasaineistoa. Arviointia on toistaiseksi tehty tarkemmin vain tappiorajojen osalta. Pelaamisen hallintaa koskevien välineiden ja pakollisen tunnistautumisen laajentuminen viimeisten vuosien aikana useisiin eri rahapeleihin ja kaikkiin myyntikanaviin on selvästi vaikuttanut Veikkaus Oy:n pelikatteeseen sitä vähentävästi. Esimerkiksi pakollisen tunnistautumisen käyttöönoton jälkeen raha-automaattien tuottama pelikate vähentyi selvästi. Vastaavasti pelikatteen lasku oli välittömästi nähtävissä fyysisissä raha-automaateissa myös tappiorajojen tultua niiden osalta käyttöön. Toisaalta tietoa siitä, missä määrin pelaaminen on siirtynyt muihin kuin Veikkaus Oy:n tarjoamiin peleihin, ei ole ollut käytettävissä.

Tappiorajoja koskevat säännökset tulivat asetuksella voimaan joulukuussa 2017. Tappiorajojen käyttöönottoon liittyi siirtymäaika, jonka aikana pelaajilla oli mahdollisuus nostaa asettamia talletus- ja tappiorajojaan välittömästi ilman rajojen muuttamista koskevaa karenssiaikaa. Voimassa olevan asetuksen mukaisesti uudet rajat tulevat niiden nostamisen osalta voimaan vasta seuraavana vuorokauden alussa (vuorokausiraja) tai seuraavan kalenterikuukauden alussa (kuukausiraja). Siirtymävaiheen jälkeen oli havaittavissa, että pelaajat eivät muuttaneet nopearytmisiä verkkopelejä koskevia tappio- ja talletusrajojaan enää yhtä paljon, koska rajat eivät olleet yhtä helposti muutettavissa ja nostettavissa. Siirtymävaiheen päättymisen jälkeen tappiorajojen piiriin kuuluvien rahapelien pelikate laski. Rahapelihaittojen kannalta erityisesti merkillepantavaa oli, että pelikatteen laskua tapahtui nimenomaan riskitasolla pelaavien kohdalla.

Tärkeä seikka liittyen tappiorajojen luonteeseen ja toimivuuteen haittojen näkökulmasta onkin niiden pakollisuus ja sitovuus. Kansainväliset tutkimukset (esim. Ivanova, E., Magnusson, K., & Carlbring, P. (2019). Deposit limit prompt in online gambling for reducing gambling intensity: A randomized controlled trial. *Frontiers in Psychology*, 10, 433546) ja edellä kuvatut arviointiryhmän havainnot ovat osoittaneet, että vapaaehtoisuuteen perustuvat tappiorajat eivät ole yhtä tehokkaita liiallisen pelaamisen ja rahapelihaittojen ehkäisemisessä. Rahapelit aiheuttavat riippuvuutta vastaavasti kuin esimerkiksi alkoholi ja tupakka, joten pelaamisen lopettaminen ja vähentäminen ja omissa päätöksissä pysyminen on vaikeaa, mikäli henkilölle on jo kehittynyt ongelma rahapelaamisen suhteen.

Arviointiryhmä on lisäksi tarkasteluissaan todennut, että Veikkaus Oy:n pelaamista nykyisin koskevat tappiorajat ovat tasoltaan melko korkeat suhteutettuna suomalaisten yleiseen tulotason. Nykyiset voimassa olevat pelaamisen rajat vaikuttavat myös melko korkeilta verrattuna esimerkiksi korkeamman tulotason Norjaan, jossa on Suomen kaltainen rahapelien toimeenpanon yksinoikeusjärjestelmä ja käytössä erilliset peli- ja pelityyppikohtaiset tappiorajat.

Usein vasta-argumenttina etenkin tiukempia pakollisia keskitettyjä tappiorajoja kohtaan esitetään, että pelaaminen siirtyy järjestelmän ulkopuolelle, missä vastaavia rajoituksia ei ole. Arviointiryhmän näkemyksen mukaan ei ole realistista olettaa, että rajoitusten aiheuttama siirtymä olisi täydellistä. Todennäköisempää on, että osa pelaamisesta häviää rajoitusten seurauksena. Sekä Suomessa Veikkaus Oy:n että Norjassa Norsk Tippingin asiakkaille tehtyjen kyselyjen perusteella valtaosa pelaajista lopettaa pelaamisen saavuttaessaan rajan. Tappiorajoilla on todennäköisesti sekä ehkäisevää että korjaavaa vaikutusta. Tämän suuntaisia havaintoja on saatu auttavista palveluista, etenkin raha-automaattipelaamisesta pakollisten tappiorajojen tultua voimaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n ja asiantuntijat ovat tuoneet esille, että pelaamisen rajoituksissa ja muissa järjestelmän sisäisissä sääntelykeinoissa olennaista on järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan torjunta. Tämä sisältää kaikki ne keinot millä pelien tarjoaminen järjestelmän ulkopuolelta ja vastaavasti näiden pelien pelaamien järjestelmän sisäisten pelien sijasta tehdään mahdollisimman kannattamattomaksi suhteessa järjestelmän sisäiseen toimintaan. Mikäli ulkopuolisen tarjonnan torjunta on tehokasta, se vahvistaa yhtä aikaa sekä järjestelmän kykyä ehkäistä haittoja, että järjestelmän kanavointiastetta, sillä rahapelaamisen kysyntä ei tässä tapauksessa suuntaudu järjestelmän ulkopuolelle yhtä helposti. Mikäli ulkopuolisen tarjonnan torjunta ei ole tehokasta, ei järjestelmä pysty yhtä tehokkaasti torjumaan haittoja tai kanavoimaan kysyntää järjestelmän sisälle.

2.5.3 Talletusrajat

Talletusrajat voidaan nähdä merkittävänä haittojen ehkäisykeinona ja niiden vaikuttavuutta haittoihin koskevat samankaltaiset mekanismit kuin tappiorajojakin. Pakollisia talletusrajoja koskevat säännökset tulivat asetuksella voimaan samanaikaisesti tappiorajoja koskevien säännösten kanssa. Pelaajien on asetettava itselleen pankkitilin ja pelitilin välisiä siirtoja kokeva päivittäinen ja kuukausittainen enimmäistalletusraja ennen ensimmäistä talletustaan pelitilille. Myös talletusrajoihin liittyi siirtymäaika, jolloin pelaaja pystyi muuttamaan rajoja niitä korottavasti ilman karenssiaikaa. Samoin kuin tappiorajojen osalta, siirtymäajan jälkeen pelaajan tekemä rajoja nostava uusi talletusraja tuli voimaan vasta seuraavan vuorokauden (vuorokausiraja) tai kuukauden (kuukausiraja) alusta. On kuitenkin huomattava, että toisin kuin tappiorajojen osalta, pelitilille tehtäville talletuksille ei ole asetuksessa säädetty euromääräistä enimmäismäärää. Pelitilillä saa asetuksen mukaan olla kuitenkin kerrallaan enintään 20 000 euroa.

Osa pelaajista asettaakin talletusrajat huomattavan korkeiksi, jolloin niillä ei voida nähdä olevan minkäänlaista rajoittavaa vaikutusta. Myös sitoutuminen asetettuihin rajoihin on tällöin jossain määrin heikompaa, kun käytännössä talletusten suorittamista rajoittaa ainoastaan säännös pelitilin saldon enimmäismäärästä. Tällä ei kuitenkaan THL:n asiantuntijoiden arvion mukaan ole haittojen ehkäisyn kannalta juurikaan rajoittavaa vaikutusta, sillä yksittäisten rahansiirtojen lukumäärää ei ole rajoitettu, ainoastaan talletusten yhteissummaa. Pelaaja voi tehdä talletuksia nykytilassa niin monta ja niin usein kuin haluaa euromääräisten rajojen sisällä. Haittojen tehokkaan ehkäisyn kannalta lähestymistapa ei ole aukoton, sillä tiheät rahansiirrot pelitilin ja pankkitilin välillä voivat toimia yhtenä ongelmallisen pelaamisen indikaattorina.

Veikkaus Oy:n mukaan erityisesti asiakkaan itse asettamat erikestoiset ja eri peleihin valittavat peliestot, pakolliset itse asetettavat tappiorajat sekä pelikäyttäytymiseen perustuva riskipelaajien kontaktointi sekä heille kohdennettu viestintä toimivat pelaamisen hallinnan näkökulmasta hyvin ja asiakkaat käyttävät erilaisia kohdennettuja peliestoja hallitakseen pelaamiseen käytettyä rahaa oman pelikäyttäytymisensä mukaan. Pelaaja voi esimerkiksi haluta estää raha-automaattipelaamisen, mutta ei Loton pelaamista. Yhtiön mukaan datan perusteella nähdään, että pelaajat törmäävät pääasiassa itse asetettuihin, hyvin maltillisiin rajoihin (mediaani 200 euroa kuukaudessa). Näin ollen pakolliset itse asetettavat tappiorajat sekä vähentävät ongelmallista pelaamista Veikkaus Oy:n peleissä että auttavat pelaajia itse säätelemään omaa Veikkaus Oy:n peleihin kohdistuvaa kulutustaan sopivalle tasolle.

Arviointiryhmän näkemyksen mukaan haittojen tehokkaan ehkäisyn kannalta rajojen noston ja niiden voimaantulon välillä olisi oltava vähintään useamman päivän viive.

2.5.4 Pelaamisen estot pelikasinolla ja pelisaleissa

Pelikasinon ja erityisten pelisalien osalta arpajaislaissa säädetään pääsyn estämisestä ja pelaamisen rajoittamisesta. Tätä koskeva täsmennetty sääntely laajennettiin vuoden 2022 arpajaislain uudistamisessa pelisalipelaamiseen. Sisäänpääsyä koskeva kieltö tai pelaamisen rajoitus voidaan asettaa määräaikaisena tai toistaiseksi voimassa olevana. Arpajaislaissa säädetään myös Veikkaus Oy:n henkilökuntaan kuuluvan oikeudesta poistaa henkilö pelikasinosta tai erityisestä pelisalista. Veikkaus Oy:llä ja sen henkilökunnalla on oikeus kieltää henkilöltä pääsy pelikasinon ja erityiseen pelisaliin, poistaa henkilö tai rajoittaa hänen pelaamistaan, jos häntä epäillään pelivilpistä tai hän on syyllistynyt pelivilppiin, hänen käyttäytymisensä aiheuttaa tai sen voidaan epäillä aiheuttavan häiriötä pelikasinon tai erityisen pelisalin järjestykselle, pelaaminen on aiheuttanut tai tulee ilmeisesti aiheuttamaan hänelle taloudellista, sosiaalista tai terveydellistä haittaa tai hän on pyytänyt, että Veikkaus Oy estää hänen pääsynsä pelikasinon tai erityiseen pelisaliin taikka rajoittaa hänen pelaamistaan.

Rahapelitoiminnan valvonnan näkökulmasta nykyisen arpajaislain säännökset pääsyn estämisestä ja pelaamisen rajoittamisesta pelikasinolla mahdollistavat Veikkaus Oy:lle laajan harkintavallan. Arpajaislain 15 §:n 2 momentin 1–4 kohdissa lain sanamuodon perusteella Veikkaus Oy:llä on velvollisuuden sijaan oikeus ryhtyä kyseisessä säännöksessä tarkoitettuihin toimenpiteisiin. Toisin sanoen sanamuodon perusteella esimerkiksi pelaajan oma pyyntö tai pelaajan kohdalla ilmennyt ilmeinen riski vakavista pelihaitoista ei vielä muodostaisi ehdotonta perustetta estää pelaajan pääsy pelikasinolle tai erityiseen pelisaliin, poistaa henkilöä pelikasinolta tai erityisestä pelisalista, tai rajoittaa hänen pelaamistaan. Rahapelitoiminnan valvonnan, vastuullisen pelaamisen ja pelihaittojen estämisen näkökulmasta etenkin lain 15 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetun pelaajan oman pyynnön osalta rajoittamistoimien harkinnanvaraisuutta voidaan pitää ongelmallisena.

Myös 15 §:n 2 momentin 1–3 kohdissa tarkoitetuissa tilanteissa kieltojen ja rajoitusten asettaminen on harkinnanvaraista. Kyseisten tilanteiden osalta harkinnanvaraisuuden voidaan kuitenkin katsoa olevan tarkoituksenmukaisempaa ottaen huomioon kyseisten kohtien tulkinnanvaraisuus. On silti huomattava, että arpajaislaissa on asetettu Veikkaus Oy:lle velvollisuus pelihaittojen ehkäisyyn, mistä seuraa käytännössä myös velvollisuus harkita lain 15 §:ssä tarkoitettuja rajoitustoimia. Tämä ilmenee muun muassa arpajaislain 14 c §:stä, jonka mukaan Veikkaus Oy:n on tarvittaessa asetettava rahapelien pelaamiselle pelilaji-, pelityyppi-, peli- ja pelaajakohdaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi sekä tarjottava pelaajalle mahdollisuus itse asettaa edellä mainittuja rajoituksia. Sääntelyn selkeyden vuoksi pykälän sanamuodon ja perustelujen tarkentaminen voisi kuitenkin valvonnan näkökulmasta olla tarpeellista.

Veikkaus Oy asetti vuonna 2017 pelaajan itsensä pyytämiä sisäänpääsykieltoja tai muita pelaajan pyytämiä pelaamisen rajoituksia kasinolla yhteensä 560 henkilölle. Vuonna 2018 vastaava luku oli 486 ja vuonna 2019 luku oli 426. Vuonna 2020 kieltoja ja rajoituksia asetettiin 220, vuonna 2021 227, vuonna 2022 511 ja vuoden 2023 syyskuun loppuun mennessä 371 kpl. Ongelmapelaamisen johdosta Veikkaus Oy asetti vuonna 2017 yhteensä 48 henkilölle joko sisäänpääsykiellon pelikasinon tai muun pelikasinopelaamista koskevan rajoituksen. Vastaava luku vuonna 2018 oli 58 ja vuonna 2019 luku oli 74. Vuonna 2020 ongelmapelaamisen johdosta kieltoja ja rajoituksia asetettiin 45, vuonna 2021 88, vuonna 2022 42 ja vuoden 2023 syyskuun loppuun mennessä 17.

Rahapelitoiminnan valvonnan näkökulmasta asetettujen kieltojen ja rajoitusten määrä on pelikasinon asiakasmääriin nähden vähäinen. Kieltojen ja rajoitusten määrää voi selittää osaltaan, että niiden asettaminen on pelaajan näkökulmasta hankalaa. Pelikasinon estot ja rajoitukset on

mahdollista asettaa vain paikan päällä kasinolla ja siihen tarvitaan henkilökunnan avustusta ja erillisen paperilomakkeen täyttämistä. Estoja ja rajoituksia ei ole siis mahdollista asettaa oma-toimisesti tai etänä esimerkiksi Veikkaus Oy:n sivuilla. Vastuullisuuden ja pelihaittojen estämisen näkökulmasta on ongelmallista, että peliongelmiesta kärsivän henkilön tulee henkilökohtaisesti mennä asioimaan kasinolle saadakseen eston voimaan.

Veikkaus Oy:n näkemyksen mukaan erityisten pelisalien osalta on riittävää, että pakollisen tunnistautumisen myötä pelaaja voi asettaa itselleen pelieston kaikkeen pelaamiseen, jolloin tarvetta asiakkaan aloitteesta pelisaleissa annettulle pääsykiellolle ei enää ole. Kieltoja annettiin vuonna 2022 kuusi ja vuonna 2023 syyskuun loppuun mennessä kolme.

2.5.5 Henkilötietojen käsittely ja riskikäyttäytymisen tunnistaminen Veikkaus Oy:n toiminnassa

Arpajaislain 51 § sisältää säännöksiä henkilötietojen käsittelystä Veikkaus Oy:n lakisääteisissä tehtävissä, joiden toteuttamiseksi Veikkaus Oy saa käyttää henkilötietoja tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettulla tavalla. Pykälä sisältää myös käsiteltävien tietojen sisältöä koskevan säännöksen, jonka perusteella Veikkaus Oy:llä on oikeus ja velvoite käsitellä peli- ja pelaajadataa rahapelikäyttäytymisen seuraamiseksi ja haitalliseen rahapelaamiseen liittyvien toimenpiteiden mahdollistamiseksi. Lainkohdan perustelujen mukaan automaattisen käsittelyn tuloksia voitaisiin muun muassa hyödyntää asiakaskohtaisissa esimerkiksi valikoimalla asiakkaita, joihin otettaisiin yhteyttä arvion osoittaman riskin perusteella.

Veikkaus Oy:n mukaan asiakkaiden kontaktoinnilla eli kohdennetuilla soitoilla ja viesteillä saadaan erityisesti korkean riskitodennäköisyyden asiakas arvioimaan pelaamistaan. Dataan perustuvat havainnot osoittavat, että asiakkaat reagoivat kontaktointiin ja säättävät välittömästi kontaktoinnin jälkeen esimerkiksi pelirajojaan tai asettavat peliestoja. Veikkaus Oy:n näkökulmasta pelaamisdataa hyödyntävä asiakkaalle personoitu haitalliseen pelaamiseen puuttuminen on moderni ja toimiva ratkaisu.

Rahapelien haittariskien arviointiryhmä on perehtynyt Veikkaus Oy:n haitallisen pelaamisen mallintamiseen sekä siinä käytettyihin menetelmiin. Arviointiryhmä on myös kehittänyt ja tutkinut ongelmallisen pelaamisen mallintamista ja siihen liittyviä menetelmiä. Arviointiryhmän näkemyksen mukaan nykyistä mallia olisi syytä kehittää sekä mallintamisen että siihen perustuvan kontaktoinnin ja muiden mahdollisten interventioiden osalta. Pelkästään vastuullisuuteen ja itsesääntelyyn nojaava malli ei arviointiryhmän näkemyksen mukaan olisi toimiva siirryttäessä osittaiseen toimilupajärjestelmään. Mallin perusteella ei voida määrittää todennäköisesti rahapeliongelmiesta kärsivien pelaajien määrää, mikä jo itsessään kertoo, että ongelmallisen pelaamisen mallintaminen ei toimi toivotulla tavalla.

2.6 Raha-automaattien sijoittelu ja omavalvonta

Arpajaislain 16 §:ssä säädetään raha-automaattien sijoittelusta ja 16 a §:ssä niiden omavalvonnasta. Kyseiset säännökset tulivat voimaan vuoden 2022 alussa. Rahapelitoiminnan valvonnan näkökulmasta raha-automaattien sijoittelua koskeva säännös on osoittautunut käytännössä hyvin haasteelliseksi. Rahapelitoiminnan valvonnan näkökulmasta säännöstä on etenkin suhteessa sen esitöihin tulkittu siten, että pykälämuutoksen oli tarkoitus mahdollistaa päivittäisasiointi ilman altistumista rahapelaamiselle. Esimerkiksi lakimuutosta koskevassa hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 18/2021) todetaan, että pykälämuutos mahdollistaa sen, että kauppojen auloissa tai muilla julkisilla paikoilla ei pidettäisi raha-automaatteja nähtävillä ja liiketiloissa voisi asioida ilman altistusta rahapelaamiselle. Tällöin raha-automaatit sijoitettaisiin siten, että liiketilassa käyvät henkilöt, mukaan lukien alaikäiset ja peliongelmaiset, eivät suoranaisesti altistuisi

rahapelaamiselle näkemällä raha-automaatteja tai muiden pelaamista. Esteetön valvonta voisi olla toteutettavissa myös esimerkiksi kameravalvonnan ja monitorin avulla. Edellä kuvattu tavoite ilmenee kuitenkin vain lain esitöistä eikä lain sanamuodosta ole johdettavissa suoraa velvoitetta esimerkiksi automaattien sijoittamiselle näköesteen taakse.

Toisin sanoen lain esityöt ja lain sanamuoto eroavat toisistaan sen suhteen, mitä toimenpiteitä sijoittamiselta tarkalleen edellytetään. Toisekseen lakimuutoksen yhteydessä ei juurikaan avattu konkretian tasolla sitä, miten sijoittelu tulisi käytännössä toteuttaa. Tämä on johtanut siihen, että Veikkaus Oy on vähentänyt automaattien näkyvyyttä ja käytettävyyttä muilla toimenpiteillä, kuten esimerkiksi siirtämällä laitteita pois lapsille suunnattujen tuotteiden lähietäisyydeltä sekä ottamalla käyttöön pelikoneiden näytönsäästäjät. Edellä kuvatun tulkinnanvaraisuuden johdosta pykälän vaikutuksen voidaan katsoa jääneen vähäiseksi. Mikäli automaattien sijoittelua halutaan rajoittaa nykyisestä ja mahdollistaa asiointi ilman altistumista rahapelaamiselle, tulisi asiasta Poliisihallituksen näkemyksen mukaan säätää yksiselitteisesti.

Arpajaislain 16 a §:ssä säädetään raha-automaattien omavalvonnasta. Pykälä koskee sanamuotonsa perusteella ainoastaan raha-automaatteja, mutta käytännössä Veikkaus Oy on ulottanut omavalvonnan koskemaan muutakin rahapelitoimintaansa. Myös omavalvontaa koskeva säännös tuli voimaan vuoden 2022 alusta ja Veikkaus Oy:n laissa säädetty omavalvontavelvollisuus on ollut olemassa siten noin kahden vuoden ajan. Rahapelitoiminnan valvonnan näkökulmasta omavalvontamalli on näiden kahden vuoden aikana vaikuttanut lupaavalta. Omavalvontasäännöksen myötä Veikkaus Oy ja sen asiamiehet ovat muun muassa velvollisia tekemään omavalvontasuunnitelman, joka asettaa yhtiölle velvollisuuden seurata oman toimintansa lainmukaisuutta ja vastuullisuustoimien riittävyyttä. Velvoitteella on pyritty varmistamaan, että kaikilla toimijoilla on riittävät ja oikeat tiedot toimintaansa liittyvistä lain mukaisista velvoitteista ja niiden käytännön toteuttamiseen liittyvistä riskeistä. Toimintaympäristöt vaihtelevat ja riskejä on syytä arvioida kunkin ympäristön erityiset piirteet huomioiden.

Omavalvontamallin eduiksi ovat osoittautuneet esimerkiksi se, että omavalvonta tarjoaa rahapelitoimintaa harjoittaville tahoille mahdollisuuden arvioida itse omaan toimintaansa liittyviä riskejä sekä luoda omaan toimintaansa parhaiten sopivat sisäiset mallit, joilla lakisääteisten velvoitteiden toteutumista valvotaan. Omavalvonta pitää sisällään velvollisuuden raportoida viranomaiselle omavalvonnan toteuttamisesta ja omavalvonnan yhteydessä tehdyistä huomioista. Tämän myötä valvovalla viranomaisella on mahdollisuus reagoida yhtiöiden toimintaan liittyviin epäkohtiin ja haasteisiin esimerkiksi suositusten tai lausuntojen muodossa annettavalla ohjeistuksella. Näin ollen omavalvontamalli tarjoaa mahdollisuuden hallinnollisesti kevyempään, varhaiseen ja ennakkolliseen puuttumiseen mahdollisissa laiminlyöntitilanteissa. Vuosina 2022 ja 2023 Poliisihallitus on esimerkiksi seurannut Veikkaus Oy:n omavalvontamallin käyttöönottoa niiltä osin, miten asiamiesten omavalvontasuunnitelmat on kerätty ja tarkastettu sisältönsä puolesta sekä mihin toimenpiteisiin havaitut puutteellisuudet ovat johtaneet. Osana tätä seurantaa Poliisihallitus on tuonut esille useita huomioita ja antanut kannanottoja toimenpiteiden riittävyydestä. Rahapelitoiminnan valvonnan näkökulmasta omavalvontavelvollisuus on siten tukenut Poliisihallituksen tekemää viranomaisvalvontaa ja tarjonnut matalan kynnyksen ennakkollisen puuttumisväylän havaittuihin epäkohtiin.

Veikkaus Oy:n mukaan nykyinen lainsäädäntö on yhtiön näkökulmasta parantanut entisestään vastuullista pelaamista peliautomaateilla ja myyntipaikkaverkostossa. Veikkaus Oy:n mukaan se on ottanut käyttöön haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ja alaikäisten suojaamiseen liittyvät toimenpiteet raha-automaattien sijoittelussa. Veikkaus Oy:n mukaan se on vähentänyt raha-automaattien näkyvyyttä ja houkuttelevuutta poistamalla automaattien näytöiltä pelinäkyvät ja logot ja vaihtamalla näyttöjen perustilaksi tunnistautumisvaihtoehdot. Veikkaus Oy on

mahdollistanut haavoittuvassa asemassa olevien välttämättömän asioinnin ruokakaupoissa ilman vaihtoehtoa pelata peliautomaatteja tiettyinä kellonaikoina. Raha-automaattien aukioloaika on 9–21, mikä vastaa mietojen alkoholijuomien myyntiaikaa. Veikkaus Oy:n omavalvontasuunnitelmassa on määritelty yhtiön raha-automaattien sijoittelun periaatteet, joiden mukaan raha-automaatteja ei muun ohella sijoiteta myyntipaikoissa suoraan sellaisten tuoteryhmien viereen, jotka ovat suunnattu erityisesti alaikäisille. Asiamiesmyynnin pelimyyjille on tarjolla peliongelmiin kohtaamiseen verkkokoulutus ja Veikkaus Oy on varmistanut ikäraja- ja valvonnan toimintavarmuuden asiamiesten kanssa. Lisäksi Veikkaus Oy toteuttaa omavalvontamallin mukaisesti myyntipaikkakohtaisten riskien arviointia ja huomioimista.

Veikkaus Oy otti myyntipaikkojen omavalvonnan käyttöön arpajaislaissa edellytettyä laajempaa siten, että omavalvonta kattaa raha-automaattien lisäksi myös muut Veikkaus Oy:n toimeenpanemat rahapelit. Veikkaus Oy varmistaa yhteistyössä asiamiesten kanssa omavalvontasuunnitelmien laatimisen ja toteutumisen käytännössä, sisältäen muun muassa vastuullisuus- ja koulutusten suorituksen, automaattien sijoittelun valvottavuuden ja henkilöllisyyden todentamisen ikäraja- ja valvonnan ohjeiden mukaisesti. Omavalvontasuunnitelmia käydään läpi kumppaniyhteistyössä säännöllisesti esimerkiksi vastuuhenkilön vaihtumisen yhteydessä. Kaikilla Veikkaus Oy:n asiamiehillä on laadittu omavalvontasuunnitelma, mikä on omalta osaltaan tukenut raha-automaatteihin liittyvien riskejä vähentymistä.

Veikkaus Oy:n havaintojen mukaan sen rahapelien myyntipaikoissa on yhtiön raha-automaattien lisäksi tavara-voittoautomaatteja ja niin sanottuja taitoautomaatteja, joiden määrä on Veikkaus Oy:n havaintojen mukaan lisääntynyt. Kyseiset laitteet sekoitetaan usein Veikkaus Oy:n raha-automaatteihin. Tavara- ja taitoautomaattipelaamiseen ei ole säädetty ikärajaa, eikä niihin kohdisteta samanlaista valvontaa kuin raha-automaatteihin. Veikkaus Oy:n mukaan tavara-voitto- ja taitoautomaatit saattavat kuitenkin aiheuttaa peliongelmiä.

THL:n toteuttaman laadullisen päivittäistavarakauppatutkimuksen alustavien tulosten mukaan omavalvontaa toteutettiin kaupoissa eri tavoin. Päivittäistavarakaupoissa omavalvonta käsitettiin itse tehdyksi keskitetysti johdetuksi valvonnaksi (asiakkaalta kysyttiin henkilötodistusta iän varmistamiseksi ja tapahtuma kirjattiin) ja esimiestasolla valvottiin kirjauksia. S-ryhmässä omavalvontasuunnitelma tehtiin keskitetysti, kun taas K-kauppiat laativat omavalvontasuunnitelman kukin itse.

Tutkimuksessa havaittiin ristiriitaa raha-automaattien sijoittamisen vähemmän näkyvälle paikalle ja valvonnan toimivuuden välillä. Mikäli automaatit oli sijoitettu esimerkiksi nurkan tai pylvään taakse, ei niihin ole mahdollista helposti saada suoraa näköyhteyttä, millä on suora käytännön vaikutus valvontaan. Toisaalta automaattien sijoittaminen vähemmän näkyville paikoille saattaa ehkäistä peliongelmiä kärsivien tai siitä eroon päässeille syntyvää kiusausta pelata, ja sitä kautta haittoja.

2.7 Rahapelitoiminnan valvonta

Poliisihallitus vastaa rahapelien toimeenpanon valvonnasta. Arpajaislain 42 §:n mukaisesti rahapelien toimeenpanoa valvotaan pelaajien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä rahapelihaittojen haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Arpajaislain vuoden 2022 alussa voimaan tulleella uudistuksella vahvistettiin rahapelitoiminnan valvontaa muun muassa täsmentämällä Poliisihallituksen toimivaltuuksia ja muuttamalla valvontaa koskevia säännöksiä vastamaan valvontatoiminnassa toteutettuja teknisiä muutoksia.

Poliisihallituksen rahapelitoiminnan valvonta on sekä ennakkollista että jälkikäteistä. Valvontaa toteutetaan oikeudellisena valvontana ja tietoteknisenä valvontana Veikkaus Oy:n toimeenpanemien rahapeliin valvontaa varten kehitetyllä valvontajärjestelmällä. Oikeudellisella valvonnalla Poliisihallitus varmistaa, että Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanossa noudatetaan arpajaislain 13 c §:ää ja sen nojalla annettuja valtioneuvoston ja sisäministeriön asetuksia. Vastaavasti Poliisihallitus varmistaa ylläpitämänsä tietoteknisen valvontajärjestelmän avulla pelaajien oikeusturvaa ja toisaalta ehkäisee väärinkäytöksiä rahapeliin toimeenpanossa. Tietoteknisellä valvontajärjestelmällä varmistetaan, että valvontajärjestelmään ja Veikkaus Oy:n pelijärjestelmään tallentuneet tiedot vastaavat toisiaan, mikä on riittävä keino varmistua pelien oikeellisuudesta ilman virallisen valvojan tekemää hyväksyntää. Valvonta- ja pelijärjestelmään tallentuneiden tietojen vastaavuudella varmistetaan, että pelijärjestelmän tiedot ovat siirtyneet valvontaan muuttumattomina, eheinä ja luotettavina. Lisäksi useiden veikkauspelien arvonnantoiteuttaminen edellyttää Poliisihallituksen valvontajärjestelmän myötävaikutusta, koska arvonnantoiteuttamisen satunnaisuuden luotettavuuden varmistaminen perustuu valvontajärjestelmän tuottamaan siemennelukuun. Arpajaislain 43 §:ssä säädetään edellä mainitusta oikeudellisesta ja tietoteknisestä valvonnasta.

Tietoteknisen valvonnan merkityksen lisääntymisen johdosta Poliisihallituksen määräämien virallisten valvojen tarve on vähentynyt, minkä vuoksi virallisten valvojen tehtäviä koskevaa sääntelyä on myös muutettu vuoden 2022 alusta voimaan tulleessa arpajaislain uudistuksessa. Virallisella valvojalla on keskeinen rooli joidenkin lottotyypin veikkauspelien ja ennen 1.1.2024 myytyjen rahapika-arpajaislojien lisäarvojen sekoittamisen sekä arvonnantoiteellisuuden varmistamisessa. Tarvittaessa virallisen valvojan määräys voitaisiin antaa myös muuta rahapelitoiminnan valvonnan tarkoitusta varten. Arpajaislain 43 §:n mukaan Poliisihallitus voi määrätä rahapelitoiminnan valvontaa varten virallisia valvojia. Viralliseen valvojaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Valvonnan tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi arpajaislaissa säädetään myös Poliisihallituksen tiedonsaantioikeuksista. Poliisihallituksella on arpajaislain 44 §:n nojalla oikeus saada salassapitosäännösten estämättä ja maksutta Veikkaus Oy:ltä valvontatehtävän suorittamiseksi ja arpajaislojien tilastointia välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja. Tiedonsaantioikeus kattaa esimerkiksi Veikkaus Oy:n asiakasrekisteriin sisältyvät tiedot sekä Veikkaus Oy:n arpajaislain 51 §:n nojalla käsittelemät henkilötiedot. Arpajaislaissa säädetään myös virallisen valvojan tiedonsaantioikeudesta.

Arpajaislaki sisältää myös säännöksen Poliisihallituksen tarkastusoikeudesta. Poliisihallituksella on arpajaislain ja sen nojalla annettujen säännösten valvontaa varten oikeus tarkastaa Veikkaus Oy:n tiloja, tietojärjestelmiä ja toimintaa, jos tarkastus on valvontatehtävän hoitamiseksi tarpeen. Poliisihallituksen tarkastusoikeus käsittää niin rahapelitoimintaan käytettyjä tiloja kuin muitakin tiloja siltä osin kuin tarkastaminen on tarpeen valvontatehtävän suorittamiseksi.

Rahapeliin toimeenpanon tehokkaan valvonnan varmistamiseksi arpajaislaissa säädetään myös kansainvälisessä yhteistyössä toimeenpantaviin rahapeleihin liittyvistä seikoista. Sisäministeriö voi arpajaislain 43 §:n 4 momentin nojalla myöntää Veikkaus Oy:lle luvan kansainvälisessä yhteistyössä toteutettavien rahapeliin toimeenpanoon ja hyväksyä valvontajärjestelyjen käyttöönoton tällaisten rahapeliin osalta. Tällaisia rahapelejä ovat muun muassa Viking Lotto ja Eurojackpot. Veikkaus Oy toimii aina suomalaisten pelaajien osalta rahapeliin toimeenpanijana. Arpajaislain 42 §:n 5 momentissa säädetään puolestaan Poliisihallituksen valvontajärjestelyjen käyttöönoton hyväksymisestä sellaisten rahapeliin toimeenpanon osalta, joiden pelijärjestelmät

sijaitsevat EU- tai ETA-alueella. Säännös mahdollistaa Veikkaus Oy:lle pelijärjestelmien sijoittamisen Suomen ulkopuolella sisäministeriön etukäteen antaman hyväksynnän nojalla. Säännöksen tavoitteena on varmistaa, ettei arpajaislaissa säädetty valvonnan tavoite vaarannu.

Arpajaislain 62 a §:n 4 momentin nojalla Poliisihallituksella on toimivalta kieltää väliaikaisesti rahapelin toimeenpano, jos pelaajien oikeusturva ja väärinkäytösten mahdollisuus lisääntyy tai jos rahapelien toimeenpanon valvonta muutoin vaarantuu. Vuoden 2022 uudistuksessa lakiin lisätyllä säännöksellä mahdollistettiin Poliisihallitukselle riittävä toimivalta ilman viivytystä keskeyttää rahapelin toimeenpano, jos se havaitsee, että pykälässä tarkoitettu tilanne syntyy rahapelin toimeenpanossa esimerkiksi teknisten ongelmien johdosta. Säännöksen tarkoituksena on turvata valvonnan toteutumista ja pelaajien oikeusturvaa. Väliaikainen kieltäminen koskee myös tilanteita, joissa Veikkaus Oy on vaarassa joutua väärinkäytösten kohteeksi. Lisäksi Poliisihallituksella on arpajaislain 62 a §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla toimivalta kieltää rahapelin toimeenpano, jos rahapelin toimeenpanossa rikotaan arpajaislakia taikka sen nojalla annettua asetusta muulla kuin 62 b §:ssä tarkoitettulla tavalla. Pykälän 2 momentin nojalla kieltö voidaan kohdistaa kaikkiin rahapelin toimenpanijoihin, mukaan lukien Veikkaus Oy:hyn. Pykälän 4 momentissa tarkoitettu väliaikainen kieltö voi olla voimassa kerrallaan enintään 30 päivää ja 3 momentissa tarkoitettu kieltö kerralla enintään 12 kuukautta.

Rahapelitoiminnan valvonnan näkökulmasta arpajaislain 62 a §:ssä tarkoitettut kiellot ovat yleisen ohjeistuksen, neuvonnan ja suositusten ohella ainoita viranomaisen puuttumiskeinoja sellaisiin tilanteisiin, joissa Veikkaus Oy toimisi arpajaislain säännösten vastaisesti. Näin ollen nykyisessä arpajaislaissa tarjolla oleva viranomaisen työkaluvalikoima on jokseenkin rajallinen tilanteissa, joissa yksinoikeuden nojalla rahapelitoimintaa harjoittavan toiminnassa olisi epäkohtia. Veikkaus Oy:n kohdalla kieltopäätösmenettelyn hyödyntämiselle ei ole juurikaan ilmentynyt aihetta, sillä Veikkaus Oy on pääsääntöisesti noudattanut hyvin niitä ohjeistuksia, joita Poliisihallitus on sille lausunnoissaan ja muissa kannanotoissaan esittänyt. Erityisesti toimilupajärjestelmään siirryttäessä on toimivan valvonnan näkökulmasta perusteltua, että viranomaisen käytössä olisi joustavampi keinovalikoima. Nykyisillä säännöksillä kieltopäätöksen antamisen kynnys on asetettu korkeaksi, sillä lain esitöiden perusteella kieltopäätöksen antaminen edellyttää toistuvaa tai vakavaa lain rikkomista ja väliaikaisen kieltopäätöksen kohdalla pelaajien oikeusturvan tai rahapelitoiminnan valvonnan vaarantumista tai väärinkäytösten lisääntymisen riskiä. Toisin sanoen viranomaisen käytössä on lievänä ensiasteen valvontakeinona ohjaus ja neuvonta sekä tiukempaa välillisen hallintopakon mahdollistavana valvontakeinona kieltopäätös, jonka käyttö kuitenkin on käytännössä korkea.

Rahapelitoiminnan valvontaan sisältyy myös arpajaislain 48 §:ssä tarkoitettu ratkaisusuositusmenettely, jossa pelaaja voi pyytää Poliisihallitukselta kirjallisesti ratkaisusuositusta Veikkaus Oy:n ja pelaajan välisestä voitonmaksua koskevasta erimielisyydestä. Ratkaisusuositus on pelaajalle maksuton. Ratkaisusuositus ei ole ainoa mahdollinen toimenpide tapauksissa, joissa on erimielisyyttä pelaajan ja Veikkaus Oy:n välillä.

Arpajaislain vuoden 2022 alusta voimaan tulleessa uudistuksessa lakiin lisättiin myös säännökset Poliisihallituksen virkamiesten rahapelaamiseen kohdistuvista rajoituksista. Säännösten tarkoituksena on varmistaa, ettei rahapelien valvontatehtävistä vastaavan virkamiehen toiminta vaaranna Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanon tai sen valvonnan luotettavuutta ja uskottavuutta. Arpajaislain 43 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua rahapeleihin, joiden tekninen valvonta on hänen tehtävänänsä, jos hän voi saada virkatehtävissään tietoonsa sellaista pelitapahtuma-aineistoa, jota hän voi hyödyntää omassa pelaamisessaan. Päätöksen pelaamisen rajoittamisesta tekee Poliisihallitus.

2.7.1 Tietoteknisen valvonnan nykytila

Osana rahapelitoiminnan valvontaa Poliisihallitus ylläpitää valvontajärjestelmää, jonka tehtävänä on osaltaan mahdollistaa säädetyt valvontatehtävät. Valvontajärjestelmä käsitteenä sisältää seuraavat osa-alueet: palvelinlaitteet, tietokannat tukipalveluineen, tietoliikenne- ja valvontalaitteet sekä -yhteydet. Järjestelmä kytkeytyy Veikkaus Oy:n pelijärjestelmien rajapintoihin. Osa Veikkaus Oy:n toimeenpanemien rahapelien toiminnoista, esimerkiksi arvontatoimista, on riippuvaisia valvontajärjestelmän toiminnallisuuksista. Tästä johtuen tietotekninen valvonta edellyttää ympärivuorokautista varallaoloa.

Valvontajärjestelmän toiminnan kannalta olennaisten vika- ja häiriötilanteiden korjaustoimet aloitetaan kahden tunnin vasteajalla ja selvitetään valvontajärjestelmän sijaintipaikalla tai mahdollisuuksien mukaan Poliisihallituksen toimipisteestä hallintayhteyksien välityksellä. Tietoteknisellä valvonnalla on kaksi fyysisesti erillään sijaitsevaa päävalvontajärjestelmäkokonaisuutta, joiden tehtävänä on toimia rajapintana valvonnan ja Veikkaus Oy:n välillä. Järjestelmät ovat toisiinsa nähden identtisiä ja niiden toiminta perustuu palvelun jatkuvaan käytettävyyteen sekä varautumiseen katkoksista ja ongelmatilanteista toipumiseen. Laskenta- ja suorituskapasiteetiltaan kumpikin järjestelmä kykenee yksinään ylläpitämään koko valvontajärjestelmän tuotantoa. Edellä mainitun lisäksi valvontaan sisältyy kolme kevyempää edustapalvelua, jotka välittävät valvonta-aineistoa pelijärjestelmän rajapinnoista mahdollisimman lyhyen fyysisen etäisyyden päästä.

Valvontajärjestelmän keskuspiiste sijaitsee Poliisihallituksen toimitiloissa Riihimäellä. Keskuspisteeseen siirretään rahapelien valvonta-aineistoa muun ohella raportointia varten. Keskuspiste toimii myös keskitettynä hallintakeskuksena sekä varatalennustilana aineiston palautusten mahdollistamiseksi. Järjestelmän hallintaan liittyvät tilat ja toimet on tarkasti rajattu vain niitä käyttäville asiantuntijoille niin fyysisesti kuin ohjelmallisesti järjestelmiin pääsyn hallinnoimiseksi. Valvontajärjestelmä ja sen käyttämä ohjelmisto auditoidaan säännöllisesti kolmannen osapuolen toimesta.

Rahapelitoiminnan valvonnassa käytetään yhtenä valvontakeinona raportointia, jota varten valvontajärjestelmän osana on erillinen raportointijärjestelmä. Raportointijärjestelmä käy kerättyä aineistoa läpi ja luo sen pohjalta valvonnan tarvitsemää ennalta määriteltyä aineistoa. Esimerkki järjestelmän luomasta aineistosta on toteutunut palautusprosentti eri rahapeleistä.

Rahapelitoiminnan valvontaa varten tarvitaan räätälöityä, eri pelijärjestelmien kanssa yhteisprojekteissa tuotettua valvontaohjelmistoa. Tätä tehtävää suorittamaan Poliisihallitus on valinnut sopimuskumppaniksi ulkopuolisen ohjelmistoyrityksen. Jokainen Veikkaus Oy:n toteuttama uusi pelijärjestelmä integroidaan valvonnan ohjelmistoihin yhteensopivaksi projektitöiden, testausprosessien ja tuotantoonvientien avulla.

2.7.2 Rahapelitoiminnan valvonnan kustannukset

Arpajaislain 46 §:n mukaan Veikkaus Oy:n tulee korvata valtiolle rahapelitoiminnan valvonnasta aiheutuvat kustannukset. Kustannusten perimisestä säädetään sisäministeriön asetuksella.

Rahapelitoiminnan valvonnan kustannukset olivat vuonna 2021 yhteensä noin 4,5 miljoonaa euroa. Rahapelivalvonnan henkilöstökulut olivat noin 1,2 miljoonaa euroa ja tietoteknisen valvonnan kulut noin 2,7 miljoonaa euroa. Edellä mainittujen kulujen lisäksi kustannuksia syntyi muun muassa tietoteknisen valvonnan varallaolokorvauksista ja virallisten valvojien palkkioista. Vuonna 2022 valvonnan kustannukset olivat yhteensä noin 4,8 miljoonaa euroa, josta

henkilöstökulut olivat noin 1,3 miljoonaa euroa ja tietoteknisen valvonnan kulut noin 2,7 miljoonaa euroa. Vuodesta 2023 alkaen henkilöstökulujen määrä on kasvanut noin 660 000 eurolla vuodessa arpajaislain vuoden 2022 uudistuksessa Poliisihallitukselle tulleiden uusien tehtävien, ja niistä johtuvien lisäresurssitarpeiden vuoksi. Vuoden 2022 kehyspäätöksen mukaan koko arpajaishallinnon htv-kehys vuodelle 2023 oli 39,3 htv:tä. Poliisihallituksen arpajaishallinto vastaa arpajaislain nojalla myös tavara-arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta ja eräiden tavara-arpajaislupien sekä bingoilupien myöntämisestä ja näihin lupiin liittyvien tilitysten tarkastamisesta. Lisäksi arpajaishallinto vastaa rahankeräyslain noudattamisen valvonnasta ja rahankeräyslupiin liittyvistä tehtävistä.

2.8 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta

Lakia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017), jäljempänä *rahanpesulaki*, sovelletaan Veikkaus Oy:hyn ja kaikkiin sen toimeenpanemiin rahapeleihin. Veikkaus Oy:n asiamiehiin sovelletaan rahanpesulain 3 ja 4 lukuja kokonaisuudessaan sekä 7 ja 8 lukuja asianomaisissa luvuissa säädetyiltä osin. Veikkaus Oy:hyn sovelletaan rahapesulakia kokonaisuudessaan, eikä se voi vapautua laissa säädetyistä velvollisuuksistaan sillä perusteella, että se käyttää velvollisuuksien täyttämässä asiamiehiä.

Veikkaus Oy ja sen asiamiehet ovat rahanpesulain mukaan velvollisia tietyin edellytyksin muun muassa tunnistamaan asiakkaansa, todentamaan asiakkaiden henkilöllisyyden, seuraamaan toiminnassaan tavallisuudesta poikkeavia liiketoimia ja tekemään epäilyttäviä liiketoimista rahanpesuilmoituksia Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskukselle. Lisäksi Veikkaus Oy on velvollinen muun muassa laatimaan riskiarvion rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien tunnistamiseksi ja arvioimiseksi.

Poliisihallitus valvoo, että Veikkaus Oy ja sen asiamiehet noudattavat niitä koskevia rahanpesulain säännöksiä. Poliisihallituksen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonnan tavoitteena on väärinkäytösten estäminen. Valvontaa suoritetaan riskiperusteisesti. Poliisihallitus valvoo monin eri keinoin, että Veikkaus Oy sekä elinkeinonharjoittaja ja yhteisö, joka välittää Veikkaus Oy:n tarjoamiin rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja, jos Veikkaus Oy on antanut asiakkaan tunnistamisen ja ilmoituksen tekemisen muun elinkeinonharjoittajan tai yhteisön tehtäväksi, täyttävät rahanpesulaissa säädetyt velvollisuutensa. Poliisihallituksen suorittaman valvonnan keinovalikoimaan kuuluvat rahanpesulain nojalla esimerkiksi tarkastusten tekeminen, toimeenpanokiellon ja oikaisukehotuksen antaminen, hallinnollisten seuraamusten määrääminen ja määräämättä jättäminen sekä määräysten antaminen. Rahanpesulakia on muutettu sen voimaantulon jälkeen ja muutoksilla on ollut vaikutuksia Poliisihallituksen valvontatehtäviin muun muassa pakotesäätelyn ja jäädyttämislain noudattamisen järjestämisen osalta osana asiakkaan tuntemista (HE 323/2022 vp).

Rahanpesun estämisen valvonta on olennaisesti sidoksissa Poliisihallitukselle arpajaislaissa säädettyyn rahapelitoiminnan valvontaan. Veikkaus Oy:n tulee arpajaislain 46 §:n nojalla myös korvata valtiolle rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonnasta aiheutuvat valvontakustannukset osana rahapelitoiminnan valvontakustannuksia.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n alaisuudessa toimiva toimintaryhmä Financial Action Task Force (FATF) on todennut vuoden 2023 seurantaraportissaan, että Suomessa on käytössä menettelyjä, joilla pyritään estämään rikoksesta tuomittujen henkilöiden toimiminen kasinon operatiivisessa johdossa. Samassa raportissa FATF on esittänyt huolensa siitä, että näiden henkilöiden toimimista operatiivisessa johdossa ei ole lainsäädännöllä kielletty.

Euroopan komission ylikansallisessa riskiarviossa analysoidaan nykyisiä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä ja ehdotetaan kattavia toimia niiden torjumiseksi (COM(2022) 554 final, SWD(2022) 344). Toimivaltaisten viranomaisten olisi käynnistettävä ohjelmia, joilla lisätään sähköisten rahapelien tarjoajien tietoisuutta uusista riskitekijöistä, jotka saattavat pahentaa alan haavoittuvuutta. Tällaisia riskitekijöitä ovat muun muassa anonyymien sähköisen rahan tai virtuaalivaluuttojen käyttö sekä laittomien sähköisten rahapelien tarjoajien markkinoille tulo. Rahanpesun selvittelykeskusten epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten laadusta antamalla palautteella parannettaisiin ilmoitusmenettelyä ja saatujen tietojen hyödyntämistä. Jäsenvaltioiden olisi koulutustilaisuuksien lisäksi järjestettävä henkilökunnalle, säännösten noudattamisesta vastaaville virkamiehille ja palvelujen tarjoajille asianmukaista koulutusta, jossa keskityttäisiin asiaankuuluvien tuotteiden ja liiketoimintamallien riskiarvioon.

Vuoden 2021 kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion mukaan rahapelitoimintaan kohdistuva rahanpesun kokonaisriskitaso on 2 eli kohtalaisesti merkittävä. Merkittävimpänä rahanpesun riskinä nähdään ulkomaalaisten peliyhtiöiden käyttäminen ja siihen haavoittuvuutena liittyvät valvonnan pirstaleisuus sekä tietojensaannin haasteet. Merkittäväksi riskiksi nähdään myös vedonlyöntipelaaminen, jossa voitot saadaan välittömästi lopputuloksen ratkettua ja jossa pyritään varmistamaan tietty voiton palautusprosentti. Pelaamisen hajauttaminen yleisesti Manner-Suomen ja Ahvenanmaan välillä nähdään kohtalaisena riskinä. Rahanpesun riskin nähdään olevan merkittävällä tasolla myös tilanteessa, jossa varoja siirretään pelitilille ja sieltä eteenpäin kotiutustilille, mutta lähtötili ja kotiutustili eroavat toisistaan. Kohtalaisena rahanpesun riskinä näyttyy puolestaan tilanne, jossa rahaa kierrätetään pelitilin kautta takaisin samalle tilille, jolta alkuperäinen siirto tehtiin. Kohtalaisena riskinä rahapelaamiseen liittyen pidetään etätunnistamisen käyttöä, jolloin tunnistettava henkilö ei ole läsnä tunnistamistilanteessa. Rahapelitoimintaan liitännäisten terrorismin rahoittamisen kokonaisriskitaso on 2 eli kohtalaisesti merkittävä. Merkittävänä riskinä on ulkomaisissa peliyhtiöissä tapahtuva pelaaminen ja siihen haavoittuvuutena liittyvä valvonnan hajanaisuus. Valvonta on hajautunut useaan eri maahan osalle eri viranomaisille. Kohtalaiseksi riskiksi katsotaan ylipäänsä rahapelaaminen monopolijärjestelmän ulkopuolelle, erityisesti nettipelaamisen kautta.

Poliisihallitus on tammikuussa 2021 julkaissut valvojakohtaisen riskiarvion Manner-Suomen rahapelitoiminnan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä. Riskiarvio on valvojan viranomaisen näkemys rahapelitoimintaa uhkaavista tekijöistä ja tapahtumista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen osalta. Riskiarviossa on tunnistettu todennäköisimpiä ja merkittävimpiä rahapelaamiseen kohdistuvia rahanpesuriskejä sekä esitetty keinoja näiden vähentämiseksi. Poliisihallitus on toukokuussa 2024 julkaissut päivitetyn valvojakohtaisen riskiarvion.

Poliisihallituksen päivitetyn riskiarvion mukaan asiamies- ja pelipisteiden sekä raviratojen ja erityisten pelisalien osalta rahanpesuriskien voidaan katsoa pienentyneen pakollisen tunnistautumisen myötä, sillä anonyymiä pelaamista ei enää käytännössä ole. Riskit eivät ole kuitenkaan hävinneet kokonaan, sillä tunnistautumisvälineiden väärinkäytökset ovat mahdollisia. Lisäksi riskiksi on tunnistettu se, että asiakasta ei todenneta rahanpesulain mukaisissa summarajatilanteissa eli, kun asiakkaan tekemä panostus tai lunastus on yhtenä tai toisiinsa kytkeytyvinä suorituksina vähintään 2 000 euroa. Riskiksi on myös tunnistettu se, että epäilyttävää liiketoimea ei tunnisteta eikä siitä ilmoiteta.

Poliisihallitus laati toukokuussa 2024 myös uuden, rahanpesulain mukaisia pakotteita ja jäädytyspäätöksiä koskevan riskiarvion. Rahapelitoiminnassa tunnistetut pakotteisiin ja jäädyttämispäätöksiin liittyvät merkittävimmät tunnistetut riskit ovat henkilö-, järjestelmä- sekä asiakkuusriskejä. Sillä, että Veikkaus Oy:n rahapeliasiakkaina voivat olla vain luonnolliset henkilöt, joilla on suomalainen henkilötunnus sekä kotipaikka Suomessa, voidaan katsoa olevan pakoteriskiiä vähentävä vaikutus, joten pakoteriskiiä rahapelitoiminnassa ei pidetä tällä hetkellä kovinkaan

todennäköisenä. Seuraukset voivat kuitenkin olla merkittäviä riskin toteutuessa, sillä riskin toteutuminen voi tarkoittaa sekä rahanpesun että terrorismin rahoittamisen mahdollisuutta.

Raha-automaatit pelikasinon ulkopuolella, eli pelipisteissä ja erityisissä pelisaleissa, tulivat rahanpesulain soveltamisalaan vuoden 2022 alusta lähtien. Poliisihallitus on julkaissut Manner-Suomen rahapelitoiminnan raha-automaattien rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä oman riskiarvion, jota tulee tarkastella yhdessä samanaikaisesti julkaistun valvojakohtaisen riskiarvion yleisen osion kanssa. Tämä raha-automaatteja koskeva riskiarvio käsittelee Poliisihallituksen arpajaishallinnon tekemän riskiarvion pohjalta esiin nostettuja merkittävimpiä rahapelaamiseen raha-automaateilla yleensä liittyviä rahanpesuriskejä. Riskiarvion mukaan raha-automaattien rahanpesuriskiä voivat nostaa muun muassa seuraavat tekijät: asiakkaan tunnistamisen ja henkilöllisyyden todentamisen mahdolliset puutteet ja riittämättömyys, raha-automaattien ominaisuudet, jotka mahdollistavat uusien maksumenetelmien käyttöönoton sekä raha-automaatin sijainti.

Arpajaislain 14 §:n mukaan sähköisesti välitettäviä rahapelejä toimeenpantaessa Veikkaus Oy:n on avattava pelaajalle pelitili. Pelitiliä avattaessa yhtiön on todennettava pelaajan henkilöllisyys ja hänen asuinpaikkansa pelaajan täysi-ikäisyyden sekä muun valtion tai alueen lainsäädännön alueellisen soveltamisalan kunnioittamisen varmistamiseksi. Sähköisesti verkon välityksellä pelaaminen edellyttää pelitilin avaamiseen jälkeenkkin pelaajan tunnistautumista ja tunnistautuneena pelaamista. Pelitilin avaamista koskeva vaatimus laajeni vuoden 2022 alusta koskemaan myös hajasijoitetuilla raha-automaateilla pelaamista, kun vuonna 2019 säädetyllä arpajaislain muutoksella otettiin käyttöön pakollinen tunnistautuminen hajasijoitetuissa raha-automaateissa. Säännökset tulivat voimaan vuonna 2022, mutta Veikkaus Oy aikaisti omaehtoisesti pakollista tunnistautumista siten, että hajasijoitetuissa raha-automaateissa ei ole voinut pelata ilman tunnistautumista 12.1.2021 lukien. Samaan aikaan kun hajasijoitettuja raha-automaatteja koskeva pakollinen tunnistautuminen tuli voimaan, tulivat voimaan arpajaislakiin vuonna 2021 hyväksytyt muutokset pakollisen tunnistautumisen edelleen laajentamisesta.

Rahanpesulaissa edellytetään, että vakituista asiakassuhdetta perustettaessa asiakas tunnistetaan ja tämän henkilöllisyys todennetaan. Rahanpesulain mukaan asiakasta ja tämän tekemiä liiketoimia tulee seurata koko asiakassuhteen ajan. Käytännössä sisäänpääsy Veikkaus Oy:n pelikasinon edellyttää aina, että yhtiö on tunnistanut pelaajan. Sisäänpääsyn yhteydessä pelaajaa pyydetään esittämään henkilöllisyyttä osoittava asiakirja sekä hänelle aikaisemmin asiakkaaksi rekisteröinnin yhteydessä myönnetty pelikasinon asiakaskortti. Pelaajan tulee lisäksi tunnistautua erikseen näyttämällä pelikasinon asiakaskorttiaan pelikasinon sijoitettuja rahapelejä pelatessaan. Erityisten pelisalien sisäänpääsyn yhteydessä pelaajan ei tarvitse osoittaa henkilöllisyyttään, mutta pelisaleihin sijoitettuja raha-automaatteja pelatessa pelaajan tulee tunnistautua erikseen Veikkaus Oy:n hyväksymien pakollisen tunnistautumismenettelyjen mukaisesti.

Pakollinen tunnistautuminen liittyy myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan. Arpajaislain 14 a §:ään sisältyy viittaussäännös, jonka mukaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja paljastamiseen liittyvästä asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta säädetään rahanpesulaissa. Pakollisella tunnistautumisella ei kuitenkaan tarkoiteta rahanpesulailla säädettyä asiakkaan tuntemista ja siihen liittyviä menettelyjä sellaisenaan, mutta sitä voidaan käyttää rahanpesulain mukaisten asiakkaan tuntemisvelvoitetta koskevien menettelyjen tukena. Rahanpesulakia sovelletaan sen 1 luvun 2 §:n mukaan arpajaislain 11 §:ssä tarkoitettuun rahapeliyhteisöön eli Veikkaus Oy:hyn. Lain 1 luvun 3 §:ssä säädetään, että lakia ei sovelleta pidettäessä raha-automaatteja käytettävänä pelikasinon ulkopuolella. Lakia sovelletaan kuitenkin, jos pelaaminen tapahtuu arpajaislain 14 c §:ssä tarkoitettulla tavalla tunnistautuneena. Rahanpesulain soveltamisalaa on muutettu hajasijoitettujen raha-automaattien pakollista tunnistautumista koskeneiden lainmuutosten yhteydessä (HE 213/2018 vp).

Arpajaislaissa tunnistauneella pelaamisella ei myöskään tarkoiteta rahanpesulaissa tarkoitettua pelaajan tunnistamista ja henkilöllisyyden todentamista, vaan käsitteellä on sääntelyn tavoitteesta johtuen eri merkitys. Rahanpesulaissa säädetään asiakkaan tuntemisesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi. Rahanpesulaissa henkilöllisyyden todentamisella tarkoitetaan pelaajan henkilöllisyyden varmistamista luotettavasta ja riippumattomasta lähteestä peräisin olevien asiakirjojen tai tietojen perusteella. Arpajaislain tunnistautumista koskevien säännösten tavoitteena on sen sijaan ensisijaisesti tehostaa rahapelaamiseen liittyvien haittojen ehkäisemistä ja vähentämistä.

Veikkaus Oy:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen prosessit perustuvat rahanpesulain mukaisesti laadittuun riskiarvioon, joka kattaa Veikkaus Oy:n eri jakelukanavat, palvelut, transaktiot, asiakkuudet ja muut keskeiset sidosryhmät. Riskiarvion laadinnassa arvioidaan erityisesti asiakkuuksiin, maksuliikenteeseen ja maksutapoihin sekä tuotteisiin tai peleihin liittyvät riskit. Riskiarvion perusteella yhtiö määrittää menettelytavat ja valvontatoimenpiteet, joiden avulla pyritään vähentämään ja tehokkaasti hallitsemaan yhtiön toiminaan kohdistuvia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä. Yhtiön valvontatoimet sisältävät jakelukanavittain muun muassa asiakkaan tuntemiseen, maksuliikenteeseen ja maksutapoihin sekä eri tuotteisiin ja peleihin liittyvät menettelyt. Menettelyt sisältävät muun muassa asiakkaiden varojen alkuperäselvitykset ja henkilöllisyyden todentamiset, poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin kohdistuvat menettelyt, ja Rahanpesun selvittelykeskukselle tehtävät ilmoitukset. Veikkaus Oy suorittaa lisäksi asiamiesten valvontaa sen varmistamiseksi, että asiamiehet täyttävät Veikkaus Oy:lle rahanpesulaissa säädetty velvoitteet, jotka asiamies voi rahanpesulain 3 luvun 7 §:n nojalla yhtiön puolesta täyttää.

2.8.1 Asiakkaan henkilöllisyyden todentaminen summarajojen täytyessä erityisesti pelitilipelaamisessa sekä toisiinsa kytkeytyvät suoritukset

Rahanpesulain sanamuoto ei ole yksiselitteinen summarajaperusteisen asiakkaan henkilöllisyyden todentamisen ja toisiinsa kytkeytyvien suoritusten havainnoinnin ja määrittelyn osalta. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan nykytilassa pelitilipelaaminen sekä toisiinsa kytkeytyvien suoritusten havaitseminen aiheuttavat merkittäviä haasteita rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen osalta. Erityistä haastetta aiheuttaa asiakkaan henkilöllisyyden todentaminen rahanpesulain mukaisten summarajojen ylittyessä erityisesti pelitilipelaamisessa sekä toisiinsa kytkeytyvien suoritusten havaitseminen ja määrittely.

Rahanpesulaki edellyttää asiakkaan henkilöllisyyden todentamista aina, kun 2 000 euron summaraja täyttyy lunastuksen ja/tai panostuksen yhteydessä yhtenä suorituksena tai toisiinsa kytkeytyvinä suorituksina. Vaatimus on ehdoton ja koskee kaikkea pelaamista, siten myös pelitilipelaamista sekä pelimuodot ylittävää pelaamista. Käytännössä rahanpesulaissa, lain esitöissä taikka rahanpesudirektiiveissä ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, milloin 2 000 euron summarajan katsotaan tulleen täyteen ja miten toisiinsa kytkeytyvät suoritukset tulee ottaa huomioon. Ongelma korostuu pelitili- ja pelimuodot ylittävässä pelaamisessa.

Nykytilassa yhtenä haasteena on, että asiakkaan henkilöllisyyttä ei pystytä todentamaan summarajaperusteisesti pelitilipelaamisessa tai raha-automaatilla pelattaessa. Lisäksi suorituksia ei pystytä tosiasiallisesti kytkemään toisiinsa erityisesti pelimuodot ylittävässä pelaamisessa. Yhtenä valvonnallisena haasteena on tunnistettu, että pelitilipelaamisessa ja eri pelimuotoja pelattaessa pienetkin panostukset ja voitot voivat nopeasti yhteen laskettuna täyttää 2 000 euron summarajan, mutta henkilöllisyyden todentamista ei silti tapahdu. Ongelma on tunnistettu myös kivijalkapelaamisessa, sillä toisiinsa kytkeytyvien suoritusten havainnointi jää pääosin Veikkaus Oy:n asiamiehissä työskentelevien pelimyyjien ja työntekijöiden varaan. Siten on mahdol-

lista, että rahanpesulain mukainen summaraja täyttyy joko yhtenä suorituksena tai toisiinsa kytkeytyvinä suorituksina, mutta asiakkaan henkilöllisyyttä ei silti todenneta. Yhtenä haasteena on myös tunnistettu se, että rahanpesulaissa, lain esitöissä tai rahanpesudirektiiveissä ei ole määritelty toisiinsa kytkeytyvien suoritusten ajallista yhteyttä eli sitä, minkä ajanjakson sisällä suoritusten tulee tapahtua, jotta niiden katsotaan olevan toisiinsa kytkeytyviä. Vakiintuneeksi käytännöksi kasinoilla ja kivijalassa on muodostunut aukioloaikojen tai vuorokauden sisällä saman henkilön toimesta tapahtuva pelaaminen. Asiakkaan tunnistaminen ja asiakkaan henkilöllisyyden todentaminen ovat tehokkaimpia keinoja ehkäistä ja estää rahanpesua.

2.8.2 Asiamiehiä koskevat rahanpesulain säännökset

Rahanpesulain voidaan katsoa sisältävän tietyn sisäisen ristiriidan koskien asiamiesten rahanpesulain mukaisia velvollisuuksia. Rahanpesulain 1 luvun 2 §:ssä säädetään, että rahanpesulain 3 ja 4 luvun säännöksiä sovelletaan rahapeliyhteisön asiamiehiin, jos rahapeliyhteisö on antanut asiakkaan tunnistamisen ja ilmoituksen tekemisen asiamiehen tehtäväksi. Lain 7 ja 8 lukua sovelletaan asiamiesten valvontaan asianomaisissa luvuissa säädettyiltä osin. Rahanpesulain 3 luvun 7 §:ssä säädetään kuitenkin, että rahapelitoiminnan osalta valvontaviranomainen voi katsoa, että rahapeliyhteisö ilmoitusvelvollisena täyttää pykälässä säädetyt edellytykset, jos sen puolesta toimiva asiamies noudattaa tämän luvun 1, 2 ja 10 §:n säännöksiä asiakkaan tuntemisesta, ja jos rahapeliyhteisö saa tältä viipymättä asiakkaan tuntemistiedot ja asiakkaan henkilöllisyyden todentamistiedot. Rahapeliyhteisön on ylläpidettävä edellä tarkoitetuista elinkeinonharjoittajista ja yhteisöistä tietoja, jotka on pyynnöstä asetettava valvontaviranomaisen saataville. Rahanpesulain 3 luvun 7 §:n mukaan asiamiesten rahanpesulain mukaiset velvollisuudet ovat huomattavasti suppeampia, kuin mitä rahanpesulain 1 luvun 2 §:ssä on säädetty.

2.8.3 Hallinnollisia seuraamuksia koskevat säännökset

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan hallinnollisen seuraamuksen määräämistä niin ilmoitusvelvolliselle, kuin asiamiehelle, tulisi selkeyttää. Nykyisin rahanpesulaki mahdollistaa hallinnollisista seuraamuksista vain julkisen varoituksen antamisen asiamiehelle. Rikemaksu ja seuraamusmaksu ovat rahanpesulain sanamuodossa poissuljettuja. Lain sanamuoto rajoittaa kuitenkin käytännössä julkisen varoituksen antamisen asiamiehelle tai muulle ilmoitusvelvolliselle.

Rahanpesulain 8 luvun 2 §:ssä säädetään, että valvontaviranomainen antaa sen valvottavaksi 7 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetylle ilmoitusvelvolliselle julkisen varoituksen, jos tämä tahallaan tai huolimattomuudesta menettelee muiden tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten taikka maksajan tiedot -asetuksen säännösten kuin tämän luvun 1 §:n 1 tai 2 (rikemaksun soveltamisala) momentissa taikka 3 §:n 1 tai 2 momentissa (seuraamusmaksun soveltamisala) tarkoitettujen säännösten vastaisesti. Koska rikemaksun ja seuraamusmaksun soveltamisalat on säädetty hyvin tyhjentävästi, ei käytännössä ole olemassa tilannetta, jossa julkinen varoitus voidaan määrätä esimerkiksi Veikkaus Oy:lle, sen asiamiehelle taikka toimiluvan haltijalle. Veikkaus Oy:lle on mahdollista määrätä rikemaksu ja seuraamusmaksu, mutta asiamiehille ei ole käytännössä mahdollista määrätä hallinnollista seuraamusta.

2.9 Kilpailumanipulaation torjunta

Urheilukilpailujen manipulaatiosta tai sen torjunnasta ei ole Suomessa erityistä lainsäädäntöä. Suomi on allekirjoittanut Euroopan neuvoston yleissopimuksen urheilukilpailujen manipuloinnista, mutta Suomi ei ole ratifioinut sopimusta EU-oikeuteen liittyvien toimivaltakysymysten vuoksi. Sopimuksen on allekirjoittanut yhteensä 31 valtiota. Yleissopimus on tullut voimaan

1.9.2019 ja sopimuksen on ratifioinut yhdeksän valtiota. Yleissopimuksen tarkoituksena on saavuttaa suurempi jäsenvaltioiden välinen yhtenäisyys kilpailumanipulaatioon liittyen toimien osalta. Sopimuksessa veloitetaan sopimusvaltioita eri toimenpiteisiin vedonlyönnin sääntelyviranomaisten toimenpiteistä, urheiluedonlyönnin toimeenpanijoista sekä laittoman urheiluedonlyönnin torjunnasta. Yleissopimuksen ratifiointi mahdollistaisi Suomen osallistumisen hallitusten väliseen yhteistyöhön täysipainoisesti ja olisi sen vuoksi toivottavaa. Tämä edellyttää kuitenkin Euroopan unionin toimivaltaan liittyvien kysymysten selvittämistä.

Kilpailumanipulaatiosta käytetyt käsitteet vaihtelevat osittain. Käytetyimpiä käsitteitä ovat ottelumanipulaatio, tulosmanipulaatio, kilpailumanipulaatio ja match-fixing. Yleissopimuksessa kilpailumanipulaatiolla tarkoitetaan 3 artiklan 2 kohdan mukaan sellaista tarkoituksellista järjestelyä, toimintaa tai toimimatta jättämistä, jonka tarkoituksena on muuttaa sopimattomalla tavalla urheilukilpailun tulosta tai tapahtumien kulkua siten, että kyseisestä urheilukilpailusta poistuu kokonaan tai osittain sen ennalta arvaamaton luonne oikeudettoman edun hankkimiseksi joko itselle tai muille.

Kilpailumanipulaatio voi olla vedonlyönti- tai urheiluperusteista. Vedonlyöntiperusteisen manipulaation tavoitteena on suoran tai epäsuoran taloudellisen tuoton saaminen vedonlyönnin avulla. Suora taloudellinen tuotto tarkoittaa vedonlyönnillä saavutettua rahasummaa ja epäsuora taloudellinen tuotto esimerkiksi rahanpesulla saavutettua hyötyä. Urheiluperusteisessa manipulaatiossa tavoitteena on kilpailullisen edun saavuttaminen epärehellisin keinoin. Tavoitteena voi olla esimerkiksi tietyn merkityksellisen ottelun voittaminen tai häviäminen, sarjapaikan säilyttäminen tai nouseminen ylempiin sarjoihin.

Suomessa kilpailumanipulaation torjunta on yhteistoimintaa urheiluyhteisön, Veikkaus Oy:n sekä poliisi- ja oikeusviranomaisten kesken. Suomeen on nimetty kansallinen yhteistoimintaryhmä, joka toimii yleissopimuksen mukaisena kansallisena yhteyspisteenä. Kansalliset yhteyspisteet muodostavat Euroopan neuvoston sihteeristön johdolla epävirallisen yhteistyöverkoston.

Kansallinen yhteistoimintaryhmä on laatinut suosituksia kilpailumanipulaation torjuntatoimiksi ja kansallisen toimintasuunnitelman laatimiseksi. Yhteistoimintaryhmässä on laadittu myös Suomen urheilun eettinen keskus SUEK ry:n johdolla kilpailumanipulaation kansallinen tilannekuva 2021. Tilannekuvan mukaan Suomessa tilanne kilpailumanipulaation suhteen on rauhallinen ja parempi kuin useissa naapurimaissa.

Suomessa kilpailumanipulaatiotapauksia on käsitelty eniten elinkeinotoiminnan lahjomissäännösten kautta. Urheilupetoksen tai muun kilpailumanipulaatiota nimenomaisesti koskevan rikosnimikkeen kriminalisointia ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena.

Veikkaus Oy osallistuu aktiivisesti kilpailumanipulaation torjuntaan rahapelitoimialaan kohdistuvan rikollisuuden ja vilpin ennaltaehkäisemiseksi sekä kotimaassa että kansainvälisesti. Kilpailumanipulaation vastaisessa työssä keskeisessä asemassa ovat toimenpiteet, joilla pyritään ennaltaehkäisemään kilpailumanipulaatioyrityksiä. Veikkaus Oy osallistuu kilpailumanipulaation torjuntaan havainnoimalla ja hankkimalla tietoa mahdollisista väärinkäytöksistä, minkä jälkeen yhtiö välittää saamansa tiedot välittömästi eteenpäin yhteistyökumppaneilleen. Myös toteutuneiden (onnistuneiden ja epäonnistuneiden) manipulaatioyritysten havaitseminen ja niistä raportointi on olennainen osa kokonaisuutta. Kilpailumanipulaation torjuntatyöllä ja tiedonhankinnalla Veikkaus Oy avustaa SUEK ry:tä, lajiliittoja ja viranomaisia sekä manipulaation ennaltaehkäisyssä että toteutuneiden manipulaatioyritysten paljastamisessa.

Yhteistyö SUEK:n ja lajiliittojen kanssa on jatkuvaa. Kilpailumanipulaatiota koskeva koulutus- ja tiedotusvastuu vilpinehkäisyssä on keskitetysti SUEK:lla. Veikkaus Oy on ollut aktiivisesti

vaikuttamassa siihen, että eri lajiliitot ovat osanneet pyytää SUEK:lta koulutusapua vilpinehkäisyyn liittyvissä asioissa. Kaikkiin Veikkaus Oy:n ja eri lajiliittojen välisiin sopimuksiin sisältyy kilpailumanipulaatiota ja sen ehkäisemistä koskevia sopimuskohtia.

Havaituista manipulaatioepäilyistä Veikkaus Oy lähettää välittömästi tiedon SUEK:lle sekä asianomaiselle lajiliitolle, joiden tehtävänä on päättää asian vaatimista jatkotoimista kuten asian tarkemmasta tutkinnasta. Lainsäädännön puuttuessa Veikkaus Oy ei voi luovuttaa SUEK:lle mitään asiakas- ja pelitietojaan, mikä vaikeuttaa epäiltyjen tapausten tutkintaa.

Manipulaatioepäilyissä Veikkaus Oy on hyvin harvoin asianomistajana. Useimmiten manipuloituja otteluita koskeva vedonlyönti kohdentuu muualle kuin Veikkaus Oy:n rahapeleihin, eli käytännössä ulkomaisille tahoille. Jos Veikkaus Oy on epäilyssä tapauksessa asianomistajan asemassa, eli manipuloiduksi epäillyn ottelun poikkeuksellinen vedonlyönti on tapahtunut Veikkaus Oy:lle, yhtiö tekee tapauksesta tutkintapyynnön poliisille.

Veikkaus Oy on EU:n Urheilukilpailujen manipulaation vastaisen yleissopimuksen mukaisen kansallisen yhteistoimintaryhmän (National Platform) jäsen. Opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut nykyisen toimintaryhmän vuosille 2023–2027. Ryhmä päivittää ja valmistelelee SUEK:n johdolla muun muassa kansallista kilpailumanipulaation vastaista tilannekuvaa ja toimintasuunnitelmaa.

2.9.1 Veikkaus Oy:n kohdevalinta ja riskienhallinta

Huolellisella kohdevalinnalla pyritään siihen, että Veikkaus Oy ei missään olosuhteissa tarjoaisi asiakkailleen vedonlyöntikohteina manipuloituja otteluita tai kilpailuja. Veikkaus Oy:n vedonlyöntipelien kohteina on pääasiassa samoja lajeja ja sarjatasoja kuin muilla vedonlyöntimarkkinoilla pois lukien jotkin riskialttiiksi arvioidut sarjat. Live-vetoon kelpuutetaan pääsääntöisesti samat sarjat ja lajit kuin Pitkävetoonkin. Erikoisvetoja tarjotaan yleensä vain korkeimman kategorian sarjojen otteluihin.

Veikkaus Oy seuraa reaaliaikaisesti ja ympärivuorokautisesti kaikkien kiinteäkertoimisen vedonlyöntitarjontansa kohteiden pelidataa ja rahapelaamisen kehittymistä sekä digitaalisessa että fyysisessä kanavassa. Näin voidaan tunnistaa tilanteita, joissa rahapelaaminen saa epäilyttäviä piirteitä tai pelaamiseen liittyy rahanpesuun viittaavaa käyttäytymistä. Pääasiassa seurataan sisään tulevia panoksia sekä niiden aikaansaamaa ulosmaksuriskiä. Seuranta on sekä automaattista että manuaalista.

Pelaamisen monitoroinnissa on käytössä erilaisia riskiparametreja, jotka ovat eri tasoisia riippuen urheilulajin ja sarjan ammattimaisuudesta. Pelikohteet sulkeutuvat tiettyjen reunaehtojen täytyessä. Pelikohteen sulkeuduttua vedonlyöntiyksikkö päättää joko kohteen uudelleen avaamisesta uusilla kertoimilla ja/tai uudella riskirajalla tai kohteen sulkemisesta. Mikäli on syytä epäillä manipulaatiota, kohdetta ei enää avata uudelleen, ja epäilystä tiedotetaan SUEK:lle.

Sarjakohtaiset riskirajat ovat melko alhaisella tasolla, ja mitä pienemmän yleisön seuraama sarja on, sitä alhaisemmalle tasolle riskiraja lähtökohtaisesti määritellään. Jos jotain epäilyttävää on tapahtumassa, kyseinen raja tulee vastaan ja kohde suljetaan ainakin väliaikaisesti. Käytössä on myös automaattihälytyksiä sekä Veikkaus Oy:n että kansainvälisen markkinan rahavirtoihin ja kerroinliikkeisiin liittyen.

Muuttuvakertoimisessa vedonlyönnissä ei ole määriteltyjä riskirajoja. Siksi valvonta ei sen yhteydessä ole yhtä jatkuvaa. Suurin osa pelikohteista on kiinteäkertoimista vedonlyöntiä. Koska

käytännössä kaikki kilpailumanipulaatio tapahtuu kiinteäkertoimisessa vedonlyönnissä, on perusteltua keskittyä monitoroinnissa pääasiassa siihen, mutta myös muuttuvakertoimiseen vedonlyöntiin liittyvää pelaamista seurataan jatkuvasti.

2.9.2 United Lotteries for Integrity in Sports (ULIS) -yhteistyö

Veikkaus Oy tekee vilpinehkäisyyssä jatkuvaa kansainvälistä yhteistyötä etenkin ULIS:n kanssa, jonka jäseniä ovat Veikkaus Oy:n ohella muut eri maiden kansalliset rahapeliyhtiöt. ULIS mahdollistaa vedonlyöntikohteisiin ja kohdeotteluihin liittyvän jatkuvan ja luottamuksellisen tiedonvaihdon urheiluvedonlyöntiä tarjoavien kansallisten rahapeliyhtiöiden välillä, ja auttaa näin manipulaatioyritysten toteamiseen liittyvässä tiedonhankinnassa. ULIS havainnoi ja analysoi maailmanlaajuisesti kansainvälisiä vedonlyöntimarkkinoita sekä erityisesti radikaaleja kerroinheilahteluja ja raportoi aktiivisesti havainnoistaan jäsenilleen.

ULIS toimittaa ympärivuorokautisesti eritasoisia hälytyksiä otteluista, joissa havaitsee poikkeuksellista vedonlyöntikäyttäytymistä. Näin Veikkaus Oy saa aina heti tuoreeltaan tiedon, jos jonkin (ulkomaisen, kansainvälisen tai suomalaisen) ottelun kerroinlinjoissa tapahtuu maailman vedonlyöntimarkkinoilla nopeita ja radikaaleja muutoksia. ULIS:n valvonnan piirissä ovat käytännössä kaikki eri maiden merkittävimmät urheilusarjat sekä käytännössä kaikki maailman merkittävimmät vedonlyöntiä tarjoavat tahot. Veikkaus Oy toimittaa kaikki ULIS:n suomalaisia otteluita/joukkueita koskevat havainnot tiedoksi SUEK:lle, sekä välittää myös ulkomaista ja kansainvälistä urheilua koskevaa manipulaatio-epäilyihin liittyvää tietoa ULIS:lta SUEK:lle. Veikkaus Oy on vastaavasti velvollinen informoimaan ULIS:ia, mikäli havaitsee jotain manipulaatioyrityksiin viittaavaa toimintaa Suomessa pelattavissa otteluissa tai Suomessa järjestettävissä urheilutapahtumissa.

2.9.3 Veikkaus Oy:n ottelutarkkailujärjestelmä

Veikkaus Oy tarjoaa kotimaisen jalkapallokauden aikana asiakkailleen pelikohteita Palloliiton valtakunnallisten sarjojen ja kilpailujen (Veikkausliiga, Ykkönen, Kakkonen, Suomen cup, Liigacup, Ykköscup, naisten Kansallinen liiga ja Naisten Suomen cup) otteluista. Veikkaus Oy:llä on Suomessa jalkapalloavustajia (ottelutarkkailijoita), jotka seuraavat säännöllisesti paikkakuntansa jalkapallojoukkueita ja raportoivat niistä sovitusti Veikkaus Oy:lle pelikauden ja harjoituskauden aikana. Kaikille Veikkaus Oy:n kohdesarjoissa pelaaville kotimaisille joukkueille on nimetty ottelutarkkailija, jonka vastuulla on kyseisen joukkueen seuraaminen ja tarkkaileminen. Ottelutarkkailijat katsovat kaikki kyseisen joukkueen kotiottelut Veikkaus Oy:n ottelutarkkailijan ominaisuudessa. Raporttien tiedot tulevat luottamuksellisesti vain Veikkaus Oy:n vedonlyöntiyksikön käyttöön. Ainoastaan mahdollisissa vilppiepäilytapauksissa raporttien tietoja toimitetaan Veikkaus Oy:ltä luottamuksellisesti SUEK:lle ja kyseiselle lajiliitolle sekä tarvittaessa viranomaisille.

Otteluissa Veikkaus Oy:n ottelutarkkailijat on ohjeistettu seuraamaan tarkasti kaikkia sekä peliin kuuluvia, että kuulumattomia tapahtumia sekä kentällä että sen ulkopuolella, ennen ottelua sekä sen aikana ja sen jälkeen, ja raportoimaan tarkasti ja yksityiskohtaisesti Veikkaus Oy:lle kaikki havaitsemansa tavallisuudesta poikkeavat, oudot tai huomiota herättäneet tapahtumat. Veikkaus Oy:n vedonlyöntiyksikkö välittää sitten kaikki ottelumanipulaatioon viittaavat havainnot eteenpäin SUEK:lle ja auttaa näin ottelumanipulaatioyritysten havaitsemiseen liittyvässä tiedonhankinnassa. Akuuteissa tapauksissa ottelutarkkailijat on ohjeistettu ottelutapahtuman yhteydessä ja viimeistään heti ottelun päätyttyä paikan päällä olemaan yhteydessä Palloliiton kyseiseen otteluun määräämään viralliseen ottelulegaaattiin ja ilmoittamaan mahdolliseen ottelumanipulaatioon viittaavat havaintonsa viipymättä.

Kotimaisen jalkapallon ohella Veikkaus Oy:llä on vastaavanlaista ottelutarkkailijatoimintaa kansallisissa pesäpallosarjoissa sekä jääkiekon Mestiksessä. Myös muita lajeja urheilulajeja monitoroidaan edellä mainittujen sekä kansallisten että kansainvälisten toimintamallien mukaisesti.

2.9.4 Liikunnan ja urheilun eettiset periaatteet

Liikuntalain (390/2015) yhtenä tavoitteena on edistää liikunnan ja huippu-urheilun rehellisyyttä ja eettisiä periaatteita. Opetus- ja kulttuuriministeriö edistää liikunnan ja urheilun eettisiä periaatteita, yhdenvertaisuutta sekä tasa-arvoa muun muassa liikuntajärjestöjen valtionavustuksien kautta. Avustusmäärän arvioinnissa käytettävien vastuullisuuskriteerien avulla arvioidaan kaikkien avustusta hakevien järjestöjen toiminnan laatua ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta, liikuntalain tavoitteiden toteuttamista sekä liikunnan ja urheilun eettisiä periaatteita, sukupuolten tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Lajiliittojen kohdalla arvioinnissa otetaan huomioon ottelumanipulaation riski ja se, miten sitä ehkäistään aktiivisesti. Lisäksi arvioidaan, miten järjestö noudattaa Suomea sitovia kansainvälisiä säännöksiä.

Liikunnan eettisen toiminnan keskeisiä toimintaloikkoja ovat antidoping-työ, urheilumanipulaation ehkäisy ja katsomoväkivallan torjunta. Ministeriöiden, viranomaisten ja urheiluliikkeen välinen yhteistyö urheilun eettisissä kysymyksissä on viime vuosina tiivistynyt. Opetus- ja kulttuuriministeriön vuonna 2015 perustama Urheilun eettisten asioiden neuvottelukunta on koordinaatio- ja tiedonvaihtoelin, jonka tehtävänä on seurata ja kehittää urheiluliikkeen ja julkisen vallan yhteistoimintaa eettisissä kysymyksissä. Neuvottelukunnan tehtävänä on toimia urheiluliikkeen ja julkisen vallan yhteistoiminnan seuraajana ja kehittäjänä urheilun eettisissä kysymyksissä, seurata kansainvälistä yhteistyötä urheilun eettisten ongelmien ratkaisemiseksi, tehdä ehdotuksia urheilun eettisistä kysymyksistä niille tahoille, joita asia kulloinkin koskee. Neuvottelukunnan alaisena toimii Urheilukilpailujen manipuloinnin vastaisen yleissopimuksen mukainen kansallinen toimintaryhmä. Neuvottelukunta toimii eri hallinnonalojen ja urheilun toimijoiden välisenä koordinaatio- ja yhteistyöelimenä tavoitteena edistää urheilun eettisyyttä ja siihen liittyvien kansainvälisten sopimusten toimeenpanoa.

2.9.5 Valvontaviranomaisen roolista ja tehtävästä

Koska urheilukilpailujen manipuloinnin taustalla voi olla rahapelivoittojen varmistaminen, on rahapelitoiminnan valvonnalla merkittävä rooli kilpailumanipulaatioon liittyvien väärinkäytösten estämisessä, selvittämisessä ja paljastamisessa.

Tällä hetkellä urheilukilpailuiden manipuloinnin ehkäisemistä, estämistä ja paljastamista ei ole erikseen säädetty Poliisihallituksen tehtäväksi, vaan Poliisihallituksen arpajaishallinto hoitaa tehtävää osana arpajaislaissa säädettyä pelaajien oikeusturvan valvontaa ja väärinkäytösten ja rikosten estämistä. Poliisihallitus on myös jäsenenä opetus- ja kulttuuriministeriön asettamassa kilpailumanipulaation vastaisessa kansallisessa toimintaryhmässä. Koska kilpailumanipulaation estämisen valvontaa ei ole erikseen säädetty Poliisihallituksen tehtäväksi, ei Poliisihallituksella ole ollut laajempia valvonnallisia keinoja hoitaa kilpailumanipulaation koordinoitua ja valvontaa laajemmin, kuin osana sen tämän hetkisiä arpajaislain mukaisia tehtäviä. Poliisihallitus kiinnittää valvonnassaan huomiota erityisesti vedonlyöntipelien osalta Veikkaus Oy:n tarjolla oleviin kohteisiin kilpailumanipulaation estämisen näkökulmasta.

2.10 Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan ja markkinoinnin torjunta

Arpajaislain mukaisesti ainoastaan yksinoikeustoimija Veikkaus Oy saa toimeenpanna ja markkinoida rahapelejä Manner-Suomessa. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliset rahapeliyhtiöt

ovat arpajaislain yksiselitteisestä kiellosta huolimatta suunnanneet erilaisia markkinointitoimia Manner-Suomeen ja mannersuomalaisille kuluttajille. Teknologian kehittyminen, sosiaalisen median palveluiden helppo saatavuus, markkinoinnin joustava toteuttaminen ja nopea reagointikyky ovat lisänneet rahapeliyhtiöiden lisäksi myös yksityishenkilöiden toteuttamaa rahapelien markkinointia.

Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden markkinoinnin torjunnan tehostamiseksi Poliisihallituksen toimivaltuuksia täydennettiin vuoden 2022 alussa voimaan tullessa arpajaislain uudistuksessa.

Arpajaislakiin lisättiin säännös Poliisihallituksen mahdollisuudesta kohdistaa arpajaislain vastaisen rahapelin markkinoinnin kiello luonnolliseen henkilöön. Arpajaislain 62 a §:n mukaan Poliisihallitus voi kieltää rahapelin toimeenpanon, jos rahapelin toimeenpanee muu kuin Veikkaus Oy, rahapelin toimeenpanossa rikotaan 62 §:n 1–4 momentissa säädettyä kieltoa tai rahapelin toimeenpanossa muutoin rikotaan arpajaislakia taikka sen nojalla annettua asetusta muulla kuin 62 b §:ssä tarkoitetulla tavalla. Kielto voidaan kohdistaa rahapelin toimeenpanijaan, sellaiseen elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja, luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tai markkinoi rahapelejä tai sellaiseen luonnolliseen henkilöön, joka taloudellisen tai muun hyödyn saamiseksi markkinoi rahapelejä tai muulla tavoin edistää rahapeleihin osallistumista. Kielto on voimassa enintään 12 kuukautta. Poliisihallitus voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään 12 kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä rahapelin toimeenpanossa ei ole korjattu. Poliisihallitus voi asettaa kiellon tehosteeksi uhkasakon.

Arpajaislakiin lisättiin myös säännökset hallinnollisesta seuraamusmaksusta arpajaislain vastaisen markkinoinnin seurauksena. Arpajaislain 62 d §:n mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä rahapelin toimeenpanijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle. Poliisihallituksella on harkintavaltaa, esittääkö se markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämistä arpajaislain 62 h §:n mukaisesti. Seuraamusmaksu on tarkoitettu sellaisiin tapauksiin, joissa rikkomus osoittaa selkeää piittaamattomuutta noudattaa arpajaislaissa säädettyä muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelien markkinointikieltoa. Seuraamusmaksun suuruus perustuu 62 e §:n mukaan kokonaisarviointiin.

Rahapelihaittojen torjunnan tehostamiseksi ja yksinoikeusjärjestelmän toimintaedellytysten tukemiseksi arpajaislakiin lisättiin myös säännökset maksuliikenne-estoista. Sääntely sisältää 62 l §:n mukaisen yleisen kiellon olla toteuttamatta tai käynnistämättä maksutapahtumia ja lisäksi säännökset Poliisihallituksen toimivallasta kohdistaa maksupalveluntarjoajaan kieltopäätös, jos kyseinen palveluntarjoaja ei noudata 62 m §:ssä säädettyä yleistä kieltoa. Maksuliikenne-estot perustuvat Poliisihallituksen julkisesti saatavilla pitämään luetteloon sellaisista rahapeliyhteisöistä, jotka markkinoivat rahapelejä arpajaislain vastaisesti Manner-Suomessa ja joiden rahapelien toimeenpanon Poliisihallitus on 62 a §:n nojalla kieltänyt. Kielto koskee kaikkia maksutapahtuman toteuttamisen ja välittämisen muotoja, kuten esimerkiksi tilisiirtoa, maksukorttia tai muuta maksuvälinettä sekä kaikkia Manner-Suomessa palveluita tarjoavia toimijoita, kuten esimerkiksi luottolaitoksia ja maksulaitoksia riippumatta siitä, ovatko ne sijoittautuneet Suomeen tai ulkomaille. Maksutapahtumien käynnistämistä koskeva kiello koskee myös virtuaalivaluutan tarjoajista annetussa laissa tarkoitettuja virtuaalivaluutan tarjoajia sekä virtuaalivaluutan käyttämistä vaihdannan välineenä.

Maksuliikenne-estot kohdistuvat pelaajalta rahapelien toimeenpanijalle suunnattuun maksuliikenteeseen eli esimerkiksi pelipanoksiin tai siirtoihin pelitilille. Arpajaislain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä esitettiin, että esto olisi kohdistunut myös rahapelien toimeen-

panijalta pelaajalle suunnattuun maksuliikenteeseen eli rahapeleistä saatujen voittojen maksumiin. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, että pelitilille maksetut pelivoitot ja sille talletetut varat kuuluvat perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojan piiriin ja että pelaaja on saanut mahdolliset voittonsa laillisesti (PeVL 46/2021 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä eston muodostamaa puuttumista omaisuudensuojaan voitiin pitää merkittävänä, minkä vuoksi kyseinen kohta tuli poistaa lakiehdotuksesta, jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Poliisihallitukselle säädetyt uudet toimivaltuudet ovat tuoneet valvojalle parempia mahdollisuuksia vastata lisääntyneeseen lainvastaiseen rahapelitoimintaan ja sen markkinointiin. Poliisihallituksen toimivaltuudet eivät kuitenkaan ole kaikilta osin olleet riittäviä lain tarkoitus ja sille asetetut tavoitteet huomioon ottaen.

Merkittävänä haasteena on esimerkiksi se, että valvontaa suorittavalle viranomaiselle ei ole lailla säädettyjä toimivaltuuksia valvoa yksityisten henkilöiden verkkoympäristössä toteuttamaa rahapelimarkkinointia siinä laajuudessa, mikä olisi tarpeen ja tarkoituksenmukaista yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan ja markkinoinnin tehokkaan torjumisen kannalta. Ainoastaan avoimiin lähteisiin liittyvää valvontaa ei ole voitu pitää riittävänä, sillä suurin osa rahapelimarkkinoinnista tapahtuu sellaisilla sosiaalisen median alustoilla, jotka edellyttävät palveluun kirjautumista.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että viranomaisella voi lähtökohtaisesti hakea asianosaiseen liittyviä tietoja asian käsittelyä varten avoimista lähteistä, jos henkilötietojen käsittelylle on olemassa oikeusperuste, mutta kirjautumisen kautta tapahtuva tiedonhankinta ei välttämättä ole viranomaisessa mahdollista, jolloin se myös jää selvittämisvelvollisuuden ulkopuolelle. Mikäli virkamies on rekisteröitynyt sosiaalisen median käyttäjäksi yksityishenkilönä, hän ei voi harjoittaa palvelussa tiedonhankintaa valvontatoimeja varten. Viranomaisella ei myöskään voi käyttää sosiaalisen median palveluun rekisteröitymisen yhteydessä vääriä tai harhaanjohtavia tietoja, ellei tästä nimenomaisesti säädetä laissa.

Valvonnassa havaittuja haasteita on aiheuttanut myös Poliisihallituksen riittävien tiedonsaanti-oikeuksien puuttuminen. Arpajaislaissa säädetyin valvontatehtävien tehokas suorittaminen vaatisi, että Poliisihallituksella olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja kolmansilta osapuolilta ja muilta viranomaisilta. Esimerkiksi uhkasakon ja seuraamusmaksun määrän arviointiin vaikuttavat luonnollisen henkilön verotetut tulot. Voimassa olevien säännösten nojalla henkilön tosiasiallisia tuloja ei pystytä luotettavasti arvioimaan pelkästään muiden saatujen selvitysten perusteella. Lisäksi maksuliikenne-estojen koskevan valvonnan toteutumisen kannalta on ongelmallista, ettei tiedonannon laiminlyöntiä ole sanktioitu. Tämä saattaa vaarantaa tiedonsaantioikeuden toteutumisen ja siten koko valvontatehtävien toteuttamisen. Maksuliikenne-estojen valvontaa vaikeuttaa myös koeosto-oikeuden puuttuminen. Poliisihallituksen suorittama maksuliikenne-estojen valvonta on riippuvaista maksupalveluntarjoajilta saatavista tiedoista eikä Poliisihallitus pysty itsenäisesti varmistamaan maksuliikenne-estojen toimivuutta avaamalla pelitiliä estojen kohteena olevalle rahapelisivustolle ja siirtämällä pelitilille rahaa eri maksupalveluntarjoajien ja maksunvälittäjien kautta.

Maksuliikenne-estojen täytäntöönpanossa on tullut esille, että estoja pyritään aktiivisesti kiertämään siirtämällä rahapelitoiminta konsernin tytäryhtiöltä toiselle. Maksuliikenne-estot kohdistuvat vain kiellon saaneeseen yhtiöön ja ne velvoittavat kolmatta osapuolta (maksupalveluntarjoajaa) tekemään toimia, joten maksuliikenne-estojen alaa ei ole voitu laajentaa koskemaan kiellon alaisen yhtiön sisaryhtiötä ilman viranomaisen päätöstä. Laajentava päätös vaatisi hallintolain mukaista kuulemisprosessia ja olisi siten hallinnollisesti raskas ja hidas menettely, siinä missä menettelyn kohteen toimet voivat olla hyvinkin nopeita. Maksuliikenne-estojen

kiertäminen on siten osoittautunut mahdolliseksi ja nykyisen muotoiset maksuliikenne-estot siten teholtaan kyseenalaisiksi.

Poliisihallituksella on harkintavaltaa sen osalta, tekeekö se seuraamusmaksun määräämistä koskevan esityksen markkinaoikeuteen rahapelimarkkinointia koskevien säännösten rikkomisesta. Seuraamusmaksua tulisi esittää sellaisista tapauksista, jotka ovat laadultaan ja laajuudeltaan merkittävästi tavanomaisista markkinointirikkomuksista poikkeavia.

Seuraamusmaksua voidaan esittää määrättäväksi sellaisissa tapauksissa, jotka osoittavat selkeää tahallisuutta tai piittaamattomuutta. Poliisihallituksella on velvollisuus rikkomuksen selvittämisestä hallintolain 31 §:n mukaisesti ja sen toteennäyttämistä. Seuraamusmaksu voidaan määrätä ainoastaan silloin, kun rikkominen on ollut tahallista. Näyttövelvollisuus teon luonteen tahallisuudesta on Poliisihallituksella. Teon tahallisuuden näyttövelvollisuuden laajuus on aiheuttanut lailla säädetyn seuraamusmaksun soveltamisessa käytännön haasteita. Velvollisuus teon tahallisuuden näyttämistä markkinointirikkomuksessa suhteessa Poliisihallituksen rajallisiin tiedonsaantioikeuksiin voidaan katsoa olevan ristiriitainen Poliisihallituksen toimivaltaa koskevan säännöksen kanssa, jonka mukaan arpajaisten toimeenpanoa valvotaan arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Valvontakeinojen soveltamisen haasteena voidaan pitää myös hallinnollisen prosessin hitautta, joka haastaa viranomaisen reagoimista nopeasti muuttuviin markkinointikeinoihin. Esimerkiksi maksuliikenne-estojen määrääminen on sidottu rahapelin toimeenpanon kieltopäätökseen, jolloin se on valvontakeinona hidaskäytävä hallintolain mukaisen käsittelyprosessin asianosaisen kuulemisineen ja pitkinä valitusaikoina.

Muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelien markkinointi on rikoslain 17 luvun 16 a §:ssä säädetty rahapelirikoksena rangaistavaksi.

2.11 Rahapelimarkkinan toimijat

2.11.1 Veikkaus Oy

Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama erityistehtävayhtiö. Arpajaislain 12 §:n mukaan yhtiön tehtävänä on harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään.

Yhtiöön sovelletaan osakeyhtiöitä koskevia säännöksiä sekä valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia (1368/2007), jollei arpajaislaissa tai muualla laissa toisin säädetä. Valtioneuvoston kanslia vastaa Veikkaus Oy:n omistajaohjauksesta. Omistajaohjauksessaan valtioneuvoston kanslia noudattaa osakeyhtiölain (624/2006) mukaisia hyvän hallinnon periaatteita, jotka määrittelevät omistajan ja yhtiön hallituksen sekä toimivan johdon vastuut ja roolit. Valtioneuvoston kanslia käy jatkuvaa dialogia yhtiön hallituksen kanssa ja seuraa sen ja yhtiön toimintaa. Valtioneuvoston kanslia antaa myös tarvittaessa Veikkaus Oy:n hallitukselle ohjausta oman toimivaltansa rajat huomioiden. Valtiolla on yksinomainen toimivalta yhtiökokouksessa nimittää yhtiölle hallitus sekä kaikissa muissa yhtiökokouksessa päätettävissä asioissa. Valtioneuvoston kanslia edustaa omistajaa Veikkaus Oy:n yhtiökokouksessa.

Arpajaislaissa säädetään Veikkaus Oy:n ja sen tytäryhtiön toiminnan rajoituksista. Arpajaislain 13 b §:n mukaan Veikkaus Oy ei saa toimeenpanna muita arpajaisia kuin rahapelejä. Veikkaus

Oy ei ilman valtioneuvoston kanslian lupaa saa perustaa eikä hankkia omistukseensa muita kuin rahapelitoimintaansa varten tarpeellisia yhtiöitä tai niiden osakkeita eikä luovuttaa näiden yhtiöiden osakkeita uudelle omistajalle. Veikkaus Oy tai sen tytäryhtiö ei ilman valtioneuvoston kanslian lupaa saa esimerkiksi muuttaa osakepääomaansa tai yhtiöjärjestyksensä, myöntää lainoja tai tehdä muita investointeja kuin toimintansa edellyttämiä käyttöomaisuushankintoja. Veikkaus Oy ei saa jakaa osakkeenomistajilleen osinkoa voitostaan eikä vapaasta omasta pääomastaan. Veikkaus Oy tai sen tytäryhtiö ei saa myöskään jakaa toimihenkilöilleen vastikkeetonta etua voitostaan eikä ylijäämästään.

Veikkaus Oy:n 13 b §:n 2 momentissa tarkoitetun valtioneuvoston kanslian luvan nojalla perustama tytäryhtiö voi harjoittaa muuta toimintaa kuin rahapelitoimintaa. Tällainen toiminta on eriytettävä kirjanpidollisesti Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnasta. Tytäryhtiön ja Veikkaus Oy:n väliset taloudelliset suhteet on järjestettävä markkinaehtoisesti. Valtioneuvoston kanslia on 19.1.2022 antanut Veikkaus Oy:lle luvan tytäryhtiön perustamiseen. Fennica Gaming Oy aloitti vuoden 2022 alussa kansainvälisen liiketoiminnan tavoitteenaan kaupallistaa Veikkaus Oy:n kehittämiä tuotteita ja palveluita kansallisille rahapeliyhtiöille. Fennica Gamingin tavoitteena on kasvaa johtavaksi digitaalisen transformaation kumppaniksi kansallisille peliyhtiöille.

Fennica Gamingin toiminta eriytettiin Veikkaus Oy:stä säädösten vaatimusten mukaisesti. Lisäksi yrityksen toiminta järjestettiin valtioneuvoston kanslian myöntämän luvan asettamien ehtojen mukaiseksi. Eriyttämisen ja lupaehtojen mukaiset toimintamallit toteutettiin vaiheittain ensimmäisen toimintavuoden 2022 ja alkuvuoden 2023 aikana. Markkinataloustoimijaperiaatteen toteutuminen on todennettu ulkopuolisen arvioijan toimesta.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto seuraa säännöllisesti tytäryhtiön toimintaa jatkuvan dialogin ja raportoinnin kautta hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Tytäryhtiön perustamisesta ja kansainvälisestä liiketoiminnasta ei ole valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan ilmennyt seikkoja, jotka olisivat vaarantaneet yksinoikeusjärjestelmän hyväksyttävyyden. Fennica Gaming toimii avoimilla kansainvälisillä pelikehitysmarkkinoilla.

Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan käynnistymisen myötä Veikkaus Oy:n toimintaedellytykset kanavointikyvyn kehittämisessä ovat lisääntyneet seuraavilla tavoilla:

- 1) Yhteiskäyttöisen palvelun kyvykkyyksien kehittäminen ja operointi on kyetty toteuttamaan kustannustehokkaasti ja yhtiön osaamispääoma on todennettu. Yhtiö kykenee tuottamaan kilpailukykyisiä ja luotettavia teknisiä palveluja. Tavoitteen mukaisesti yhtiö kykenee operoimaan teknisiä palveluja erittäin korkealla käytettävyydellä ja luotettavuudella.
- 2) Veikkaus Oy:n vastuullisen rahapelaamisen ekosysteemiin perustuva edistyksellinen pelitarjonta on osoittautunut kilpailukykyiseksi ja lisäarvoa tuottavaksi myös muilla rahapelimarkkinoilla. Veikkaus Oy kykenee tuottamaan digitaalisessa rahapelitoiminnassa kysyntää vastaavaa pelitarjontaa.
- 3) Vahva yhteistyö Veikkaus Oy:n osakkuusyhtiö LEIA AS:n ja sen osakkaiden kanssa on syventänyt merkittävästi pelien kansainvälistä kehittämistä sekä antanut osaltaan Veikkaus Oy:lle mahdollisuuden hyödyntää saatuja kokemuksia ja valmiuksia kotimaan liiketoiminnassaan.
- 4) Veikkaus -konsernissa työskentelee yhä enemmän kansainvälisen rahapeliliiketoiminnan ja pelikehitysvälineiden osajia, jotka tuovat mukanaan arvokasta osaamispääomaa sekä kansainvälisiä verkostoja nykyiseen Veikkaus Oy:n organisaatioon.

5) Lisäksi myös tytäryhtiön tekemän kehitys- ja innovaatiotoiminnan kautta on Veikkaus Oy:lle avautumassa mahdollisuus hyödyntää saatuja kokemuksia ja hyödyntää niitä soveltaen kotimaan liiketoiminnassa.

Veikkaus Oy:llä on arpajaislain 12 §:n 3 momentin mukaan hallintoneuvosto. Hallintoneuvoston tehtävänä on seurata ja valvoa, että Veikkaus Oy harjoittaa rahapelitoimintaa 12 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla, sekä tukea yhtiön ja sen sidosryhmien välistä yhteistyötä.

2.11.2 PAF

Ahvenanmaan maakunnassa rahapeliin toimeenpanosta vastaa Ålands Penningautomatförening, eli PAF, jolle maakunnan hallitus on myöntänyt yksinoikeuden raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinotoimintaan sekä vedonlyöntipeliin järjestämiseen. PAF toimeenpantane rahapelejä myös Itämeren matkustaja-aluksilla, joiden kotisatama on Ahvenanmaan maakunnassa.

PAF:lla on Ahvenanmaan ohella rahapeliin tarjoamiseen oikeuttava toimilupa Virossa, Latviassa, Espanjassa ja Ruotsissa. Konsernin liikevaihto vuonna 2022 oli noin 170 miljoonaa euroa ja se tuotti kyseisenä vuonna voittoa noin 45 miljoonaa euroa. Konsernin liikevaihdosta noin 86 prosenttia tuli verkkorahapelaamisesta, 13 prosenttia laivoilla tapahtuvasta pelaamisesta ja prosentti Ahvenanmaalla tapahtuvasta fyysisestä rahapelaamisesta. Yhtiössä työskenteli noin 300 henkilöä vuonna 2022.⁶

2.11.3 Muut rahapeliyhtiöt

Vaikka Suomessa ei toimikaan muita rahapeliyhtiöitä kuin Veikkaus Oy ja PAF, käyttävät suomalaiset merkittäviä summia rahaa muidenkin rahapeliyhtiöiden peleihin. Merkittävä osa tästä pelaamisesta kohdistuu suurten kansainvälisten rahapelikonsernien peleihin. Tällaisia yrityksiä ovat esimerkiksi Rahapeliä ry:een kuuluvat Betsson, ComeOn Group, Entain, Flutter, Kindred Group, LeoVegas ja 888 Holdings -konserniin kuuluva William Hill.

Betssonin kotipaikka on Ruotsissa ja se on listattu Tukholman pörssiin. Yhtiön pelibrändejä Betssonin ohella on muun muassa Betsafe, Casinoeuro ja Nordicbet. Konserniin kuuluvilla yhtiöillä on pelitoimilupa 23 maassa. Konsernin liikevaihto vuonna 2023 oli noin 950 miljoonaa euroa ja tulos noin 170 miljoonaa euroa. Valtaosa konsernin liikevaihdosta tulee erilaisista kasinopeleistä. Yhtiö on raportoinut, että sen liikevaihdosta 21 prosenttia tuli Pohjoismaista vuonna 2023. Konsernissa työskentelee yli 2 000 henkilöä.⁷ Myös LeoVegasin kotipaikka on Ruotsissa, mutta sen omistaa nykyisin yhdysvaltalainen MGM Resorts International, joka muun muassa harjoittaa kasinotoimintaa Las Vegasissa.⁸ LeoVegasin liikevaihto oli vuonna 2022 noin

⁶ PAF (2023). PAF 2022 Annual report. Julkaistu huhtikuussa 2023. Saatavilla osoitteessa <https://about-paf.com/corporate/annual-reports/>.

⁷ Betsson (2024). Betsson Ab Annual and Sustainability Report 2023. Julkaistu 5.4.2024. Saatavilla osoitteessa <https://www.betssonab.com/sites/default/files/pr/202404035952-1.pdf>.

⁸ LeoVegas (2022). LeoVegas Becomes a Part of MGM Resorts. Viitattu 3.5.2024. <https://leovegas-group.com/about-us/leovegas-becomes-a-part-of-mgm-resorts/>.

400 miljoonaa euroa ja se teki kyseisenä vuonna noin 25 miljoonan euron tappion. Liikevaihdosta noin 200 miljoonaa euroa tuli Pohjoismaista. Valtaosa liikevaihdosta (noin 340 miljoonaa euroa) tuli erilaisista kasinopeleistä. Konsernissa työskenteli tuolloin noin tuhat henkilöä.⁹

Co-Gaming Limitediin kuuluvan ComeOnin, Flutter Entertainment plc:n ja Kindred Group plc:n kotipaikka on Maltalla. ComeOnin liikevaihto on noin 300 miljoonaa euroa. Flutterin pelibrändejä ovat esimerkiksi Betfair ja Pokerstars. Sen liikevaihto oli liki 12 miljardia ja tappio yli miljardi Yhdysvaltain dollaria vuonna 2023. Valtaosa yhtiön liikevaihdosta tulee maantieteellisesti Yhdysvalloista ja Iso-Britanniasta ja pelityyppien osalta urheiluedonlyönnistä. Yhtiössä työskentelee yli 23 000 henkilöä.¹⁰ Kindred on Pohjoismaissa tunnettu etenkin Unibet-brändistään. Sen liikevaihto vuonna 2023 oli noin 1,2 miljardia Iso-Britannian puntaa ja se teki kyseisenä vuonna voittoa liki 50 miljoonaa puntaa. Liikevaihdosta noin 300 miljoonaa tuli Pohjoismaista. Valtaosa konsernin liikevaihdosta tuli erilaisista kasinopeleistä. Konsernissa työskenteli vuonna 2023 noin 2 500 henkilöä.¹¹

888 Holdings -konserni on rekisteröity Gibraltarille ja Entain Groupin puolestaan Mansaarelle. 888 Holdings -konserniin kuuluvia peliyhtiöitä tai -brändejä ovat muun muassa 888.com, Mr Green ja William Hill. Sillä on rahapelien tarjoamiseen oikeuttava toimilupa muun muassa Iso-Britanniassa, Saksassa, Espanjassa, Italiassa, Ruotsissa, Tanskassa ja useissa Yhdysvaltojen osavaltiossa. Sen liikevaihto vuonna 2023 oli noin 1,7 miljardia Iso-Britannian puntaa ja tappio noin 60 miljoonaa puntaa. Valtaosa (68 prosenttia) yhtiön liikevaihdosta tuli Iso-Britanniasta. Noin 70 prosenttia yhtiön liikevaihdosta muodostuu online-rahapeleistä. Konsernissa työskenteli vuonna 2023 noin 11 000 henkilöä.¹² Entain Group on puolestaan tunnettu muun muassa Ladbrokes- ja Bwin-brändeistään. Konsernin yhtiöt toimivat maailmanlaajuisesti kymmenissä maissa. Konsernin liikevaihto vuonna 2023 oli noin viisi miljardia Iso-Britannian puntaa. Siitä noin kaksi miljardia tuli Isosta-Britanniasta ja toiset kaksi miljardia muualta Euroopasta. Liikevaihdosta liki kolme neljäsosaa tuli online-peleistä. Konsernissa työskenteli vuonna 2023 yli 30 000 henkilöä.¹³

Muita suomalaisten käyttämiä peliyhtiöitä ovat muun muassa Bet365-brändistä tunnettu isobritannialainen Hillside ja virolaislähtöinen Coolbet. Suomalaiset pelaavat myös esimerkiksi Curaçolle, Kahnawakeen ja Anjonyaniin rekisteröityneiden yhtiöiden pelejä, mutta kyselytutkimusten perusteella tällaisten yhtiöiden osuus suomalaisten offshore-pelaamisesta ei vaikuta merkittävältä.

⁹ LeoVegas (2023). Annual report 2022. 27.4.2023. Saatavilla osoitteessa <https://leovegas-group.com/wp-content/uploads/e-leovegas-2022.pdf>.

¹⁰ Flutter (2024). Annual Report and Accounts 2023. Julkaistu 26.4.2024. Saatavilla osoitteessa https://www.flutter.com/media/a0rj0ng5/flutter-entertainment-plc-annual-report-and-accounts-2023-10-k_updated.pdf.

¹¹ Kindred (2024). Annual and Sustainability Report and Accounts 2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.kindredgroup.com/globalassets/documents/investor-relations-related-documents/financial-reports/2023/asr/kindred-group-annual-and-sustainability-report-2023.pdf>.

¹² 888 Holdings (2024). Annual Report and Accounts 2023. Julkaistu 15.4.2024. Saatavilla osoitteessa https://corporate.888.com/application/files/8317/1371/0080/888_Annual_Report_2023.pdf.

¹³ Entain (2024). Annual Report 2023. Julkaistu 22.3.2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.entain-group.com/media/v44m3ubp/entain-2023-annual-report-and-accounts.pdf>.

2.12 Veikkaus Oy:n tuotto

Vuoden 2024 alusta tulivat voimaan Veikkaus Oy:n tuoton käyttötarkoituksia koskevat arpajaislain muutokset. Veikkaus Oy:n arpajaislaissa säädetyistä tuoton yleishyödyllisistä käyttötarkoituksista luovuttiin. Veikkaus Oy:n tuotto otetaan yleiskatteellisena valtion talousarvioon käytettäväksi talousarvion mukaisiin menoihin. Talousarvioon otetaan vuosittain käytettäväksi määräraha, joka vastaa Veikkaus Oy:n viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen osoittamaa voittoa. Tilikauden voittoon sisältyy rahapeli-toiminnan voiton lisäksi Veikkaus Oy:n tytäryhtiöltä Fennica Gaming Oy:ltä mahdollisesti saatu osinkotulo. Veikkaus Oy:n tulee tilittää tilikauden voitto tuottona valtiolle. Veikkaus Oy:n on toimitettava selvitys tilitetystä tuotosta valtiovarainministeriölle, valtioneuvoston kanslialle, sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta.

Veikkaus Oy:n ja sitä edeltäneiden rahapeliyhteisöjen tuotolla on ollut huomattava yhteiskunnallinen merkitys. Tuottojen käyttäminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin ei kuitenkaan ole peruste ylläpitää yksinoikeusjärjestelmää. Tuotto voi olla EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ainoastaan rajoittavan politiikan suotuisa liitännäisseuraus.

Tuoton vuosittaiseen määrään vaikuttavat useat eri tekijät. Lainsäädännöllisten toimenpiteiden lisäksi tuottoon vaikuttavat esimerkiksi Veikkaus Oy:n omaehtoiset toimet rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi, yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolinen rahapelitarjonta, pelipisteiden määrään vaikuttava kaupan alan rakennemuutos ja muun muassa rahapelaamisen digitalisoitumisen myötä pelaamiskulttuurissa tapahtuvat muutokset. Vuosina 2020 ja 2021 myös koronaviruspandemia vaikutti Veikkaus Oy:n tuottoon sitä alentavasti. Valtiolle tilitetyn tuoton määrään vaikutti myös vuosina 2021–2023 voimassa olleet arpajaisverolain väliaikaiset muutokset, joilla alennettiin verokantaa.

Rahapeliyhteisöjen Fintoto Oy:n, Raha-automaattiyhdistyksen ja Veikkaus Oy:n rahapelitoimintojen yhdistämisen jälkeisen uuden Veikkaus Oy:n ensimmäisen toimintavuoden eli vuoden 2017 tuottona yhtiö tilitti valtiolle noin 1 021,3 miljoonaa euroa. Veikkaus Oy tilitti valtiolle vuoden 2018 tuottona 1 014,2 miljoonaa euroa ja vuoden 2019 tuottona noin 1 009 miljoonaa euroa. Vuosina 2020–2022 Veikkaus Oy:n tuotto oli noin 680 miljoonaa euroa.

Taulukko 1. Rahapeli tuoton kehitys 2017–2023, miljoonaa euroa.

Vuosi	Tuotto
2017	1021
2018	1014
2019	1009
2020	680
2021	680
2022	680
2023	585

2.13 Verotus

Arpajaisverolain (552/1992) mukaan arpajaisveroa suoritetaan valtiolle Suomessa toimeenpannuista arpajaisverolain 2 §:ssä tarkoitetuista arpajaisista. Verovelvollinen on arpajaisten toimeenpanija.

Valtaosasta Suomessa harjoitetusta arpajaistoiminnasta vastaavat rahapelitoimintaa arpajaislaissa säädetyllä yksinoikeudella toimintaa Manner-Suomessa harjoittava Veikkaus Oy ja Ahvenanmaalla arpajais- ja rahapelitoimintaa jaksossa 2.11.1 kuvatusi yksinoikeudella harjoittava Ålands Penningautomatförening (PAF).

Arpajaistoiminnan verotus kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan (PeVL 9/1992 vp, ks. tarkemmin jakso 2.15.), mutta Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991), jäljempänä *itsehallintolaki*, 49 §:n nojalla Ahvenanmaalla maksettujen arpajaisverojen rahamäärät palautetaan Ahvenanmaan maakunnalle vuosittain valtion varoista.

Arpajaisverolain 4 §:n 1 momentin mukaan arpajaisvero yksinoikeudella toimeenpantavista arpajaisista lasketaan arpajaisten tuotosta. Verokanta oli 12 prosenttia ennen sen määräaikaista alentamista 5,5 prosenttiin vuodelle 2021, 3,4 prosenttiin vuodelle 2022 ja 5,0 prosenttiin vuodelle 2023. Tuotolla tarkoitetaan rahapanosten yhteismäärän ja pelaajille maksettujen voittojen erotusta, eli niin sanottua pelikatetta. Verot kirjataan suoriteperusteisesti pelituottojen kertymäkuukaudelle, mutta tilitetään Verohallinnolle toiseksi seuraavana kuukautena.

Arpajaisverokertymä sekä Veikkaus Oy:n ja PAF:in osuus siitä ilmenevät taulukosta alla.

Taulukko 2. Arpajaisveron kehitys 2017–2022 ja arvio 2023–2024, määrät miljoonaa euroa.

Vuosi	Vero yhteensä	Veikkaus	Veikkaus Oy:n osuus	PAF	PAF:n osuus
2024 TAE	137				
2023	56	49,4	88 %	4,9	9 %
2022	46	40,4	88 %	3,7	8 %
2021	81	73,3	90 %	6	7 %
2020	175	162,7	93 %	10,4	6 %
2019	221	206,6	93 %	12,4	6 %
2018	226	211,9	94 %	12,2	5 %
2017	227	212,8	94 %	12,7	6 %

Muiden arpajaisten toimeenpanijoiden kuin Veikkaus Oy:n ja PAF:in osuus verokertymästä oli vuonna 2022 noin 4,3 prosenttia eli 2,0 miljoonaa euroa. Verokertymän merkittävä aleneminen vuodesta 2019 aiheutuu todennäköisesti olennaisesti koronapandemiasta aiheutuneesta pelaamisen vähenemisestä erityisesti raha-automaattitoiminnassa sekä Veikkaus Oy:n raha-automaattien määrän vähenemisestä ja jaksossa 2.2 kuvatuista vastuullisuustoimenpiteistä. Taustalla voi olla muitakin syitä. Vuodesta 2021 alenemaan on vaikuttanut lisäksi arpajaisverokannan määräaikainen alentaminen.

Verojärjestelmän kannalta arpajaisvero on voitonsaajan tuloveron korvaava vero. Tämän mukaisesti tuloverolain (1535/1992) 85 §:n mukaan arpajaisverolain 2 §:ssä tarkoitetuista arpajaisista saatu voitto ei ole veronalaista tuloa. Sama koskee Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti toimeenpannuista arpajaisista saatua voittoa.

ETA-alueelta saatujen voittojen verottomuus perustuu Suomea koskeneeseen EU-tuomioistuimen ratkaisuun (C-42/02), jossa tuomioistuin piti Suomen lainsäädäntöä syrjivänä. Aiemman lainsäädännön mukaan muissa jäsenvaltioissa toimeenpannuista arpajaisista saatuja voittoja pidettiin veronalaisena tulona toisin kuin Suomessa toimeenpannuista arpajaisista saatuja voittoja. Tuloverolakia muutettiin tuomioistuintapauksen johdosta (HE 23/2005 vp.).

Rahapeliyhteisöjen verovelvollisuudesta tuloverotuksessa säädetään tuloverolain 21 c §:ssä. Sen mukaan Veikkaus Oy on verovelvollinen vain muusta kuin arpajaislain mukaisen yksinoikeuden nojalla harjoittamastaan rahapelitoiminnasta saamastaan tulosta ja PAF vain muusta kuin arpajaisista annetun maakuntalain mukaisen yksinoikeuden nojalla harjoittamastaan arpajais- ja rahapelitoiminnasta saamastaan tulosta. Rahapelit eivät kuulu arvonlisäverotuksen piiriin.

Siirryttäessä toimilupajärjestelmään toimiluvan saaneita rahapeliä tarjoajia samoin kuin voitonsaajia on käsiteltävä syrjimättömästi. Tämä edellyttää muutoksia rahapeliä arpajaisverotukseen. Veron tuotolle ja toivotun kanavointiasteen saavuttamiselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa keskeiseksi muodostuu verokannan asettaminen tarkoituksenmukaiselle tasolle.

Rahapeliyhteisöjen tuloverovapaus ei kilpailulle vapautuvien pelimuotojen osalta voi tulla kysymykseen EU:n kilpailuoikeudesta ja valtioneuvoston päätöksistä johtuvista syistä.

2.14 Rahapelihaittojen seuranta, tutkimus, arviointi sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen

Sosiaali- ja terveysministeriölle säädettiin vuonna 2002 arpajaislailla tehtäväksi seurata ja tutkia rahapeliä toimeenpanosta aiheutuvia ongelmia. Myöhemmin tehtävä laajeni rahapeli-ongelmien ehkäisyn ja hoidon kehittämiseen (HE 96/2008 vp), ja sittemmin kansainvälistä paradigman muutosta seuraten tehtävä laajennettiin koskemaan rahapelihaittoja (HE 132/2016 vp). Vuoden 2022 alusta voimaantulleissa arpajaislain muutoksissa lujitettiin haittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevaa lainsäädäntöpohjaa vahvistamalla THL:n rooli työn toimeenpanijana lakisääteiseksi ja vahvistamalla rahapeliä haittariskien arviointi lakisääteiseksi osaksi arpajaislain 52 §:n mukaisia tehtäviä. Arpajaislain 52 §:n mukaisesta rahapelihaittojen ehkäisystä ja vähentämisestä vuosina 2007–2020 julkaistiin toimintakatsaus vuonna 2022 (Jaakkola toim.).

Arpajaislain 52 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö vastaa haittojen seurannasta ja tutkimuksesta, rahapeliä toimeenpanoon liittyvien haittojen arvioinnista sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä. THL toimeenpanee arpajaislain 52 §:n mukaisia tehtäviä sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti. Pykälän mukaisten tehtävien toimeenpanoon kuuluu lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä tapahtuva rahapeli- ja haittariskien ja haittojen arviointi.

Arpajaislain 52 §:n mukaan Veikkaus Oy:n tulee korvata valtiolle pykälässä tarkoitettujen pelihaittatyön kustannukset. Sosiaali- ja terveysministeriö perii yhtiöltä maksuna määrän, joka vastaa toiminnasta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. Maksun maksuunpanosta säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella (sosiaali- ja terveysministeriön asetus Veikkaus Oy:ltä perittävän maksun maksuunpanosta 500/2017). Pykälän mukaisen toiminnan kustannuksille on asetettu vuosille 2020–2023 viiden miljoonan euron vuosittainen yläraja.

Vuoden 2022 alussa voimaan tulleilla arpajaislain muutoksilla vahvistettiin edellytyksiä 52 §:ssä tarkoitetun työn tehokkaalle toimeenpanolle erityisesti mahdollistamalla tietojensaantioikeus Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadataan. Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatan hyödyntäminen rahapelihaittojen seurannassa ja tutkimuksessa sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämisen kokonaisuudessa on tärkeää osa rahapelijärjestelmän haittojen ehkäisyä koskevan tavoitteen toteuttamisessa. Sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n tiedonsaantioikeuksia Veikkaus Oy:ltä parannettiin arpajaislain muutoksilla, jotka tulivat voimaan vuoden 2022 alusta (HE 135/2021 vp). Peli- ja pelaajadatan käytön mahdollistamisella arviointityön ja THL:n käyttöön voidaan arvioida olevan merkittävää potentiaalia haittojen ehkäisyn ja vähentämisen kehittämisessä. Tietojen luovutusta koskevien prosessien kehittäminen ja toiminnan käynnistäminen vahvistettujen tiedonsaantioikeuksien tultua voimaan on vaatinut aikaa. Tietojen hyödyntäminen on lisääntynyt. Alkuvaiheessa dataa on hyödynnetty erityisesti pelirajoitusten arviointiin sekä muuna ohella koronaepidemian vaikutusten arviointiin.

Arpajaislain 52 §:n mukaisessa kokonaisuudessa tuotetaan rahapelipolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä tietopohjaa ja kehitetään työkaluja haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. THL seuraa rahapelihaittoja ja niissä tapahtunutta ajallista muutosta useita tietolähteitä hyödyntämällä. Haittoja seurataan kahden eri väestökyselytutkimuksen avulla. Suomalaisen rahapelaamisen -tutkimus on toteutettu neljän vuoden välein vuodesta 2003 alkaen. Tietoa rahapelaamisesta ja sen alueellisista eroista saadaan Terve Suomi -tutkimuksen avulla. Lisäksi kansallisista rekistereistä (esimerkiksi THL:n hoitoilmoitusrekisteri) saatavia tietoja hyödynnetään rahapelihaittojen ja niihin liittyvien ilmiöiden tarkastelussa, tutkimusmenetelmien kehittämisessä ja tulosten luotettavuuden arvioinnissa. THL toteuttaa haittanäkökulmasta suomalaista rahapelipolitiikkaa koskevaa tutkimusta. Rahapelipolitiikkaa koskeva tutkimus tarjoaa tietoa ja välineitä haittojen vähentämiseen ja ehkäisyyn tähtäävän politiikan arvioimiseksi. Tutkimus tuottaa tietoa rahapelipolitiikan perusteluista, tavoitteista, keinoista ja vaikutuksista. Tutkimuksen tuloksia hyödynnetään muun muassa asiantuntijatyössä ja viranomaistyössä.

2.14.1 Rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kokonaisuus

Rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen ehkäisy on Suomessa vakiintunut rahapelipolitiikan tärkeimmäksi ohjaavaksi periaatteeksi, joten vastuuta rahapelihaitoista kuuluu osaltaan kaikille rahapelijärjestelmän toimijoille. Rahapelipolitiikan tavoitteet haittojen ehkäisystä ja vähentämisestä kytkeytyvät lisäksi hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen, ehkäisevän päihdetyön ja sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen yleisempiin tavoitteisiin.



Kuvio 7. Rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kokonaisuus (Rahapelipoliittinen ohjelma, Valtioneuvoston julkaisuja 2022:40).

Sosiaali- ja terveysministeriö on päävastuussa rahapelihaittojen ehkäisystä ja vähentämisestä Suomessa. Se koordinoi ja kehittää valtioneuvostotasolla rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä rahapelipoliittisista ja sosiaali- ja terveystoimittisista toimista muodostuvana kokonaisuutena. Sosiaali- ja terveysministeriö yhteensovittaa toimia, joilla lisätään väestön hyvinvointia ja sosiaalista osallisuutta sekä terveyttä ja toimintakykyä. Rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä sekä työn koordinaatiota ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön päävastuulla oleva rahapelipoliittinen ohjelma, joka määrittää suuntaviivat rahapelihaittojen ehkäisylle ja vähentämiselle vuoteen 2030 ja kokoaa yhteen haittojen ehkäisyn ja vähentämisen toimijakentän. Ohjelman

tavoitteet kohdistuvat yhdenmukaiseen rahapelien toimeenpanon ohjaukseen, haittoja ehkäisevän rahapelijärjestelmän varmistamiseen, hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämiseen sekä palveluiden kehittämiseen. Ohjelmassa kiinnitetään erityistä huomiota digitalisoitumiseen. Lisäksi määritellään tavoitteet tietopohjan ja indikaattoreiden kehittämiseksi rahapelihaittojen vähentämistä koskevan kansallisen tavoitetaso määrittelyä varten. Rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanovaiheessa määritellyt rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentämisen yleiset tavoitetasot ovat: rahapeliongelman yleisyys kääntyy laskuun, riskitason rahapelaaminen jatkaa vähenemistään ja haitallisimmiksi tiedettyjen rahapelien pelaaminen vähenee. Tavoitteena on myös, että alaikäiset eivät pelaa rahapelejä, rahapelaamisesta ja/tai peliongelmaasta aiheutuvat rikokset estetään, eikä kukaan velkaannu tai kuole rahapelaamisen takia.

Rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä ohjaavat arpajaislain lisäksi laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä (523/2015), hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen periaatepäätös sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveysministeriö johtaa ja THL kehittää ja ohjaa rahapelihaittojen ehkäisyä osana ehkäisevää päihdetyötä yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Ehkäisevästä päihdetyöstä säädetään ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetussa laissa. Rahapelihaittojen ehkäisy osana ehkäisevää päihdetyötä kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 6 ja 7 §:n nojalla osaksi kuntien ja hyvinvointialueiden lakisääteistä terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä sekä sen suunnittelua ja seurantaa. Muita ehkäisevän päihdetyön toimijoita ovat esimerkiksi aluehallintovirastot, kolmas sektori ja kansalaisyhteiskunta sekä elinkeinoelämän toimijat. Esimerkiksi paikallistason ehkäisevässä päihdetyössä lisäksi myös elinkeinoelämällä on tärkeä rooli haittojen ehkäisyssä (Pakka-toimintamalli). Päihde- ja riippuvuusstrategian ja Ehkäisevän päihdetyön toimintaohjelman kautta rahapelihaittojen ehkäisy kuuluu osaksi myös muita valtioneuvostotasoisia strategioita ja linjauksia.

Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen vastuulla on järjestää tuki ja hoito rahapeliongelmaan osana terveydenhuoltolain 28 §:n mukaista päihde- ja riippuvuushoitoa sekä sosiaalihuoltolain 24 §:n mukaista päihde- ja riippuvuustyötä. Lisäksi hyvinvointialueiden vastuulla on järjestää sotepalveluiden piirissä tehtävä rahapelihaittoja ehkäisevä työ. Vuoden 2023 alussa lainsäädäntöön lisättiin rahapelaamiseen viittaava muu riippuvuusikäyttäytyminen, ja näin selkiytettiin ja vahvistettiin hyvinvointialueen vastuuta järjestää nämä palvelut. Hoidon lisäksi rahapelejä ongelmallisesti pelaavalla tai hänen läheisillään voi olla tarve muille palveluille, kuten sosiaalipalveluille, terveydenhoidolle tai talous- ja velkaneuvonnalle. Kuntoutumisessa tukevat myös esimerkiksi asumispalvelut tai työllisyyspalvelut. Rahapeliongelmaan voi liittyä myös rikostuomioita sekä mahdollisesti pitkäaikainen velkojen ulosotto.

Rahapelihaittojen alueellinen ehkäisy on tarkoituksenmukaista järjestää osana muuta ehkäisevää päihdetyötä, ja rahapeliongelman hoito asiakkaan omalla hyvinvointialueella, osana muuta sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisuutta. Julkiset palvelut ja järjestöjen tarjoamat palvelut muodostavat kokonaisuuden rahapeliongelmaasta toipumisen ja kuntoutumisen tueksi. THL:n rahapelihaittoja ehkäisevään työhön ja palvelujen kehittämisen kuuluu tutkimus- ja kehittämistyötä, jolla tuotetaan tietoa sekä käytäntöjä rahapelihaittojen ehkäisyyn ja palvelujen kehittämiseen ja kehitetään ammattilaisten osaamista. Kehittämistyössä tehdään tiivistä yhteistyötä THL:n koordinoimien ehkäisevän päihdetyön sisältöjen ja verkostojen kanssa, sekä laajemmin päihde- ja riippuvuuspalvelujen tutkimuksen ja kehittämisen toimintojen kanssa. THL toteuttaa tehtävänsä yhteistyössä laajemman toimijakentän kanssa ja koordinoi näistä toimista muodostuvaa kokonaisuutta.

Kunnissa ja hyvinvointialueilla rahapelihaittojen ehkäisy osana ehkäisevää päihdetyötä sekä rahapeliongelman tuen ja hoidon palvelujen järjestäminen osana päihde- ja riippuvuuspalveluja

toteutuvat toiminnallisesti samassa kokonaisuudessa muiden päihde- ja riippuvuusilmiöiden kanssa, usein samojen ammattilaisten toimesta.

Tärkein keino rahapelipolitiikan ehkäisyä koskevan tavoitteen toteuttamiseksi on rahapelilainsäädäntö, jonka valmistelusta vastaa sisäministeriö. Arpajaislain tavoitteena on muun ohella ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja. Arpajaislaissa säädetään lisäksi ministeriöiden ja viranomaisten tehtävistä. Veikkaus Oy:n erityistehtävä on pääsyy 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.

Valtion lisäksi monen muun toimijan tehtävät liittyvät rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen. Kunnissa ja hyvinvointialueilla tehdään hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämistä ja ehkäisevää päihdetyötä sekä järjestetään sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen hallinnonalalle kuuluvat monet haittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta tärkeät alueet, kuten nuorisotyö, urheilujärjestöt, terveyden, hyvinvoinnin ja osallisuuden edistäminen sekä haittojen ehkäisy oppilaitosten opetussuunnitelmissa ja oppilashuollossa, sekä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ja sivistystoimen työntekijöiden koulutussisällöt. Oikeusministeriön hallinnonalalla on esimerkiksi kansallisen talousosaamisen edistämisen strategian toimeenpano sekä ylivelkaantumisen torjuntaan liittyvää lainsäädäntöä ja talous- ja velkaneuvonnan palvelut, jotka merkittävässä määrin liittyvät rahapelihaittoihin.

2.15 Ahvenanmaan maakunta

Ahvenanmaan maakunnassa arpajaislainsäädäntö kuuluu itsehallintolain nojalla maakunnan omaan lainsäädäntövaltaan. Arpajaisien toimeenpanosta Ahvenanmaan maakunnassa säädetään maakunnan arpajaislailla (landskapslag om lotterier 1966:10). Ahvenanmaan maakunnassa rahapelien toimeenpanosta vastaa PAF. PAF:n toiminnan valvonnasta vastasi vuoden 2023 loppuun saakka Ahvenanmaan valvontaviranomainen Lotteriinspektionen. Vuoden 2024 alusta voimaan tulleiden lainmuutosten myötä valvontaviranomaisena toimii Ahvenanmaan maakunnan hallitus.

Rahanpesulain 7 luvun 1 §:n mukaan Poliisihallitus valvoo rahanpesulain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista myös PAF:n osalta. Koska maakunnan lainsäädännössä säädetään rahapelitoiminnasta ja sen valvonnasta, on valvontatoimivalta siirretty itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitetulla sopimusasetuksella (500/2018) maakunnan valvontaviranomaiselle Lotteriinspektionenille. Sopimusasetuksella on siirretty myös rahanpesulain mukainen toimivalta määrätä hallinnollisia seuraamuksia PAF:lle. Toimivaltaisen valvontaviranomaisen muutoksen johdosta on tarpeen antaa uusi sopimusasetus, jolla valvonta siirrettäisiin Poliisihallitukselta Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle.

2.15.1 Lainsäädäntövalta erityisesti arpajaisveron osalta

Itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtiolla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja lain 18 §:n 5 kohdassa säädettyin poikkeuksin. Viimeksi mainitun lainkohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita, kunnalle tulevaa veroa. Verovelvolliset maksavat siten Ahvenanmaalla valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia veroja valtiolle samoin perusteita kuin Manner-Suomessa.

Perustuslakivaliokunta totesi arpajaisverolakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 15/1992 vp) aiemman Ahvenanmaan itsehallintolain (670/1951) voimassa ollessa antamassaan lausunnossa (PeVL 9/1992 vp), että veron finanssioikeudellinen luonne selviää esitykseen sisältyvästä lakiehdotuksesta, jonka nojalla arpajaisista saatu voitto ei ole saajan veronalaista tuloa. Arpajaisvero on siten asialliselta luonteeltaan voitonsaajan tuloveron korvaava vero, eikä veron tekninen laskentatapa tee siitä sellaista elinkeinon tuottoon kohdistuvaa elinkeinoveroa, josta säättäminen kuuluisi maakunnan lainsäädäntövaltaan. Arpajaisverosta voitiin siten säätää valtakunnan lailla myös Ahvenanmaata koskien.

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi valtiovarainvaliokunnan huomiota siihen, olisiko valtakunnan ja maakunnan taloudellisten suhteiden kokonaisuus huomioon ottaen perusteltua, että Ahvenanmaalta suoritettavat verot palautettaisiin maakunnalle. Tämän osalta päädyttiin käytäntöön, jonka mukaisesti maakunnalta kertyneitä arpajaisveroja vastaava määrä palautettiin maakuntahallitukselle talousarvion kautta. Vuoden 2021 alusta palautus on kirjattu itsehallintolain verotasoitusta koskevaan 49 §:ään.

2.15.2 Ahvenanmaalle suoritettava tasoitus ja verotasoitus

Valtion budjetista siirretään itsehallintolain nojalla varoja maakuntaan itsehallintoon liittyvien menojen rahoittamista varten. Tämä tehdään itsehallintolain mukaan pääasiassa tasoituksen, verotasoituksen ja ylimääräisten määrärahojen kautta.

Itsehallintolain 45 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalle suoritetaan itsehallinnosta aiheutuvien menojen kattamiseksi vuosittain valtion varoista määrä, joka vahvistetaan itsehallintolain 46–48 §:n mukaisessa tasoituksessa ja 49 §:n mukaisessa verotasoituksessa. Ahvenanmaan valtuuskunta toimittaa tasoituksen ja verotasoituksen vuosittain jälkikäteen kultakin vuodelta.

Tasoitusbetrag lasketaan siten, että valtion tilinpäätöksen mukaiset kyseisen vuoden tulot lukuun ottamatta ansio- ja pääomatuloveroja, yleisradioveroa, rajoitetusti verovelvollisten maksamaa lähdeveroa, yhteisöveroa, tonnistoroveroa, arpajaisveroa sekä uusia valtion lainoja (tasoituspohja) kerrotaan tietyllä suhdeluvulla (tasoituseruste). Lisäksi tasoitusbetragissa huomioidaan puolet muutoksesta, joka on tapahtunut Ahvenanmaan väestömäärässä suhteessa koko Suomen väestömäärään.

Tasoituserusteen muuttamisen perusteista säädetään itsehallintolain 47 §:ssä. Nykyisen järjestelmän mukaan tasoituserustetta on muutettava sen jälkeen, kun on arvioitu, onko valtion tilinpäätökseen tehty sellaisia muutoksia, joiden itsehallintolain säännösten nojalla on katsottava vaikuttavan tasoituserusteen suuruuteen. Vuoden 2021 alussa tasoituserustetta korotettiin 0,45:stä nykyiseen 0,47:än.

Tasoitusbetragista ja verotasoitusbetragista maksetaan vuosittain ennakkoa, joka on otettava valtion talousarvioesitykseen. Ahvenanmaan valtuuskunta vahvistaa ennakon suuruuden.

Vuotta 2024 koskevassa talousarviossa on Ahvenanmaan tasoitusbetragiin (*momentti 28.80.30*) budjetoitu 206,6 miljoonaa euroa vuoden 2024 ennakon rahoittamiseksi. Vuoden 2021 lopullinen tasoitus Ahvenanmaalle on vahvistettu 16.2.2023 ja sen suuruus on 194,8 miljoonaa euroa.

Verotasoituksena palautetaan Ahvenanmaan maakunnalle vuosittain valtion varoista Ahvenanmaalla kunakin verovuotena maksuun pannut valtiollisten ansiotulo- ja pääomatuloverojen, rajoitetusti verovelvollisten maksaman lähdeveron, yhteisöveron sekä tonnistoroveron rahamäärät. Niin ikään palautetaan vuosittain Ahvenanmaalla maksettujen arpajaisverojen rahamäärät.

Vuotta 2024 koskevassa talousarviossa Ahvenanmaan verotasoitukseen (*momentti 28.80.34*) on budjetoitu 109,3 miljoonaa euroa. Siitä 12 miljoonaa euroa pohjautuu Ahvenanmaalla maksettujen arpajaisverojen palautukseen. Vuoden 2021 lopullinen verotasoitus Ahvenanmaalle on vahvistettu 16.2.2023 ja sen suuruus on 90,850 miljoonaa euroa, josta 5,093 miljoonaa euroa pohjautuu maksettujen arpajaisveron palautuksiin.

2.15.3 Toimilupajärjestelmään siirtymiseen liittyviä kysymyksiä

Toimilupajärjestelmään siirtymisen yhteydessä tulee arvioitavaksi lainsäädäntötoimivalta toimilupajärjestelmän piiriin kuuluvan pelien verotuksen osalta. Toimiluvan haltijoihin kohdistuvaa arpajaisveroa olisi verojärjestelmän kannalta edelleen pidettävä voitonsaajan tuloveron korvaavana verona. Myös itsehallintolaissa on se lähtökohta, että arpajaisvero kertyy valtiolle, koska siinä on säädetty Ahvenanmaalla maksetun arpajaisveron palauttamisesta maakunnalle. Lopullisesti lainsäädäntövalta ratkaistaan Ahvenanmaan itsehallintolain 19 §:ssä säädetyn lainsäädäntövalvonnan yhteydessä sen jälkeen, kun maakuntapäivät on hyväksynyt mahdollisen asiaa koskevan maakuntalain.

Sen sijaan toimilupamaksut, sellaisina kuin niitä kannetaan esimerkiksi Ruotsissa, ovat luonteeltaan selvästi arpajaisverosta poikkeavia. Ne kohdistuisivat toimiluvan myöntämiseen eikä pelaamisen tuottamaan pelikatteeseen ja olisivat osa arpajaislainsäädäntöön perustuvaa rahapelin lupajärjestelmää. Toimilupamaksun taso ja tarkoitus – perustuuko maksutaso olennaisesti kustannusvastaavuuteen vai onko maksuilla fiskaalinen tavoite – vaikuttanee osaltaan lainsäädäntötoimivallan arviointiin.

Rahapeliyhteisöjen verovapauden poistaminen toimilupajärjestelmän piiriin kuuluvan toiminnan osalta johtaisi PAF:in tuloverovelvollisuuteen kyseisen toiminnan osalta. Itsehallintolain 49 §:n mukaan verotasoituksena palautetaan myös Ahvenanmaan maakunnalle vuosittain valtion varoista Ahvenanmaalla maksuun pantu yhteisöveron rahamäärä. Nykylainsäädännön pohjalta PAF:in maksamat yhteisöverot palautettaisiin maakunnalle. Lisäksi nykyisen itsehallintolain perusteella Ahvenanmaa saisi itsehallintolain 47 §:n mukaisen tasoituksen kautta 0,47 prosenttia mahdollisista toimilupamaksuista olettaen, että nämä näkyisivät tulona valtion talousarviossa.

Uudistuksessa tulee myös arvioitavaksi muun muassa toimilupamaksujen periminen Suomessa ja Ahvenanmaalla, arpajaisverotuksen muuttumiseen kytkeytyvä verotasoitus, se, aiheutuisiko uudistuksesta tarve tarkastella Ahvenanmaan valtion talousarviosta saamien määrärahojen määräytymisperusteita (tasoitusperuste) sekä verotasoitus Ahvenanmaalla maksettujen mutta Manner-Suomessa täällä myönnetyn toimiluvan perusteella tapahtuvasta pelaamisesta maksettusta arpajaisverosta.

2.16 Euroopan unionin oikeus ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet

2.16.1 Rahapeliala

Rahapelialaa koskevaa lainsäädäntöä ei ole Euroopan unionissa yhdenmukaistettu. EU-jäsenvaltiot voivat järjestää rahapelitoiminnan haluamallaan tavalla, kunhan ne noudattavat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä *SEUT*, mukaisia EU:n sisämarkkinoiden perusvapauksia ja muuta EU-oikeutta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössään tulkitsemalla tavalla.

EU-tuomioistuimien on käsitellyt rahapelitoimintaa lukuisissa ratkaisuisaan. EU-tuomioistuin arvioi kansallisen järjestelmän EU-oikeuden mukaisuutta Euroopan unionin perussopimusten mukaisesti. Tuomioistuin on todennut, että rajat ylittävien rahapelipalvelujen tarjoaminen ja käyttö ovat erityislaatuista taloudellista toimintaa (muun muassa asia C-275/92, Schindler, ja sitä seurannut oikeuskäytäntö).

EU-tuomioistuimen mukaan kansallinen säännöstö, jolla ylläpidetään yksinoikeusjärjestelmää, rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta (SEUT 56 artikla) ja sijoittautumisvapautta (SEUT 49 artikla). Rahapelien erityisen luonteen sekä muun muassa jäsenvaltioiden erilaisten kulttuurien ja perinteiden vuoksi EU-tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioilla on kuitenkin harkintavaltaa rahapelien sääntelyssä. Tuomioistuin on tunnustanut, että rahapelejä koskeva lainsäädäntö kuuluu alueisiin, joilla on huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä moraalisten, uskonnollisten ja kulttuuristen näkökohtien osalta. Koska alaa ei ole yhdenmukaistettu unionissa, jokaisen jäsenvaltion on arvioitava näillä alueilla omien arvoarvostelmiensa mukaisesti, mitä vaatimuksia kyseisten intressien suojaamiseksi on asetettava. Jäsenvaltiot voivat näin ollen vahvistaa vapaasti rahapelialan politiikkansa tavoitteet ja tarvittaessa määritellä täsmällisesti tavoitellun suojan tason, kunhan ne täyttävät tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset (muun muassa asia C-42/07, Liga Portuguesa, ja asia C-156/13, Digibet Ltd ym.).

Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltiot voivat pyrkiä näiden intressien suojaamiseen myös myöntämällä yksinoikeuksia. Julkisen vallan tiukassa valvonnassa oleva yksinoikeusjärjestelmä voi olla tehokas keino hallita rahapeleihin liittyviä vaaroja. Tuomioistuin on myös katsonut, ettei palvelujen tarjoamisen vapaus ole esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan rahapelien järjestämiseen ja rahapelitoiminnan edistämiseen sovelletaan yhden toimijan yksinoikeusjärjestelmää ja jossa kielletään kaikkia muita toimijoita toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet toimijat mukaan lukien tarjoamasta internetissä ensimmäisen jäsenvaltion alueella kyseiseen järjestelmän soveltamisalaan kuuluvia palveluja (ks. asia C-203/08, Sporting Exchange, 37 kohta).

Edellä mainitut palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevat rajoitukset voivat EU-tuomioistuimen mukaan olla sallittuja, jos ne voidaan oikeuttaa jollakin SEUT 52 artiklan mukaisella perusteella (yleinen järjestys tai turvallisuus taikka kansanterveys) tai yleisen edun mukaisella pakottavalla syyllä. Rahapelien kohdalla tunnustettuja oikeuttamisperusteita ovat erityisesti kuluttajien suojeleminen, ongelmapelaamisen ehkäiseminen ja alaikäisten suojeleminen sekä rikollisuuden ja petosten torjunta (muun muassa asia C-463/13, Stanley International Betting ym.). Tuomioistuin on tunnustanut, että rahapelien tarjoamiseen internetissä liittyy tiettyjä erityispiirteitä, koska kuluttajan ja palvelujen tarjoajan välillä ei ole suoraa yhteyttä. Vaarat, jotka voivat kohdistua kuluttajiin mahdollisten vilpillisten menettelyiden osalta, ovat luonteeltaan erilaisia ja vakavampia verrattuna näiden pelien perinteisiin markkinoihin (ks. asia C-42/07, Liga Portuguesa, 63 ja 79 kohta). Tuomioistuin on myös katsonut, ettei jäsenvaltiolta voida evätä oikeutta ulottaa internetiin sellaisten yksipuolisten rajoittavien normien soveltamista, joita se antaa yleisen edun mukaisessa laillisessa tarkoituksessa, pelkästään sillä perusteella, että internet on luonnostaan monikansallinen tekninen väline (yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoss ym, 86 kohta).

Kansallisten rajoitusten on kuitenkin oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisia. Niiden on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eivätkä ne saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tämän kannalta (muun muassa asia C-124/97, Läärä, asia C-258/08, Ladbrokes, ja asia C-156/13, Digibet Ltd ym.). Tuomioistuin ei ole edellyttänyt jäsenvaltioiden näyttävän toteen, ettei millään muulla kuviteltavissa olevalla toimenpiteellä voida toteuttaa mainittua päämäärää samoissa olosuhteissa (ks. asiat C-157/94, komissio v. Alankomaat, 58 kohta ja C-110/05, komissio v. Italia, 66 kohta). Asetettuihin tavoitteisiin on vastattava

johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. EU-tuomioistuimien ei ole sulkenut pois rahapelialan valvotun kasvun politiikkaa, vaikka kansallisen järjestelmän tavoitteena olisi rajoittaa pelimahdollisuuksia. Tällainen politiikka voi olla täysin johdonmukainen sen tavoitteen kanssa, joka koskee luvattomia tai kiellettyjä pelejä pelaavien ja vetoja lyövien pelaajien houkuttelemista luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin (niin sanottu kanavointi). Tämän tavoitteen saavuttamiseksi luvan saaneiden toimijoiden on muodostettava luotettava, mutta samanaikaisesti houkutteleva vaihtoehto kielletylle toiminnalle, mikä itsessään voi merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuista mainontaa ja turvautumista uusiin jakeluteknikoihin. Mikäli jäsenvaltio kuitenkin harjoittaa rahapelitoiminnan voimakasta laajentamispolitiikkaa yllyttämällä ja rohkaisemalla liiallisesti kuluttajia osallistumaan rahapeleihin, rahapelitoimintaa ei voida katsoa harjoitettavan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti (muun muassa yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., ja yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoss ym.). Hallitun kasvun politiikkaa voidaan pitää johdonmukaisena vain, jos yhtäältä peleihin liittyvä rikollinen ja vilpillinen toiminta sekä toisaalta peliriippuvuus saattoivat tosiseikkojen tapahtumisaikaan olla ongelma kyseisessä jäsenvaltiossa ja jos luvallista ja säänneltyä toimintaa kasvattamalla voitiin helpottaa tällaista ongelmaa (muun muassa asia C-3/17, Sporting Odds). Tuomioistuin on täsmentänyt, ettei mainonnalla saa pyrkiä lisäämään kuluttajien luonnollista peliviettä kannustamalla heitä osallistumaan aktiivisesti peleihin muun muassa arkipäiväistämällä pelejä tai antamalla niistä myönteinen kuva sitä kautta, että saadut tulot käytetään yleisen edun mukaiseen toimintaan, tai lisäämällä pelien kiinnostavuutta huomiota herättävillä mainoksilla, joissa korostetaan mahdollisuutta suurin voittoihin (yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoss ym. 103 kohta).

EU-tuomioistuimen mukaan rahapeleistä saatavien tuottojen käyttäminen yleishyödyllisen tai yleisen edun mukaisen toiminnan rahoittamiseen ei voi olla rajoittavan politiikan syy, mutta se voi olla sen suotuisa liitännäisseuraus (muun muassa asia C-275/92, Schindler, ja asia C-67/98, Zenatti). Varojen kerääminen ei toisin sanoen voi olla rajoittavan politiikan pääasiallinen tarkoitus (muun muassa yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., ja yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoss ym.).

EU-tuomioistuin on toistuvasti todennut, että palvelujen tarjoamisen vapautta ei voida rajoittaa pelkästään valtion tulojen maksimoimisesta koskevan tavoitteen perusteella. Se, että rajoitus hyödyttää liitännäisesti kyseessä olevan jäsenvaltion talousarviota, ei ole kuitenkaan esteenä sille, että kyseinen rajoitus on oikeutettu, jos sillä todella tavoitellaan ensisijaisesti yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin liittyviä päämääriä (muun muassa asia C-347/09, Dickinger ja Ömer, asia C-390/12, Pflieger ym. ja asia C-98/14, Berlington Hungary).

Mikäli jäsenvaltion toteuttama toimenpide käsittää rahapelien yksinoikeuden myöntämisen pelien pelattavana pitämiseen yhdelle toimijalle, oikeuskäytännön mukaan sen käyttöönottoon on liityttävä sellaisten oikeussääntöjen antaminen, joilla voidaan taata, että kyseinen monopolin haltija kykenee tosiasiallisesti tavoittelemaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti haluttua päämäärää siihen määrällisesti oikein mitoitettulla ja laadullisesti sitä varten muokatulla tarjonnalla, jota viranomaiset valvovat tiukasti (muun muassa yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoss ym., asia C-212/08, Zeturf, sekä yhdistetyt asiat C-186/11 ja C-209/11, Stanleybet International Ltd ym.). Merkitystä on paitsi rahapelejä koskevalla kansallisella lainsäädännöllä, myös alalla tosiasiallisesti noudatettavalla käytännöllä. Tuomioistuin on useissa ratkaisuisaan katsonut, että sen varmistaminen, että kansallinen säännöstö todella täyttää nämä vaatimukset, on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

Tuomioistuin on katsonut, ettei kansallista lainsäädäntöä voida pitää syrjivänä tilanteessa, jossa ominaisuuksiltaan erilaisia pelejä rajoitetaan eri tavoin ja pitänyt kiistattomana, että erityyppiset rahapelit voivat olla huomattavan erilaisia. Se, että erilaisiin rahapeleihin sovelletaan erilaisia

oikeudellisia järjestelmiä, ei tuomioistuimen mukaan sellaisenaan tarkoita, etteikö tiettyyn rahapeliin sovellettava rajoitettu julkinen monopoli voisi olla omiaan takaamaan sen päämäärän toteuttamista, jonka vuoksi tämä monopoli on otettu käyttöön, vaikka toisen tyyppiset rahapelit olisivatkin toimilupajärjestelmän alaisia (muun muassa asiat C-275/92, Schindler, C-46/08, Carmen Media).

Tuomioistuin on arvioinut osittaisen toimilupajärjestelmän sallittavuutta ja todennut, että se, että tiettytyyppiset onnenpelit ovat julkisen monopolin alaisia ja toisentyyppiset pelit taas yksityisille toimijoille myönnettäviä lupia koskevan järjestelmän alaisia, ei voi sinänsä johtaa siihen, että toimenpiteillä, jotka julkisen monopolin tavoin vaikuttavat ensi näkemältä rajoittavimmilta ja tehokkaimmilla, ei olisi oikeutusta niillä tavoiteltuihin laillisiin tavoitteisiin nähden. Oikeudellisten järjestelmien erilaisuus ei tuomioistuimen mukaan sellaisenaan voi vaikuttaa julkisen monopolin kykyyn saavuttaa monopolin perusteena olevaa tavoitetta torjua peliriippuvuutta ja ehkäistä sitä, että kansalaisia houkutellessaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan. Tuomioistuin kuitenkin totesi, että onnenpelimarkkinoiden järjestämistä koskeva kaksiosainen järjestelmä voi osoittautua SEUT 56 artiklan vastaiseksi, jos todetaan, että toimivaltaiset viranomaiset harjoittavat politiikkaa, jolla pikemminkin kannustetaan osallistumaan muihin kuin valtion monopolin alaan kuuluviin onnenpeleihin kuin rajoitetaan pelitilaisuuksia ja tämän alan toimintaa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, jolloin monopolin perusteena olevaa tavoitetta torjua peliriippuvuutta ja ehkäistä sitä, että kansalaisia houkutellessaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, ei voida enää tavoitella tehokkaasti monopolin avulla. Tuomioistuimen mukaan SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole lähtökohtaisesti esteenä onnenpelimarkkinoiden järjestämiselle kaksiosaisella järjestelmällä, jossa tiettytyyppiset onnenpelit kuuluvat valtion monopoliin ja tietyt muut taas kuuluvat onnenpelien järjestämistä koskevaan konsessio- ja toimilupajärjestelmään, jos palvelujen tarjoamisen vapautta rajoittavalla lainsäädännöllä todella tavoitellaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti kyseisen jäsenvaltion ilmoittamia päämääriä (muun muassa asia C-3/17, Sporting Odds).

Toimilupajärjestelmän osalta tuomioistuin on todennut, että toimilupia myöntävien viranomaisten on noudatettava yleisesti SEUT:n perustavanlaatuisia määräyksiä, kuten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatetta samoin kuin näihin perustuvaa avoimuusvelvoitetta. Tuomioistuimen mukaan, jotta hallinnollinen ennakkolupajärjestelmä voisi olla oikeutettu huolimatta siitä, että sillä poiketaan perusvapaudesta, sen on perustuttava objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka ovat syrjimättömiä ja jotka ovat etukäteen tiedossa (muun muassa asiat C-203/08, Sporting Exchange, C-49/16, Unibet International Ltd., C-336/14, Ince).

Tuomioistuin on todennut, että avoimuusvelvoite ei välttämättä edellytä tarjouspyynnön esittämistä, mutta se velvoittaa konsession myöntävän viranomaisen takaamaan kaikkien potentiaalisten konsessionhaltijoiden edun mukaisesti riittävän julkisuuden, jonka avulla palvelukonsessiot saadaan avattua kilpailulle ja niitä koskevien sopimuksentekomenettelyjen puolueettomuutta voidaan valvoa (muun muassa asiat C-203/08, Sporting Exchange, C-49/16, Unibet International Ltd., C-336/14, Ince). Avoimuusperiaatteen pääasiallisena tarkoituksena on varmistaa, että kaikki kiinnostuneet toimijat voivat päättää jättää tarjouskilpailussa tarjouksen kaikkien merkityksellisten tietojen perusteella, ja taata, ettei hankintaviranomainen suosi ketään tai toimi mielivaltaisesti. Se edellyttää, että kaikki sopimuspuolenvaalintamenettelyn ehdot ja yksityiskohtaiset säännöt esitetään selvästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti siten, että yhtäältä mahdollistetaan kaikille kohtuullisen valistuneille ja tavanomaisen huolellisille tarjoajille niiden täsmällisen merkityksen ymmärtäminen ja niiden tulkitseminen samalla tavalla ja toisaalta toimiluvan myöntävän viranomaisen harkintavallalle asetetaan riittävät rajat ja sille annetaan mahdollisuus tarkistaa, vastaavatko tarjoajien tarjoukset kyseessä olevaa menettelyä säänteleviä arviointiperusteita (muun muassa asiat C-203/08, Sporting Exchange, C-336/14, Ince).

Tuomioistuin on todennut lisäksi, että jokaisella, johon kohdistuu tällaiseen poikkeukseen perustuva palvelujen tarjoamisen vapautta rajoittava toimenpide, on oltava mahdollisuus hakea muutosta tuomioistuimessa (muun muassa asiat C-203/08, Sporting Exchange, C-336/14, Ince).

2.16.2 Kilpailuoikeus ja valtiontuet

SEUT 102 artiklan mukaan sisämarkkinoille soveltumatonta ja kiellettyä on yhden tai useamman yrityksen määräävän aseman väärinkäyttö sisämarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla, jos se on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä voi olla muun muassa ylihinnottelu, saalistushinnoittelu, syrjintä tai oman yhtiön tai konsernin liiketoimintojen suosiminen. SEUT 106 artiklalla pyritään estämään jäsenvaltion toimenpiteitä, jotka olisivat ristiriidassa perussopimusten määräysten kanssa. Kyseistä artiklaa ei sovelleta yksin, vaan ainoastaan yhdessä jonkun toisen perussopimuksen määräyksen kanssa, kuten esimerkiksi SEUT 102 artiklan mukaisen määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellon yhteydessä.

SEUT 102 artiklan yhteydessä saattaa siten tulla arvioitavaksi SEUT 106 artikla, jonka tarkoituksena on estää sellaiset jäsenvaltion toimenpiteet, jotka koskevat julkisia yrityksiä tai yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, ja jotka olisivat ristiriidassa perussopimuksen määräysten kanssa. Jäsenvaltio rikkoo näihin kahteen määräykseen sisältyviä kieltoja, jos se saa lailla, asetuksella tai hallinnollisilla toimenpiteillä aikaan tilanteen, jossa julkinen yritys tai yritys, jolle se on myöntänyt erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, väistämättä syyllistyy määräävän markkina-asemansa väärinkäyttöön pelkästään käyttämällä sille myönnettyjä etuoikeuksia, tai jos nämä oikeudet ovat omiaan johtamaan tilanteeseen, jossa yritys käyttää asemaansa tällä tavoin väärin. Siten näitä määräyksiä rikotaan, jos jäsenvaltion toimenpiteellä luodaan määräävän markkina-aseman väärinkäytön vaara. Sitä, että asemaa tosiasiallisesti käytetään väärin, ei edellytetä. Riittävää on, että voidaan yksilöidä potentiaalinen tai tosiasiallinen kilpailunvastainen seuraus, joka saattaa aiheuttaa kyseessä olevasta valtion toimenpiteestä (asia C-553/12 P DEI). Oikeuskäytännön perusteella ei ole tyhjentyvästi mahdollista määrittellä, mitä ”on omiaan” -kriteeri tarkalleen ottaen tarkoittaa.

Pelkkä määräävän markkina-aseman luominen myöntämällä yritykselle yksinoikeus ei ole SEUT 106(1) artiklan vastaista. Sen sijaan SEUT 102 ja 106(1) artiklojen vastaisesta toimenpiteestä on kyse silloin, kun yksinoikeus on luotu tavalla, jonka seurauksena yksinoikeuden saanut yritys ei voi välttää käyttämästä väärin määräävää asemaansa tai sääntelytapa luo sille kannustimen määräävän aseman väärinkäyttöön (ks. esim. asia C-179/90, Porto di Genova). Oikeuskäytännön (asia C-553/12 P DEI) mukaan jäsenvaltio syyllistyy SEUT 102 ja 106(1) rikkomiseen jo silloin, kun valtion toimenpiteet vaikuttavat markkinoiden rakenteeseen luomalla yritysten välille epätasa-arvoiset kilpailuolosuhteet ja antamalla julkiselle yritykselle tai yritykselle, jolle on myönnetty erityis- tai yksinoikeuksia, mahdollisuuden säilyttää, vahvistaa tai laajentaa määräävää asemaansa toisille markkinoille ja siten rajoittaa kilpailua.

EU:n valtioneuvoston sääntöjen piiriin tulevat toimenpiteet, jotka täyttävät kaikki SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määritellyt neljä valtiontuen kriteeriä: 1) julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin, 2) etu on valikoiva eli kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin, 3) toimenpide väärin tai uhkaa väärin kilpailua suosimalla tuensaajaa ja 4) toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jos suunniteltu toimenpide täyttää kaikki edellä mainitut kriteerit, viranomaisen on ennen tuen täytäntöönpanoa selvitettävä, mihin valtioneuvoston tukijärjestelyn hyväksyttävyyden perustuu ja tarvittaessa noudatettava toimenpiteeseen soveltuvaa ilmoitusmenettelyä. Tukea ei saa lähtökohtaisesti laittaa täytäntöön ennen komission hyväksyntää (SEUT 108 artiklan 3 kohta). Esimerkiksi toimilupaa myönnettäessä muuten kuin avoimen ja

syrjimättömän kilpailun perusteella voi syntyä etua, josta muodostuu valtiontukea. Mikäli valtiontukisääntelyä koskeva selvitys on kesken tai riippuu seikoista, joiden täysimääräinen kuvaaminen ja arviointi ei ole tarkoituksenmukaista, valtiontukisääntelyn noudattaminen varmistetaan myöhemmässä vaiheessa. Koska toimenpiteitä ei ole vielä arvioitu, on varmistettava, ettei lainsäädäntö tule voimaan ennen kyseistä selvitystä.

Mikäli yksi edellä mainituista SEUT 107 artiklan 1 kohdan kriteereistä ei täyty, toimenpide ei tule valtiontukisääntöjen piiriin, eikä komission ennakkolupaa toimenpiteelle tarvita. Markkinaehtoiset toimenpiteet, jotka eivät anna yritykselle taloudellista etua, eivät tule valtiontukisääntöjen piiriin. Markkinaehtoisuuden arvioimiseksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kehittynyt niin sanottu markkinataloustoimijatesti, jossa julkisyhteisöjen toimintaa verrataan vastaavassa tilanteessa olevaan hypoteettisen yksityisen sijoittajan toimintaan. Vastaavasti tuomioistuimet ovat kehittäneet erityyppisille taloudellisille transaktioille erityisiä markkinataloustoimijatestejä (markkinataloussijoittajaperiaate, markkinatalousvelkojaperiaate), joiden avulla tunnistetaan markkinaehtoisten mukaisuus erilaisissa tilanteissa. Markkinaehtoisuuden arviointi tehdään aina ennen transaktion toteuttamista, eikä arvioinnissa huomioida yhteiskuntapolitiikkaan liittyviä perusteluita (esimerkiksi työllisyys). Ratkaisevaa on, olisiko yksityinen sijoittaja toiminut vastaavalla tavalla samassa tilanteessa.

Transaktion markkinaehtoisten mukaisuus voidaan määrittää käytännössä suoraan transaktiokohdainten markkinatietojen perusteella tai esimerkiksi vertailemalla transaktion ehtoja vastaavien markkinatransaktioiden ehtoihin. Kyse on sen arvioimisesta, ovatko yksityiset yritykset toteuttaneet vastaavanlaisia transaktioita (esimerkiksi pääomitus, palveluiden tai tavaroiden myynti) vastaavantyyppisessä tilanteessa.

Sopiva arviointimenetelmä riippuu tyypillisesti transaktion tyypistä. Esimerkiksi pääomasijoituksen markkinaehtoisuus voidaan määrittää vertailuanalyysin lisäksi myös erilaisten vakio- muotoisten arviointimenetelmien avulla (esimerkiksi sisäisen korkokannan laskentamenetelmä). Tavaroiden ja palveluiden myyntitilanteissa markkinaehtoisuus voidaan varmistaa puolestaan avoimen ja syrjimättömän tarjouskilpailumenettelyn avulla. Mikäli transaktion arviointi suoraan tai esimerkiksi vertailuanalyysin avulla ei ole mahdollista, arvioinnissa oleellista on, mitä hypoteettinen yksityinen sijoittaja tekisi vastaavassa tilanteessa.

Komission valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon mukaan valtion toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee. Käytännössä kilpailun katsotaan yleensä vääristyvän SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jos valtio myöntää taloudellista etua yritykselle kilpailulle vapautetulla alalla, jolla on tai voisi olla kilpailua. Mahdollinen kilpailun vääristyminen voidaan kuitenkin valtiontukitiedonannon mukaan sulkea pois seuraavien kumulatiivisten ehtojen täytyessä 1) tiettyä palvelua koskee lakisääteinen monopoli (joka on perustettu unionin lainsäädännön mukaisesti); 2) lakisääteinen monopoli sulkee sekä kilpailun markkinoilla, että pääsyn markkinoille niin, että kaikki mahdollinen kilpailu suljetaan pois markkinoilta ja palveluntarjoajasta tulee kyseisen palvelun ainoa tarjoaja; 3) palvelu ei kilpaile muiden palvelujen kanssa; ja 4) jos palveluntarjoaja toimii toisilla markkinoilla (maantieteellisillä tai tuotemarkkinoilla), jotka ovat avoinna kilpailulle, ristiintukeminen on suljettava pois. Tämä edellyttää, että käytetään erillistä kirjanpitoa, että kustannukset ja tuotot kohdennetaan asianmukaisesti ja että lakisääteisen monopolin piiriin kuuluvalla palvelulle myönnetty julkinen rahoitus ei voi hyödyttää muita toimintoja (2016/C 262/01).

2.16.3 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskeva EU-lainsäädäntö

Rahapelijärjestelmän uudistamisessa tulee huomioida rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskeva EU-lainsäädäntö. Euroopan komissio antoi heinäkuussa 2021 neljä lainsäädäntöehdotusta eli niin sanotun rahanpesupaketin, jolla pyritään tehostamaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa. Tavoitteena on vahvistaa sääntelyä, yhtenäistää valvontakäytäntöjä, parantaa torjunnan koordinoitua sekä perustaa uusi valvonta- ja koordinoituviranomainen. Lisäksi on tarkoitus vahvistaa EU:n toimintapolitiikan kansainvälistä ulottuvuutta. Lainsäädäntöpakettiin kuuluvat asetus EU:n rahanpesuntorjuntaviranomaisen perustamisesta, asetus yksityiseen sektoriin sovellettavista rahanpesunvastaisista velvoitteista, direktiivi rahanpesunvastaisista mekanismeista ja varainsiirtoja koskevan asetuksen tarkistus. Neuvosto ja Euroopan parlamentti pääsivät alustavaan yhteisymmärrykseen rahanpesun vastaisesta paketista tammikuussa 2024. Uudella rahanpesun ja terrorismin torjuntaa koskevalla asetuksella yhdenmukaisetaan ja selvennetään EU:n laajuisia sääntöjä. Sen tarkoituksena on varmistaa, että sääntöjä sovelletaan johdonmukaisemmin ja valvotaan paremmin. Asetus sisältää muun muassa yksityiskohtaisempia säännöksiä asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta ja tosiasiallisesta omistajuudesta sekä kansallisten valvontaviranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten valtuuksista. Rahanpesun torjuntaa koskeva asetus ja direktiivi rahanpesunvastaisista mekanismeista ovat osa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa yhteistä säännöstöä, joilla on tarkoitus korvata viides rahanpesunvastainen direktiivi, joka hyväksyttiin vuonna 2018.

Rahapelipalveluiden tarjoajat katsotaan EU-lainsäädännössä lähtökohtaisesti ilmoitusvelvollisiksi. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus sulkea rahapelipalvelujen tarjoajat kokonaan tai osittain säädettyjen vaatimusten soveltamisalan ulkopuolelle näiden palvelujen luonteesta ja, soveltuvin osin, toiminnan laajuudesta johtuvan todistetun alhaisen riskin perusteella.

Kansallisen lainsäädännön ja EU-oikeuden taustalla vaikuttavat merkittävästi myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän (FATF) kansainväliset suositukset. FATF kehittää ja edistää rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaista toimintapolitiikkaa.

2.16.4 Henkilötietojen suoja

Henkilötietojen käsittelyn osalta on olemassa EU-sääntelyä, joka tulee ottaa huomioon rahapeli-toiminnassa. Tietosuoja-asetus on kansallisesti suoraan sovellettava säädös, jossa säädetään reunaehdot henkilötietojen käsittelylle. Rekisterinpitäjä voi käsitellä henkilötietoja suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla esimerkiksi silloin, kun käsittelyn oikeusperusteena on rekisteröidyn suostumus, sopimus tai rekisterinpitäjän oikeutettu etu.

Tietosuoja-asetuksessa kuitenkin jätetään eräissä asioissa jäsenvaltioille direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Kansallisen liikkumavaran perusta on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa, jolla annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää kansallisesti henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta silloin, kun henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi (6 artiklan 1 kohdan c alakohta) tai yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (6 artiklan 1 kohdan e alakohta). Käsittelyllä tulee näissä tapauksissa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan olla perusta unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Lisäksi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 kohta mahdollistaa yksityiskohtaisempien säännösten antamisen asetuksen säännösten mukauttamiseksi silloin, kun henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Mikäli tietoja käsitellään muuhun kuin niiden alkuperäiseen keräämistarkoitukseen, on sääntelyä arvioitava 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta vasten.

Arkaluonteisten tietojen osalta rahapelitoiminnassa on lisäksi huomioitava tietosuojasetuksen 9 artikla, jossa säädetään arkaluonteisena pidettävien erityisten henkilötietoryhmien käsittelystä. Artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on kiellettyä. Artiklan 2 kohdassa säädetään käsittelykieltoa koskevista poikkeuksista. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voidaan 2 kohdan g alakohdan mukaan käsitellä, jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla.

3 Tavoitteet

Hallitusohjelmaan sisältyy tavoite rahapelijärjestelmän uudistamisesta ja sen avaamisesta toimilupamallilla kilpailulle. Tavoitteena on myös mahdollistaa Veikkaus Oy:lle jäävä yksinoikeustoiminnan ja kilpailuilla markkinoilla oleva Veikkaus Oy:n toiminnan eriyttäminen eri yhtiöihin saman konsernin sisällä. Esityksellä toteutetaan hallitusohjelman mukainen rahapelijärjestelmän uudistus.

Uudistuksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta. Kanavointiaste kuvaa sitä rahapelaamisen osuutta, joka kohdistuu kansallisella lainsäädännöllä säänneltyyn ja kansallisen viranomaisen valvomaan rahapelitarjontaan. Rahapelilain tavoitteena on lisäksi estää rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset. Esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti mahdollistaa kuluttajalle pelaamisen eston hankkiminen yhdeltä alustalta kaikkiin toimilupavaraisiin rahapeleihin. Ehdotetun rahapelilain tavoitteena on lisäksi varmistaa rahapelien markkinointia koskevilla säännöksillä, ettei markkinoinnilla edistetä haittoja aiheuttavaa pelaamista, eikä alaikäisille kohdisteta suoraan rahapelien markkinointia.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Rahapelitoimintaa koskeva peruslinjaus

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rahapelilaki. Rahapelien toimeenpano olisi sallittua vain rahapelilaissa säädetyin edellytyksin. Rahapelien toimeenpanon edellytyksenä olisi joko yksinoikeustoimiluvan tai rahapelitoimiluvan hakeminen ja luvan saaminen luvassa yksilöityyn rahapelitoimintaan. Rahapelien toimeenpanossa käytettävien peliohjelmistojen toimittaminen edellyttäisi peliohjelmistotoimiluvan hakemista ja sen saamista. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan tulisi hyödyntää niiden toimeenpanemissa rahapeleissä yksinomaan peliohjelmistotoimiluvan haltijoiden toimittamia peliohjelmistoja. Peliohjelmistotoimiluvan haltija saisi toimittaa peliohjelmistoja vain yksinoikeustoimiluvan haltijalle ja rahapelitoimiluvan haltijalle. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan toimeenpanemiin rahapeleihin liittyvien maksujen vastaanottaminen tai voittojen välittäminen taikka tilan luovuttaminen raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tai arvontalaitteiden käyttämiseen ei edellyttäisi toimilupaa.

Yksinoikeustoimilupa voitaisiin myöntää raha-arpajaisten ja veikkauspelien, raha-automaattien ja fyysisten kasinopelien sekä totopelien toimeenpanoon. Rahapelitoimilupa voitaisiin puolestaan myöntää kiinteäkertoimisen vedonlyönnin, muuttuvakertoimisen vedonlyönnin, sähköi-

sesti välitettävien kasinopelien, sähköisen rahabingon sekä sähköisesti välitettävien raha-automaattipelien toimeenpanoon. Rahapelitoimiluvan haltijat toimisivat kilpailluilla rahapelimarkkinoilla.

Toimilupamenettely

Lakiin sisällytettäisiin säännökset yksinoikeustoimiluvan, rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan myöntämisen edellytyksistä ja niitä koskevasta hakemusmenettelystä. Yksinoikeustoimilupa voitaisiin myöntää valtion kirjanpitolain (1197/1336) 1 luvun 5 §:n mukaisessa määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle, jonka toimialana on rahapelien toimeenpano. Laissa säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvan oikeushenkilön toimintojen eriyttämisvaatimuksesta.

Rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa voitaisiin myöntää elinkeinotoimintalain (565/2023) 2 §:n 1 momentissa tai 3 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettulle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle. Euroopan talousalueen ulkopuolelle sijoittautuneella rahapelitoimiluvan tai peliohjelmistotoimiluvan hakijalla tulisi olla edustaja, jolla on kotipaikka Suomessa.

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan myöntäminen edellyttäisi, että hakija on luotettava ja sopiva toimeenpanemaan tässä laissa tarkoitettuja rahapelejä. Peliohjelmistotoimittajan tulisi olla luotettava ja sopiva valmistamaan, toimittamaan, asentamaan tai mukauttamaan rahapelien tarjoamisessa käytettäviä peliohjelmistoja. Rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan hakijan edustajan tulisi täyttää samat luotettavuuden ja sopivuuden edellytykset kuin toimiluvanhakijoiden. Jos toimiluvan hakijana olisi oikeushenkilö, vaatimus luotettavuudesta ja sopivuudesta koskisi myös hakijan merkittäviä omistajia ja toimivaa johtoa. Laissa säädettäisiin selvityksistä, jotka hakijan tulisi liittää toimilupahakemukseen.

Laissa säädettäisiin toimiluvan sisällöstä ja voimassaoloajasta. Yksinoikeustoimilupa olisi voimassa kymmenen vuotta ja rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa enintään viisi vuotta. Rahapelien toimeenpanon ja peliohjelmistojen toimittamisen saisi aloittaa välittömästi toimiluvan myöntämisen jälkeen, ellei toimiluvan voimassaolosta johtuisi muuta. Toimiluvanhaltijalla olisi velvollisuus ilmoittaa valvontaviranomaiselle toiminnassaan tapahtuvista olennaisista muutoksista.

Laissa säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan velvollisuudesta suorittaa valtiolle korvaus yksinoikeustoimiluvasta. Laissa säädettäisiin myös korvauksen määräytymisen perusteista ja menettelystä korvauksen maksamiseksi. Valtioneuvoston tekemään korvauksen määrää ja maksuaikataulua koskevaan päätökseen voisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitus olisi käsiteltävä kiireellisenä.

Toimiluvanhakijoilta perittävistä hakusmaksuista säädettäisiin valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla annettavalla ministeriön asetuksella.

Rahapelien toimeenpano

Lakiin sisältyisi pelaajien rekisteröintiä, henkilöllisyyden ja asuinpaikan todentamista sekä pelitiliä koskevat säännökset. Säännökset koskisivat kaikkia rahapelien toimeenpanijoita. Rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi sekä pelaajien oikeusturvan ja kuluttajansuojan varmistamiseksi laissa säädettäisiin muun ohella rahapelaamisen ikärajasta, pelaajien rekisteröinnistä ja henkilöllisyyden todentamisesta, pelitilin kautta tapahtuvasta pelaamisesta ja muusta tunnistautuneena pelaamisesta sekä peliostoista ja pelaamista koskevista rajoituksista.

Laissa säädettäisiin myös yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan velvollisuudesta suojella pelaajia rahapelihaitoilta sekä pelaamisen yhteydessä tapahtuvasta pelaajien informoituvollisuudesta. Laissa säädettäisiin myös toimiluvanhaltijan oikeudesta käsitellä sen asiakkaiden henkilötietoja.

Markkinointi ja sponsorointi

Laki sisältäisi säännökset markkinoinnista, markkinoinnissa kielletyksi katsottavista keinoista ja tavoista, markkinoinnin yhteydessä annettavista tiedoista, sponsoroinnista sekä suoramarkkinointikielloista. Ainoastaan laillisesti rahapelejä Manner-Suomessa toimeenpaneuvien toimiluvanhaltijoiden markkinointi ja laillisesti toimeenpantavien rahapelien markkinointi olisi sallittua. Laissa säädettäisiin niistä rahapeleistä, joita olisi sallittua markkinoida laissa säädettyin sisällöllisin rajoituksin. Rahapelien sallitun markkinoinnin lähtökohtana olisi hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti rahapelikysynnän kanavointi lailla säänneltyyn rahapelitearjontaan.

Markkinoinnin tulisi lisäksi olla määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista. Alaikäisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien suojelemiseksi rahapelihaitoilta laissa kielletäisiin kohdistaa markkinointia näihin henkilöryhmiin. Alaikäisten suojeleminen rahapelihaitoilta on otettu huomioon myös sponsorointia koskevassa säännöksessä. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijalla olisi velvollisuus raportoida vuosittain valvontaviranomaiselle rahapelien markkinoinnista, rahapelitoiminnan kehityksestä, liikevaihdosta sekä seuraavan vuoden suunnitellusta toiminnasta ja budjetista.

Valvontaviranomainen ja rahapelitoiminnan valvonta, lupa- ja valvontarekisteri sekä viranomaisen tiedonsaantioikeudet

Lupa- ja valvontavirasto toimisi rahapelilain mukaisena valvontaviranomaisena, joka vastaisi rahapelilain mukaisista lupa- ja valvontatehtävistä. Valvontaviranomaisen henkilökunnan osallistumista rahapeleihin rajoitettaisiin valvontatehtävien hoitamisen turvaamiseksi. Lisäksi valvontaviranomaisen henkilökunnalta edellytettäisiin selvityksen tekemistä koskien muun muassa henkilökunnan rahapelaamista ja henkilökunnan omistuksia rahapelitoimintaa harjoittavissa yrityksissä.

Hallitusohjelman valvonnan tehostamista koskevan tavoitteen mukaisesti esityksessä ehdotetaan valvontaviranomaiselle monipuolisia toimivaltuuksia. Valvontaviranomainen voisi valvontatehtävän suorittamiseksi muun muassa suorittaa koeostoja, määrätä valvontaa varten virallisia valvojia ja tehdä tarkastuksia toimiluvanhaltijan toimitiloihin ja tietojärjestelmiin.

Valvontaviranomainen toimisi lupa- ja valvontarekisterin rekisterinpitäjänä lakisäateisten tehtäviensä suorittamiseksi. Laissa säädettäisiin valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta, joka kohdistuisi toimiluvanhakijoihin ja -haltijoihin, muihin viranomaisiin ja sakko- ja rikosrekisteriin, sekä valvontaviranomaisen oikeudesta luovuttaa tietoja toiselle viranomaiselle.

Laissa säädettäisiin valvontatyön kustannusten kattamiseksi toimiluvanhaltijoilta perittävästä vuosittaisesta valvontamaksusta ja sen määräytymisen perusteista. Yksinoikeustoimiluvan, rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan haltijan tulisi suorittaa kalenterivuositain määrättyä valvontamaksu. Valvontamaksu voitaisiin poikkeuksellisesti määrätä arvioimalla, jos viranomainen ei saisi käyttöönsä valvontamaksun määrän laskemiseksi tarvittavia tietoja.

Seuraamukset

Lainvastaiseen toimintaan puuttumiseksi laissa säädettäisiin myös hallinnollisista seuraamuksista, joita olisivat rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin kieltäminen, toimiluvan peruuttaminen ja tiettyjen viranomaispäätösten tehosteeksi asetettava uhkasakko. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamuksista. Vähäisempien rikkomusten perusteella voitaisiin määrätä rikemaksu ja vakavampien rikkomusten ja laiminlyöntien johdosta puolestaan seuraamusmaksu.

Toimiluvanhakijoiden ja -haltijoiden oikeusturvan varmistamiseksi laissa säädettäisiin muutoksenhakekeinoista. Pääsääntönä olisi muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen. Markkinointikiellon tai sen tehosteeksi asetetun uhkasakon voisi saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Valvontamaksuun olisi mahdollista hakea oikaisua valvontaviranomaiselta.

Ehdotetun rahapelilain johdosta ehdotetaan muutettavaksi samalla rikoslain arpajais- ja rahapelirikosta koskevia säännöksiä. Rahapelilaissa ehdotetaan puolestaan säädettäväksi rangaistavaksi rahapelirikkomuksena rahapelien toimeenpanoon liittyvien säännösten rikkominen. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi rahanpesulakia.

Keinot järjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjonnan ja -markkinoinnin torjumiseksi

Laissa säädettäisiin toimilupajärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan ja markkinoinnin rajoittamisesta rahapelihaittojen torjumiseksi ja kysynnän ohjaamiseksi ehdotetulla lailla säänneltyyn toimintaan. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi voimassa olevan arpajaislain mukaisesti maksuliikenne-estoja koskevat säännökset sekä uusina estotoimenpiteinä säännökset verkkoliikenne-estosta. Laissa säädettäisiin estotoimenpiteiden toteuttamisen edellyttämistä viranomaisen tiedonsaantioikeuksista. Lisäksi laissa säädettäisiin viranomaisen toimivallasta antaa määräys lainvastaisen verkkosisällön poistamiseksi.

Rahapelihaittojen seuranta, tutkimus, arviointi sekä ehkäisy ja hoidon kehittäminen

Laissa säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön tehtävästä seurata, tutkia ja arvioida rahapelejä ja niistä aiheutuvia haittoja. Terveiden ja hyvinvoinnin laitosten toimeenpanon tehtäviä sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti. Pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen voitaisiin myöntää valtionavustusta. Valtionapuviranomaisena toimisi Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Laissa säädettäisiin pelihaittarekisteristä, jonka rekisterinpitäjänä toimisi Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Laissa säädettäisiin myös Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaantioikeudesta, ja oikeudesta käsitellä henkilötietoja. Lakiin sisältyisi myös säännös rahapelien toimeenpanijan ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen oikeudesta luovuttaa tieteellistä tutkimusta varten rahapelien toimeenpanijoiden asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia tietoja.

Verotus

Toimilupajärjestelmään siirtymisen johdosta muutettaisiin arpajaisverolakia ja tuloverolakia.

Toimilupajärjestelmän peruslähtökohtiin kuuluu, että myös toisesta valtiosta Suomeen toimiluvan perusteella tarjotuista rahapeleistä olisi suoritettava arpajaisveroa Suomeen. Verovelvolli-

nen olisi arpajaisverotuksen periaatteiden mukaisesti rahapelitoiminnan harjoittaja ja vero laskettaisiin tuotosta eli pelipanosten ja pelaajille maksettujen voittojen erotuksesta, niin sanotusta pelikatteesta, kuten rahapeleistä nykyisinkin. Arpajaisverokannaksi ehdotetaan 22 prosenttia tuotosta. Lähtökohtana verokannan määrittämisessä on korkean kanavointiasteen saavuttaminen samalla turvaten korkea verokertymä.

Kilpailun avaaminen rahapelitoiminnassa edellyttää, että Suomeen sijoittautuneihin toimiluvan haltijoihin sovelletaan tuloverotuksessa samoja verotusperiaatteita kuin muiden toimialojen yrityksiin. Tämä koskee myös Veikkaus Oy:n ja PAF:n konserniin kuuluvan toimiluvan haltijan rahapelitoimintaa.

Kilpailun avaaminen rahapelitoiminnassa ja toimilupajärjestelmään siirtyminen antavat aiheen arvioida uudelleen myös rahapeleistä saatujen voittojen verotusperiaatteen. Arpajaisvoittojen verovapautta koskevaa tuloverolain säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että verovapaus ei koskisi voittoja rahapeleistä, joita tarjotaan pelattavaksi Suomessa ilman toimilupaa tai laissa säädettyä yksinoikeutta. Tämä koskisi yhdenmukaisesti sekä ulkomaisten että Suomeen sijoittautuneiden rahapelipelien toimeenpanijoiden peleistä saatuja voittoja. Toimenpide on omiaan ohjaamaan pelaamista kohti toimiluvan haltijoiden tarjoamia rahapelejä, eikä sen voida, lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa tarkemmin kuvastu, katsoa EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö huomioon ottaen rajoittavan palvelujen vapaata liikkuvuutta.

4.2 Ehdotusten EU-oikeudellinen arviointi

Kilpailtu toimilupamarkkina ja Veikkaus Oy:n yksinoikeuden alaan kuuluvat rahapelit

Jäsenvaltioilla on kansallista harkintavaltaa niiden päättäessä rahapelitoiminnan järjestämisestä ja sääntelystä omalla alueellaan. EU-oikeudellisella sääntelyllä ei esimerkiksi oteta kantaa siihen, tulisiko kansalliset rahapelimarkkinat järjestää julkis- tai yksityisomisteiselle toimijalle anettuun yksinoikeuteen (monopolilla), kaikille tietyt yleiset vaatimukset täyttävälle toimijoille myönnettäviin toimiluvuihin (toimilupajärjestelmällä) vai jollain näiden vaihtoehtojen yhdistelmällä. Jäsenvaltioiden kansallisesta sääntelystä aiheutuvan sisämarkkinavapauksien rajoittamisen oikeudellisen hyväksyttävyyden arvioinnissa keskeinen rooli on suhteellisuusperiaatteella, jonka perusteella arvioidaan, ovatko jäsenvaltion palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen ja sijoittautumisvapauden kohdistamat rajoitukset oikeasuhteisia verrattuna niihin tavoitteisiin, joihin niillä pyritään. Jaksossa 2.16 on tarkemmin kuvattu EU-tuomioistuimen rahapelialaa koskevaa ratkaisukäytäntöä.

EU:n sisämarkkinaoikeudellinen sääntely ei muodosta lähtökohtaista estettä kansalliselle sääntelylle, jossa tietyt rahapelimuodot jätetään valtiollisen toimijan yksinoikeuden piiriin kuuluviksi ja tietyt rahapelimuodot taas saatetaan toimilupajärjestelmän puitteissa tapahtuvan kilpailun piiriin. Kyse on tältä osin jäsenvaltion harkintavaltaan kuuluvasta asiasta koskien muun muassa sitä, millaisen suojelun tason jäsenvaltio haluaa rahapelien osalta varmistaa, ja mitkä ovat ne konkreettiset keinot, joilla jäsenvaltio katsoo voivansa tehokkaimmin saavuttaa tämän tavoitteen. Vastaavantyyppisiä sääntelyratkaisuja on myös toteutettu useissa Euroopan maissa.

Ehdotetussa sääntelyssä säädettäisiin tietyt rahapelimuodot kattavasta erityisestä toimilupatyypistä, joka voitaisiin myöntää ainoastaan valtion määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle ja joka antaisi haltijalleen yksinoikeuden toimeenpanna toimiluvan piiriin kuuluvia rahapelejä Manner-Suomessa. Muut rahapelitoimijat kuin yksinoikeustoimiluvan haltija eivät saisi laillisesti toi-

meenpanna kyseisiä rahapelimuotoja eikä niillä myöskään olisi mahdollisuutta saada tähän oikeuttavaa toimilupaa. Ehdotettu sääntely rajoittaa täten merkittävästi sisämarkkinavapauksia, erityisesti palveluiden vapaata liikkuvuutta.

Yksinoikeuksiin perustuva rahapelijärjestelmä on lähtökohtaisesti hyvä tapa hillitä rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja. Yksinoikeusjärjestelmä vähentää yksinoikeustoimijan kannustimia käyttää erilaisia kilpailukeinoja, kuten markkinointia ja tarjouskampanjoita tai koukuttavampien pelien tarjontaa. Tällä voidaan arvioida olevan pelaamista ja sitä kautta pelaamisesta aiheutuvia haittoja vähentävä vaikutus. Kilpailukeinojen käyttöä voidaan rajoittaa myös sääntelyllä.

Rahapelaamisen siirtyminen internetissä tarjottaviin rahapeleihin vähentää kuitenkin yksinoikeuksiin perustuvan järjestelmän tehokkuutta pelihaittojen ehkäisyssä, sillä ihmisillä on mahdollisuus pelata verkossa muitakin kuin yksinoikeustoimijan rahapelejä. Tällaisessa pelaamisessa kuluttajat myös tosiasiallisesti altistuvat peliyhtiöiden kilpailukeinojen käytölle, jolla on todennäköisesti pelaamista ja pelihaittoja lisäävä vaikutus. Tällaiseen pelaamiseen tai siitä aiheutuviin haittoihin ei voida puuttua lainsäädännöllisin keinoin, sillä sääntely ei kohdistu järjestelmän ulkopuolisten pelien tarjontaan.

Siten niissä peliryhmissä, joissa kuluttajien on helppo siirtyä pelaamaan järjestelmän ulkopuolisia pelejä, ei yksinoikeusjärjestelmä välttämättä ole tehokkain keino hillitä pelihaittoja. Pelihaittojen torjunnan näkökulmasta voi olla parempi pyrkiä lisäämään kilpailua järjestelmän sisäisessä pelaamisessa ja tehdä järjestelmän sisällä tapahtuvasta pelaamisesta sitä kautta houkuttelevampaa. Näin voidaan saada aiempaa suurempi osa pelaamisesta järjestelmän sisään, jossa pelaamista ja pelien tarjontaa on mahdollista säännellä. Voidaan arvioida, että pelihaittojen torjunnan näkökulmasta on parempi, että pelaaminen tapahtuu säännellyssä kuin sääntelemättömässä ympäristössä, vaikka se tarkoittaisikin sitä, että kilpailukeinojen käyttö järjestelmän sisällä lisääntyy.

Rahapelien järjestämismuotojen vertailu on haasteellista. Yksinoikeusjärjestelmän voidaan kuitenkin arvioida olevan tehokkain tapa torjua pelihaittoja niissä peliryhmissä, joissa järjestelmän ulkopuolisten pelien pelaaminen ei ole kuluttajille varteenotettava vaihtoehto. Kun lähes kaikki pelaaminen tapahtuu jo nykyisin järjestelmän sisällä, ei järjestelmän sisäisten pelien houkuttelevuutta ole tarpeen lisätä. Kilpailun lisääntyminen tällaisissa peliryhmissä todennäköisesti lisääisi pelaamista ja pelaamisesta aiheutuvia haittoja. Tästä syystä voidaan arvioida nykyisen yksinoikeusjärjestelmän olevan tehokkain tapa torjua pelihaittoja raha-arpajaisissa ja veikkauspeleissä, raha-automaattipeleissä, fyysisissä kasinopeleissä sekä totopeleissä.

Yksinoikeuden sisämarkkinaoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta ongelmalliseksi saattaisi muodostua esimerkiksi tilanne, jossa kilpailtuun toimilupajärjestelmään sovellettavalla kansallisella sääntelyllä pyrittäisiin lisäämään rahapelaamista ja kasvattamaan valtion siitä saamia tuloja, eikä kohdistettaisi myös toimilupajärjestelmässä tapahtuvaan rahapelien toimeenpanoon sellaisia rajoituksia, jotka ovat perusteltuja rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Tällaiseen tilanteeseen sisältyisi riski siitä, ettei yksinoikeuden enää katsottaisi olevan omiaan toteuttamaan niitä yleisen edun mukaisia tavoitteita, joilla yksinoikeutta ja siitä aiheutuvaa sisämarkkinavapauksien rajoitusta on aiemmin perusteltu. Rahapelitoiminnan jäljelle jäävää yksinoikeutta ja sen sisämarkkinaoikeudellista hyväksyttävyyttä on täten tarkasteltava osana rahapelitoiminnan kansallisen sääntelyn muodostamaa kokonaisuutta, mukaan lukien rahapelien toimeenpanoon toimilupajärjestelmässä kohdistuvat rajoitukset.

Toimilupaan perustuva yksinoikeus ja Veikkaus-konserni

Ehdotetulla toimilupaperusteista yksinoikeutta koskevalla sääntelyllä tavoiteltaisiin olennaisilta osin vastaavia yleisen edun mukaisia tavoitteita kuin nykyisen arpajaislain mukaisella Veikkaus Oy:n lakisääteistä yksinoikeutta koskevalla sääntelyllä. Kyseisten tavoitteiden on vakiintuneesti katsottu muodostavan hyväksyttävän perusteen sisämarkkinavapauksien rajoittamiselle. Ehdotetussa sääntelyssä nämä tavoitteet ilmenisivät muun ohella siten, että yksinoikeuden haltijaa erikseen velvoitettaisiin toimeenpanemaan yksinoikeuden piiriin kuuluvat rahapelit siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään. Ehdotetussa sääntelymallissa yksinoikeus olisi lisäksi myönnettävissä ainoastaan valtion kirjanpitolain mukaisessa määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle. Määräysvalta yksinoikeuden haltijassa antaisi valtiolle mahdollisuuden puuttua osakeyhtiölain mukaisin keinoin yksinoikeuden haltijan harjoittamassa rahapelitoiminnassa mahdollisesti ilmeneviin epäkohtiin myös omistuksen tuoman määräysvallan kautta. Yksinoikeuden haltija olisi täten valtion tehokkaan ja jatkuvan valvonnan kohteena EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla.

Yksinoikeuden sisämarkkinaoikeudellisen arvioinnin kannalta ei arvioida olevan olennaista merkitystä sillä, ettei yksinoikeus ehdotetussa sääntelyssä enää perustuisi lakiin, vaan määräajaksi myönnettyihin toimilupiin. Olennaista arvioidaan olevan se, että ehdotettu sääntely sisältäisi objektiiviset kriteerit sen määrittelemiseksi, millaiselle toimijalle uuden lainsäädännön mukainen yksinoikeustoimilupa voidaan myöntää. Tältä osin ehdotettu sääntely eroaa olennaisesti ennen vuoden 2012 arpajaislain muutoksen voimaantuloa vallinneesta tilanteesta, jossa tällaisia selkeitä ja objektiivisia kriteereitä ei sisältynyt lainsäädäntöön. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on hyväksytty kansalliset sääntelyratkaisut, jossa rahapelitoiminnan yksinoikeus voidaan myöntää ainoastaan julkiselle toimijalle. Olennaista on kuitenkin varmistua siitä, että yksinoikeuden haltija on valtion tiukan sekä johdonmukaisen ja järjestelmällisen valvonnan alainen. Koska yksinoikeustoimilupa voitaisiin myöntää ainoastaan valtion määräysvallassa olevalle yhtiölle, mahdollistaisi tämä valtiolle yksinoikeuden haltijan korostuneen valvonnan osakeyhtiölain mukaisten tiedonsaantioikeuksien sekä tarvittaessa puuttumisen sen toiminnassa mahdollisesti ilmeneviin epäkohtiin osakeyhtiölain mukaisesti. Ehdotetun yksinoikeutta koskevan sääntelyratkaisun voidaan täten katsoa täyttävän EU-oikeudelliset vaatimukset sisämarkkinavapauksien hyväksyttävälle rajoittamiselle.

Ruotsin rahapelilainsäädäntöuudistusta käsitelleessä komiteamietinnössä todettiin, että uudistusta edeltäneen rahapelijärjestelmän oli jo EU:n tuomioistuimen toimesta katsottu perustuvan yleiseen etuun. Vuonna 2010 EU:n tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Sjöberg ja Gerdin antamassa tuomiossa todettiin, että kulttuuriset, moraaliset tai uskonnolliset seikat voivat oikeuttaa rajoitukset, jotka kohdistuvat onnenpelien järjestäjien palvelujen tarjoamisen vapauteen, erityisesti sikäli kuin voidaan katsoa, ettei ole hyväksyttävää sallia yksityisen hyödyn saamista sosiaalisesta vitsauksesta, pelaajien heikkoudesta tai heidän epäonnestaan. Kukin jäsenvaltio voi siis oman arvoasteikkonsa mukaan ja harkintavaltaansa käyttäen rajoittaa onnenpelitoimintaa rajaamalla sen julkisten tai hyväntekeväisyyttä harjoittavien tahojen tehtäväksi.

Komiteamietinnössä tunnistettiin tästä huolimatta, ettei yleiseen etuun liittyvä pakottava syy yksin riittänyt oikeuttamaan sijoittautumisvapauden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden rajoitusten säilyttämistä Ruotsissa. Sisämarkkinoiden perusvapauksia rajoittavien kansallisten säännösten on vakiintuneen tulkinnan mukaan täytettävä neljä kumulatiivista edellytystä. Kansallisia sääntöjä on sovellettava syrjimättömällä tavalla, ne on perusteltava yleisen edun mukaisilla

pakottavilla syillä, niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän saavuttaminen, eivätkä ne saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.

Mainittuihin perusteluihin nojaten komiteamietinnössä todettiin, ettei EU-lainsäädännön voitu katsoa pakottavan Ruotsia avaamaan kaikkia rahapeliuotoja kilpailulle. EU-sääntelyn mukaan uudelleensääntelyn oli kuitenkin oltava järjestelmällistä ja johdonmukaista kaikilta osin. Sääntely ei siten saanut johtaa siihen, että rahapelimarkkinoille tulisi vain ruotsalaisia toimijoita, tai siihen, että kilpailusääntöjä tai valtioneuvoston sääntöjä rikottaisiin.

Komiteamietinnössä käsiteltiin myös kysymystä siitä, mitä pelimuotoja ei tulisi avata kilpailulle. Edellä mainittujen sisämarkkinoiden perusvapauksien rajoitusten kumulatiivisten edellytysten täytyessä jäsenvaltiolla todettiin olevan mahdollisuus ottaa käyttöön toimilupajärjestelmä, vaikka se rajoittaisi vapaata pääsyä kansallisille pelimarkkinoille. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten komiteamietinnössä todettiin, että myös yksinoikeuksien käyttö on tunnustettu keinona valvoa ja rajoittaa ongelmapelaamista. Mietinnössä katsottiin edelleen, ettei kyseiseen johtopäätökseen vaikuttanut se, että rahapelaamisen eri muotoihin sovellettiin erilaisia ratkaisuja, kunhan kaikilla näillä ratkaisuilla pyrittiin oikeutettuun tavoitteeseen. Erilaiset sääntelyratkaisut, kuten valtion omistaman yhtiön yksinoikeus, pelien toimeenpanon rajoittaminen voittoa tavoittelemattomiin hyväntekeväisyysjärjestöihin ja toimilupajärjestelmä, katsottiin mietinnössä tunnustetun EU-oikeudessa hyväksyttäväksi perusvapauksien rajoituksiksi.

Veikkaus Oy:tä koskevia ehdotuksia on olennaista tarkastella SEUT 102 ja 106(1) artiklojen näkökulmasta. Jäsenvaltio rikkoo näihin kahteen määräykseen sisältyviä kieltoja muun muassa silloin, jos se saa sääntelyllä tai hallinnollisilla toimenpiteillä aikaan tilanteen, jossa yksinoikeuden saanut julkinen yritys väistämättä syyllistyy määräävän markkina-asetensa väärinkäyttöön pelkäämään käyttämällä sille myönnettyjä etuoikeuksia, tai jos nämä etuoikeudet ovat omiaan johtamaan määräävän markkina-asetensa väärinkäyttöön. Oikeuskäytännön valossa jäsenvaltio syyllistyy SEUT 102 ja 106(1) rikkomiseen jo silloin, kun valtion toimenpiteet vaikuttavat markkinoiden rakenteeseen luomalla yritysten välille epätasa-arvoiset kilpailuolosuhteet ja antamalla yksinoikeuden saaneelle julkiselle yritykselle mahdollisuuden säilyttää, vahvistaa tai laajentaa määräävää asemaansa toisille markkinoille ja siten rajoittaa kilpailua.

Siten on olennaista tarkastella erityisesti sitä, saako Veikkaus Oy sille myönnetystä yksinoikeudesta jotain sellaista etua, joka vääristää kilpailua toimilupamarkkinalla kuuluvissa peliryhmissä. Tällaisia etuja voisivat olla esimerkiksi yksinoikeusmarkkinalla saatavien monopolivoittojen käyttäminen kilpaillun markkinan toimintojen tukemiseen, yhteisten resurssien käyttö kilpailua vääristävällä tavalla, yksinoikeusmarkkinalla saatujen asiakastietojen ja -tilien hyödyntäminen kilpaillulla markkinalla sekä yhteinen markkinointi ja yhteisen brändin hyödyntäminen. Jatkossa yksinoikeustoiminnot ja kilpaillun markkinan toiminnot kuuluisivat samaan Veikkaus-konserniin, joka lähtökohtaisesti tekee mahdolliseksi edellä kuvatut kilpailua vääristävät menettelyt.

Esitykseen sisältyisi kuitenkin useita elementtejä, joiden tarkoituksena on ehkäistä riskiä määräävän markkina-asetensa väärinkäytöstä yksinoikeuden haltijan toimesta. Näitä ovat muun muassa velvoite eriyttää mahdollinen kilpailuilla markkinoilla tapahtuva rahapelien toimeenpano yksinoikeuden haltijasta erilliseen oikeushenkilöön sekä soveltaa tavanomaisia markkinaehtoja kaikissa yksinoikeuden haltijan ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden välisissä transaktioissa sekä tilanteissa, joissa kilpailuilla markkinoilla toimiva yhtiö mahdollisesti käyttää yksinoikeusyhtiön tai konsernin yhteisiä resursseja kuten esimerkiksi brändiä. Eriyttämismahdollisuus sisältää myös ristisubvention kiellon. Kilpailun vääristymisen mahdollisuutta ehkäisee myös se, että jos yksinoikeustoimilupaan kuuluvien maksujen mitoittamisessa onnistu-

taan, ei yksinoikeuden haltijalle jäisi toimilupakorvauksen suorittamisen jälkeen yksinoikeudesta johtuvaa ylituottoa. Toimilupakorvauksen mitoittamiseen liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta, eikä ylituoton mahdollisuutta voida esitetyllä mallilla poissulkea. Myös velvoite eriyttää pelitilit ja asiakasrekisterit vähentävät riskiä määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä.

Toimilupajärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan ja markkinoinnin torjunta

Saatavuus on keskeinen rahapelaamiseen ja pelihaittoihin liittyvä tekijä ja saatavuuden rajoittamisen erityisesti korkean riskin peleissä tiedetään olevan tehokkain tapa ehkäistä rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja. Rahapelijärjestelmän sisällä tarjontaa voidaan säännellä esimerkiksi pelien piirteiden osalta ja pelirajoituksin. Rahapelijärjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjontaan näitä toimia ei ole mahdollista kohdentaa, ja tarjonnan haittariskit ovat suuremmat. Rahapelaamisen digitalisoituessa pelaamista on siirtynyt järjestelmän ulkopuoliseen markkinaan. Haittojen torjuntaan tähtäävät toimet jäävät osittain tehottomiksi ilman järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan rajoittamiseen tähtäviä toimia. Täysin aukottomasti toimivia rajoituskeinoja ei ole käytävissä, joten on välttämätöntä käyttää niitä keinoja, jotka ovat toteutettavissa ja joiden yhteisvaikutuksesta saatavuutta ja saavutettavuutta voidaan rajoittaa. Esitykseen sisältyvien maksuliikenne- ja verkkoliikenne-estojen voidaan katsoa olevan EU-oikeudellisesti hyväksyttäviiä ottaen huomioon, että estot olisivat omiaan takaamaan rahapelijärjestelmän tavoitteiden toteutumista eikä niillä ylitetä sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi.

4.3 Pääasialliset vaikutukset

4.3.1 Yleistä esityksen vaikutuksista

4.3.1.1 Vaikutusmekanismit

Esityksellä on välittömiä ja välillisiä vaikutuksia erityisesti sääntelyn keskeisimpänä kohderyhmänä oleviin rahapelitoiminnan harjoittajiin sekä rahapelaajiin. Esityksellä on vaikutuksia myös rahapelaajien lähipiiriin ja henkilöihin, joilla on rahapeliongelma. Lisäksi esityksellä on vaikutuksia valtiontalouteen, rahapelitoimintaa valvovaan viranomaiseen, sekä rahapelihaittojen seuranta-, arviointi- ja ehkäisytyöhön. Esityksellä arvioidaan olevan vaikutuksia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Vaikutusarviointi perustuu erityisesti ministeriöiden, viranomaisten ja muiden sidosryhmien kuulemisiin sekä kansainvälisestä vertailusta saatuun tietoon. Kansainvälisessä vertailussa on hyödynnetty erityisesti muista Pohjoismaista saatuja kokemuksia. Arvioinnissa on hyödynnetty myös tutkimustietoa siltä osin kuin sitä on aiheeseen liittyen saatavilla.

Esitykseen sisältyy useita toimenpiteitä, joilla voidaan arvioida olevan vaikutuksia ihmisten rahapelaamiseen ja sitä kautta muun muassa rahapeliyhtiöiden ja valtion rahapelimarkkinoilta saamiin tuloihin sekä rahapelaamisesta yksilöille aiheutuviin haittoihin ja yhteiskunnalle koituviin haittakustannuksiin. Seuraavassa kuvataan lyhyesti keskeiset vaikutusmekanismit, joita esitykseen arvioidaan liittyvän.

Esityksen tavoitteiden näkökulmasta keskeistä on se, missä määrin rahapelaaminen tapahtuu rahapelijärjestelmän sisällä ja missä määrin sen ulkopuolella, ja toisaalta se, miten pelaamista säännellään järjestelmän sisällä. Haittoja voidaan ehkäistä ja vähentää rajoittamalla rahapelien tarjontaa. Tarjonnan muutokset vaikuttavat sekä jo olemassa olevaan kysyntään että tulevaisuuden rahapelaamiseen ja pelihaittoihin. Järjestelmän sisäistä pelaamista ja pelitarjontaa koskeva sääntely vaikuttaa kannustimiin pelata ja tarjota pelejä järjestelmän sisällä. Vastaavasti tiukka

sääntely voi kannustaa jättäytymään järjestelmän ulkopuolelle. Kannustimiin vaikuttaa keskeisesti myös se, millaisia rajoituksia järjestelmän ulkopuoliselle pelaamiselle asetetaan ja miten järjestelmän ulkopuolista tarjontaa ja sen markkinointia pystytään rajoittamaan. Rahapelihaittojen torjumisen kannalta olennaista on löytää sääntelylle sopiva taso. Sama koskee taloudellisia vaikutuksia. Jos järjestelmän sisäistä pelaamista ja pelitarjontaa ei säännellä tai veroteta riittävästi, ei se poikkeaa pelaamisen turvallisuuden tai pelaamisesta saatavien tulojen näkökulmasta järjestelmän ulkopuolisesta pelaamisesta käytännössä mitenkään.

Siten rahapelimarkkinoiden sääntely on haastavaa tasapainoilua järjestelmän sisäisen rahapelaamisen ja rahapelitarjonnan houkuttelevuuden sekä pelaamisen aiheuttamia rahapelihaittoja lisäävien ja valtion tuloihin vaikuttavien toimenpiteiden välillä. Kanavointiastetta ei ole mielekästä pyrkiä kaikin keinoin nostamaan, koska tietyn pisteen jälkeen nostamiseen tähtäävät toimenpiteet alkavat lisätä rahapelihaittoja ja vähentää pelaamisesta saatavia tuloja. Kanavointiasteen nostaminen yli tietyn pisteen todennäköisesti aiheuttaakin yhteiskunnalle enemmän kustannuksia kuin tuottaa hyötyä. Vastaavaa vaikutusta voi kuitenkin olla myös liian kireällä sääntelyllä, etenkin yhdistettynä heikkoon rahapelijärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan torjuntaan. Tässä tapauksessa pelaaminen siirtyy suuremmalla todennäköisyydellä järjestelmän ulkopuolelle.

Kanavointiasteeseen, rahapelihaittoihin ja rahapelimarkkinoilta saataviin tuloihin vaikuttaa ennen kaikkea sääntelyn muodostama kokonaisuus, ei niinkään yksittäinen sääntelytoimenpide. Esimerkiksi yritykset arvioivat sijoittautumis päätöstä tehdessään sitä, onko niiden mahdollista saavuttaa isommat tulot hankkimalla toimilupa vai jättäytymällä markkinan ulkopuolelle, ja ne ottavat tällöin huomioon sijoittautumisesta aiheutuvat kustannukset ja sen, minkä verran yhtiöön kohdistuva kysyntä kasvaa verrattuna järjestelmän ulkopuolelle jäämiseen. Kustannuksina huomioidaan muun muassa yhtiöiltä perittävät verot ja maksut. Arvioituihin tuloihin puolestaan vaikuttaa esimerkiksi mahdollisuudet markkinoida palveluja ja se, kuinka hyvin yritys arvioi pärjäävänsä kilpailussa.

Myös pelaajat pohtivat peliyhtiötään valitessa sitä, missä on kokonaisuutena arvioiden parhaiten heidän mieltymyksiään vastaava tarjonta. Pelaajien valintaan vaikuttavista tekijöistä voidaan saada viitteitä esimerkiksi kyselytutkimuksista, joissa on kysytty syitä pelata järjestelmän ulkopuolisia pelejä. Suomalaiset pelaajat ovat kertoneet keskeisimmiksi syiksi järjestelmän ulkopuolisten pelien hyvät kertoimet ja palautusprosentit, suuremmat voitot, laajemman ja kiinnostavamman pelivalikoiman, kokeilunhalun sekä bonukset ja ilmaiskierrokset (KKV 2023, s. 38). Tanskassa keskeisimmät syyt pelata järjestelmän ulkopuolisia pelejä ovat olleet muun muassa pelit, joita toimilupayhtiöt eivät tarjoa sekä paremmat palautusprosentit ja bonukset. Osa järjestelmän ulkopuolisia pelejä pelanneista kertoo syyksi myös sen, että ovat estäneet itseltään mahdollisuuden pelata järjestelmän sisäisiä pelejä ja että voivat pelata näitä pelejä, vaikka ovat alaikäisiä (Spillemyndigheden 2023¹⁴, s. 18).

Toisaalta taas, kanavointiasteeseen voidaan vaikuttaa rahapelijärjestelmän sisäisen houkuttelevuuden kasvattamisen sijasta tekemällä järjestelmän ulkopuolisesta tarjonnasta vähemmän houkuttelevaa esimerkiksi tiedottamalla pelaajia puutteellisesta oikeusturvasta pelatessa järjestelmän ulkopuolisten tarjoajien rahapelejä tai verottamalla järjestelmän ulkopuolisilta toimijoilta saatavia voittoja. Myös mahdolliset estot rahansiirroissa vähentävät kannustimia valita järjestelmän ulkopuolinen toimija, jos pelaajalla on riski siitä, että hän ei voi siirtää rahojaan pelitilin

¹⁴ Spillemyndigheden (2023). Online gambling in Denmark. Survey of Danes' gambling habits on websites with and without a gambling licence. Julkaistu joulukuussa 2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-01/Online%20gambling%20in%20Denmark.pdf>.

ja pankkitilin välillä. Toisin sanoen, kanavointiasteeseen vaikuttaa olennaisilta osin järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan houkuttelevuus, riippumatta järjestelmän sisäisestä sääntelystä. Yhdistettynä tiukka järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan torjunta tiukkaan järjestelmän sisäiseen sääntelyyn päästään todennäköisesti parhaaseen kanavointiasteen ja rahapelihaittojen määrän väliin suhteeseen.

Vaikka esityksen vaikutukset muodostuvatkin esitetystä sääntelykokonaisuudesta, on yksittäisten toimenpiteiden itsenäistä vaikutusta syytä käsitellä erikseen, jotta niiden osuutta kokonaisvaikutusten muodostumisessa voidaan arvioida. Esityksen keskeisin toimenpide on toimilupajärjestelmän käyttöönotto. Yksinoikeusjärjestelmästä kilpailtuun toimilupajärjestelmään siirtyminen lisää yritysten välistä kilpailua. Kilpailun lisääntyminen puolestaan muuttaa yritysten kannustimia ja sitä kautta kilpailukeinojen käyttöä. Siten järjestelmämuutos voi johtaa muutoksiin esimerkiksi parantaa rahapelien palautusprosentteja ja kertoimia, laajentaa pelivalikoimaa ja lisätä yritysten markkinointia. Nämä muutokset voivat puolestaan lisätä rahapelien kysyntää ja sitä kautta rahapeleistä aiheutuvia haittoja, mutta mahdollisesti myös valtion rahapelimarkkinalta saamia tuloja. Toisaalta muutokset oletettavasti tekevät järjestelmän sisäisestä pelaamisesta houkuttelevampaa ja nostaa sitä kautta kanavointiastetta. Tässä tapauksessa kanavointiasteella ja rahapelihaittoilla on todennäköisesti positiivinen yhteys, eli kanavointiasteen nousu kasvattaa myös haittoja. Toisaalta, voi kanavointiasteen nousulla olla myös rahapelihaittoja vähentävä ja valtion tuloja kasvattava vaikutus tietyissä olosuhteissa. Kilpailun lisääntymisellä voidaan siten arvioida olevan etenkin rahapelihaittojen suhteen eri suuntaan vetäviä vaikutuksia ja toimenpiteen kokonaisvaikutus pelihaittoihin ja valtion tuloihin on epäselvä. Kilpailu voi myös korkeampien palautusprosenttien myötä pienentää yhtiöiden pelikatteita ja sitä kautta valtion markkinalta saamia tuloja. Valtion tulot voivat myös pienentyä, jos Veikkaus Oy:n markkinaosuus laskee merkittävästi rahapelimarkkinoiden koon (kokonaistappioilla mitattuna) säilyessä ennallaan.

Rahapelien markkinoinnin sääntelyllä voi olla vaikutuksia pelaamisen määrään ja sitä kautta esimerkiksi pelaamisesta aiheutuviin haittoihin ja valtion rahapeleistä saamiin tuloihin. Aihetta käsittelevien kirjallisuuskatsausten¹⁵ perusteella tutkimusnäyttöä rahapelien markkinoinnin tai sen sääntelyn (kausaali)vaikutuksista ei kuitenkaan juurikaan ole. Kirjallisuuskatsausten perusteella mainonnalle altistumisen sekä pelaamisen määrän ja ongelmapelaamisen yleisyyden välille löydetään kuitenkin tyypillisesti positiivinen yhteys. He ja Klein (2022¹⁶) ovat puolestaan pystyneet osoittamaan, että lottopelien myynti lisääntyy selvästi heti mainoksen esittämisen jälkeen. Heidän tuloksensa viittaavat siihen, että mainonta lisää kokonaismyyntiä, ei ainoastaan siirrä sitä aiempaan ajankohtaan. On siten varsin todennäköistä, että rahapelien mainonta lisää pelaamista, ja mainonnan sääntelyllä voidaan vähentää pelaamista ja pelaamisesta aiheutuvia haittoja.

¹⁵ Ks. esim. Bouguettaya, A., Lynott, D., Carter, A., Zerhouni, O., Meyer, S., Ladegaard, I., Gardner, J. & O'Brien, K. (2020). The relationship between gambling advertising and gambling attitudes, intentions and behaviours: a critical and meta-analytic review. *Current Opinion in Behavioral Sciences* 31, s. 89–101, <https://doi.org/10.1016/j.cobeha.2020.02.010>; House of Lords Library (2022). Gambling advertising and harm caused by gambling. 2.2.2022, <https://lordslibrary.parliament.uk/gambling-advertising-and-harm-caused-by-gambling/>; McGrane, E., Wardle, H. Clowes, M., Blank, L., Pryce, R., Field, M., Sharpe, C. & Goyder, E. (2023). What is the evidence that advertising policies could have an impact on gambling-related harms? A systematic umbrella review of the literature. *Public Health* 215, s. 124–130, <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2022.11.019>.

¹⁶ He, C. & Klein, T. (2022) Advertising as a Reminder: Evidence from the Dutch State Lottery. *Marketing Science* 42(5), s. 892–909, <https://doi.org/10.1287/mksc.2022.1405>.

Pelaamista koskevilla kulutusrajoilla voi olla hankkeen tavoitteiden näkökulmasta eri suuntaisia vaikutuksia. Tappiorajat voivat olla hyvä keino vähentää rahapelihaittoja, jos pelaaminen ei jatku järjestelmän ulkopuolella rajan täytyessä. Toisaalta tiukat rajat voivat heikentää kanavointiastetta, koska ne pienentävät markkinan kokoa ja siten sitä rahamäärää, jonka yhtiöt voivat olettaa markkinalta saavansa, jos yritykset voivat helposti tarjota rahapelejä järjestelmän ulkopuolelta. Järjestelmässä määritetyn rajan täytyminen voi puolestaan kannustaa pelaamaan järjestelmän ulkopuolella. Auer, Reiestad ja Griffiths (2018¹⁷) ovat kysyneet Norsk Tippingin asiakkailta, miten pakollinen kuukausitappioraja (enimmillään noin 2 000 euroa) on vaikuttanut heidän pelaamiseensa. Kyselyn perusteella kymmenen prosenttia asetettuun tappiorajaan törmänneistä oli jatkanut pelaamista toisen peliyhtiön peleissä. Suurimman pelihaittariskin pelaajissa vastaava luku oli 16 prosenttia. Spillemyndighedenin (2023, s. 18) laatiman kyselyn perusteella noin seitsemän prosenttia järjestelmän ulkopuolisia pelejä pelaavista kertoo kyseisten pelien pelaamisen syyksi sen, että heidän itse määrittämä toimilupayhtiötä koskeva talletusraja on tullut täyteen. Tutkimuksista ei kuitenkaan käy ilmi esimerkiksi se, kuinka suuren osan euronääräisestä pelaamisesta pelaamista jatkavat muodostavat tai että kuinka kauan kulutusrajan täytyminen on vähentänyt pelaamista. Siten vaikutusta kanavointiasteeseen tai pelihaittoihin on haastava arvioida tutkimusnäytön pohjalta.

Rahapelijärjestelmää vahvistavat toimenpiteet, kuten järjestelmän ulkopuoliseen pelaamiseen liittyvät maksuliikenne- ja verkkoliikenne-estot, vaikeuttavat järjestelmän ulkopuolisten rahapelien pelaamista. Kun muiden pelien pelaaminen hankaloituu, voi tästä seurata se, että osa ihmisistä siirtyy pelaamaan järjestelmän sisäisiä pelejä ja osa vähentää pelaamista tai lopettaa sen kokonaan. Vaikutukset pelihaittoihin ja valtion tuloihin riippuvatkin siitä, missä määrin pelaamisen siirtymistä ja vähentymistä tapahtuu. Esimerkiksi Spillemyndighedenin (2024¹⁸, s. 8) arvion mukaan toimiluvattomilla rahapelisivustoille suuntautuvat käynnit ovat Tanskassa vähentyneet liki 90 prosenttia vuodesta 2017 vuoteen 2023 verkkoliikenne-estojen myötä. Rahapelaamisen vähentyessä valtio saa siitä vähemmän tuloja, mutta toisaalta tutkimuksien perusteella tiedetään, että pelaaminen keskittyy alempiin tuloluokkiin, jolloin voidaan olettaa, että pelaamisesta säästetty kulutus kohdistuu todennäköisesti muihin hyödykkeisiin ja kerryttää sitä kautta verotuloja.

Arpajaisveron tason ja kanavointiasteen välillä voidaan olettaa vallitsevan jonkinasteinen käänteinen yhteys. Verotuksen taso vaikuttaa väistämättä siihen, kuinka kannattavana rahapeliyhtiöt näkevät toimiluvan hankkimisen Suomesta, vaikkakin se on vain yksi sijoittautumispäätökseen vaikuttava tekijä. Oletettavasti alhaisempi veroaste laskee markkinoille tulon esteitä ja lisää kannustimia osallistua säänneltyyn järjestelmään, nostaen kanavointiastetta. Toisaalta taas hyvin kireä verotus todennäköisesti heikentää kanavointiastetta nostamalla yritysten kustannuksia ja vähentämällä kannustimia hankkia toimilupa. Kanavointiasteen ja arpajaisverokannan välisestä yhteydestä on esitetty joitakin arvioita. Esimerkiksi Ruotsin valtiovarainministeriö

¹⁷ Auer, M., Reiestad, S. ja Griffiths, M. (2018). Global Limit Setting as a Responsible Gambling Tool: What Do Players Think? *International Journal of Mental Health and Addiction* 18, s. 14–26, <https://doi.org/10.1007/s11469-018-9892-x>.

¹⁸ Spillemyndigheden (2024). Report on illegal gambling 2023. Maaliskuu 2024. Saatavilla osoitteessa https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-04/Report%20on%20illegal%20gambling%202023_0.pdf.

(2023¹⁹) on arpajaisveron korottamisen vaikutusta arvioidessaan arvioinut, että prosentin veronkorotus pienentää veropohjaa 0,5 prosenttia. Marionneau ym. (julkaisematon²⁰) ovat tarkastelleet regressioanalyysin avulla 25 Euroopan maan (EU, Norja ja Iso-Britannia) kanavointiasteiden ja verokannan yhteyttä, eivätkä löytäneet näiden välille tilastollisesti merkitsevää yhteyttä. Konsulttiyhtiö Copenhagen Economics (2016²¹) on tehnyt vastaavan tarkastelun Iso-Britannian, Tanskan, Italian, Portugalin, Espanjan ja Ranskan kanavointiasteen ja arpajaisverokannan vaikutuksesta ja löysi näiden välille selvän käänteisen yhteyden. Kanavointiasteeseen vaikuttaa verotuksen ohella kaikki muu rahapelaamisen sääntely sekä rahapelaamisen yhteiskunnallinen asema ja siihen liittyvä kulttuuri ja asenteet, joten verokannan ja kanavointiasteen väliltä löydetty tilastollisesti merkitsevä yhteys tai sen puute ei vielä itsessään kerro siitä, onko näiden asioiden välillä aito (kausaalinen) vaikutussuhde, saati että kuinka suuri tämä vaikutus mahdollisesti on.

4.3.1.2 Muista Pohjoismaista saadut kokemukset toimilupajärjestelmään siirtymisen jälkeisestä markkinakehityksestä

Tanskan rahapelimarkkinoilla siirryttiin osittaiseen toimilupajärjestelmään vuonna 2012 ja Ruotsissa vastaava muutos tehtiin vuonna 2019. Näiden maiden kokemuksia voidaan hyödyntää, kun arvioidaan, millaisia vaikutuksia osittaiseen toimilupajärjestelmään siirtymisellä voisi olla Suomen rahapelimarkkinoille. Arvioinnissa on kuitenkin huomioitava, että molemmissa maissa lähtötilanne ja rahapelaaminen eroaa merkittävästi Suomen nykytilasta. Esimerkiksi Ruotsissa kansallisella peliyhtiö Svenska Spelillä ei ollut lainkaan nettikasino tarjontaa pokeria lukuun ottamatta ennen toimilupajärjestelmään siirtymistä, kun taas Suomessa Raha-automaattiyhdistys avasi kotimaisen nettikasinon ja -pokerin jo vuoden 2010 lopulla.

Sekä Tanskassa että Ruotsissa rahapelejä tarjoavien toimijoiden määrä on kasvanut merkittävästi toimilupajärjestelmän käyttöönoton jälkeen. Tanskassa vedonlyöntiin tai nettikasinopelien tarjoamiseen oikeuttavien toimilupien määrä nousi heti ensimmäisenä vuonna toimilupajärjestelmään siirtymisen jälkeen 60:een ja on pysytellyt sen jälkeen tasaisesti noin 50–70 luvussa.²² Tällä hetkellä kyseisiä toimilupia on voimassa 61 kappaletta. Näistä 24 oikeuttaa vedonlyöntipelien tarjoamiseen ja 37 online-kasinopelien tarjoamiseen. Osa kyseisistä luvista on kuitenkin samoilla yhtiöllä. Toimiluvanhaltijoita on kirjoitushetkellä 43.²³ Ruotsissa rahapelien tarjoamiseen oikeuttavia toimilupia on voimassa tuhansia, jos mukaan lasketaan esimerkiksi kaikki

¹⁹ Finansdepartementet (2023). Höjd spelskatt. Fi2023/02665. Lokakuu 2023. <https://www.regeringen.se/contentassets/9d250a08bd584ff6ad4df45d311165db/hojd-spelskatt.pdf>

²⁰ Marionneau, Selin, Nikkinen & Matteucci (julkaisematon). A case of regulatory resistance? The taxation of licensed online gambling and its effects on channelling rates in Europe.

²¹ Copenhagen Economics (2016). Licensing system for online gambling. Which tax-rate yields both high channelization and high tax revenues? Prepared for the Association of Online Gambling Operators (BOS). <https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/8/368/1478078895/copenhagen-economics-2016-licensing-system-for-online-gambling.pdf>.

²² Spillemyndigheden (2022). 10 years with a liberalised market: Danes' gambling spend has increased. Syyskuu 2022. Saatavilla osoitteessa <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2022-09/10%20years%20with%20a%20liberalised%20market%20-%20Danes%20gambling%20spend%20increased.pdf>.

²³ Spillemyndigheden (2024a). Tilladelsesindehavere. Viitattu 3.5.2024. <https://www.spillemyndigheden.dk/tilladelsesindehavere/print>.

yleishyödylliset yhteisöt, joilla on oikeus järjestää arvontoja.²⁴ Suomen osalta on mielekästä tarkastella kaupalliseen vedonlyöntiin tai kaupalliseen online-kasinopelien tarjontaan oikeuttavia toimilupia. Tällaisia toimilupia oli kirjoitushetkellä 63 yhtiöllä. Ruotsin rahapeliviranomaisen tietojen perusteella näistä yhtiöistä 52 on rekisteröitynyt Maltalle, kuusi Ruotsiin, kaksi Gibraltarille, yksi Viroon ja yksi Iso-Britanniaan.²⁵ Ruotsin rahapelimarkkinalla toimivien yhtiöiden määrää voidaan arvioida myös sillä perusteella, kuinka moni yritys on maksanut arpa-jaisveroa, jolloin mukaan ei lasketa verosta vapautettuja yleishyödyllisiä yhteisöjä. Skatteverketin mukaan tällaisia yhtiöitä oli 100 vuonna 2019. Vuonna 2023 vastaava lukema oli 96.²⁶

Lupien määrä ei kuitenkaan anna täysin oikeaa kuvaa siitä, kuinka monta eri yritystä Tanskan ja Ruotsin markkinalla toimii. Osa toimiluvista on esimerkiksi myönnetty saman konsernin eri tytäryhtiöille, joten markkinalla ei todellisuudessa toimi niin montaa itsenäistä yhtiötä kuin lupamäärän perusteella voisi päätellä. Tanskassa rahapelien tarjontaan oikeuttavan luvan haltijoiden taustalta voidaan tunnistaa noin 40 konsernia tai itsenäistä yhtiötä. Ruotsissa vastaava luku on noin 50. Kummassakin maassa noin 20–30 prosenttia rahapelimarkkinoilla toimivista yhtiöistä on suuria, pörssilistattuja kansainvälisiä yrityksiä. Myöskään rahapeliviranomaisen tietoihin merkitty kotipaikka ei välttämättä anna oikeaa kuvaa yhtiöiden kotimaasta, sillä toimiluvan omaava tytäryhtiö saattaa olla rekisteröity eri maahan kuin itse konserni. Esimerkiksi ahvenanmaalaisen PAF:n tytäryhtiöiden kotipaikaksi on Ruotsin rahapeliviranomaisen tiedoissa merkitty Malta. Tanskassa rahapelimarkkinoilla toimivista konserneista tai itsenäisistä yhtiöistä noin 40 prosenttia tulee Tanskasta ja kolmannes tulee Maltalta. Yksittäisiä yhtiöitä tulee Ruotsista, Isosta-Britanniasta, Virosta, Itävallasta, Mansaarelta ja Gibraltarilta. Ruotsin markkinan toimijoista liki 60 prosenttia tulee Maltalta ja vajaa 20 prosenttia Ruotsista. Loput yhtiöt tulevat Isosta-Britanniasta, Gibraltarilta, Virosta, Suomesta (PAF), Itävallasta, Mansaarelta ja Curaçaoilta. Noin kolmannes Ruotsin markkinalla toimivista konserneista tai itsenäisistä yhtiöistä toimii myös Tanskassa.

Ruotsin ja Tanskan kokemusten valossa voidaan esittää myös karkeita arvioita siitä, miten toimilupajärjestelmään siirtyminen vaikuttaa rahapelimarkkinan kokoon ja kanavointiasteeseen. Tällaisten arvioiden esittäminen on kuitenkin haastavaa, koska niin sanotun offshore-pelaamisen määrästä on vaikea saada luotettavaa tietoa. Siten sekä arviot rahapelien kokonaismarkkinan koosta että kanavointiasteesta ovat väistämättä epävarmoja. Lisäksi luotettavan arvion tekeminen toimilupajärjestelmään siirtymisen vaikutuksesta edellyttäisi, että käytössä olisi jokin vertailuryhmä tai muu luotettava tapa arvioida, miten markkina olisi kehittynyt ilman uudistusta. Seuraavaksi kuvataan Ruotsin ja Tanskan rahapelimarkkinan kehitystä ennen ja jälkeen toimilupajärjestelmään siirtymisen, mutta vertailuryhmän puuttuessa toimilupajärjestelmään siirtymisen jälkeistä kehitystä ei voi tulkita suoraviivaisesti toimilupajärjestelmän vaikutukseksi.

Tanskan rahapelimarkkinoiden kehityksestä on saatavilla vain vähän tarkkoja tietoja uudistusta edeltävältä ajalta. Tanskan rahapeliviranomainen on vuonna 2015 raportoinut, että Tanskan säänneltyjen rahapelimarkkinoiden (ns. onshore-markkina) koko oli noin 6,5 miljardia Tanskan

²⁴ Ks. esim. Spelinspektionen (2024). Årsredovisning 2023. Julkaistu 15.2.2024. Saatavilla osoitteessa <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/overgripande-dokument/arsredovisningar/ars-redovisning-2023.pdf>.

²⁵ Spelinspektionen (2024). Aktiva spellicenser & tillstånd. Viitattu 3.5.2024. <https://www.spelinspektionen.se/sok-licens/>.

²⁶ Skatteverket (2024). Redovisade punktskatter. Viitattu 5.5.2024. Saatavilla Skatteverketin [tilastopanelusta](https://www.skatteverket.se/tilastopanelusta).

kruunua vuonna 2011.²⁷ Vuonna 2024 julkaistussa raportissa se puolestaan raportoi konsultti-yhtiö H2GC:n tietoihin perustuen online-rahapelaamisen kanavointiasteen olleen vuonna 2011 noin 40 prosenttia.²⁸ Vuoden 2011 online-pelaamisen osuus markkinasta ei kuitenkaan ole tiedossa, joten koko rahapelimarkkinan kokoa ei pysty näillä tiedoilla päättelemään. Jos kuitenkin arvioidaan, että online-pelaamisen osuus olisi kehittynyt vuodesta 2011 vuoteen 2012 samalla tavalla kuin siitä seuraavina vuosina, eli lisääntynyt noin neljä prosenttiyksikköä vuodessa, voidaan Tanskan kokonaisrahapelimarkkinan päätellä olleen noin 9,2 miljardin Tanskan kruunun suuruinen. Toimilupajärjestelmän käyttöönoton jälkeen vuonna 2012 onshore-markkinan kooksi on raportoitu noin 7,5 miljardia kruunua.²⁹ Tanskan rahapeliviranomainen raportoi online-pelaamisen kanavointiasteen nousseen vuonna 2012 69 prosenttiin.³⁰ Tällöin rahapelimarkkinan koko olisi laskenut noin 8,5 miljardiin kruunuun ja offshore-markkinan koko noin 1,1 miljardiin kruunuun.³¹ Tanskan rahapeliviranomainen on arvioinut sekä markkinan koon että kanavointiasteen hiljalleen kasvaneen uudistuksen jälkeisinä vuosina. Tanskan rahapelimarkkinan ja pelikatteen kehitystä vuosina 2011–2023 on havainnollistettu oheisessa kuviossa.

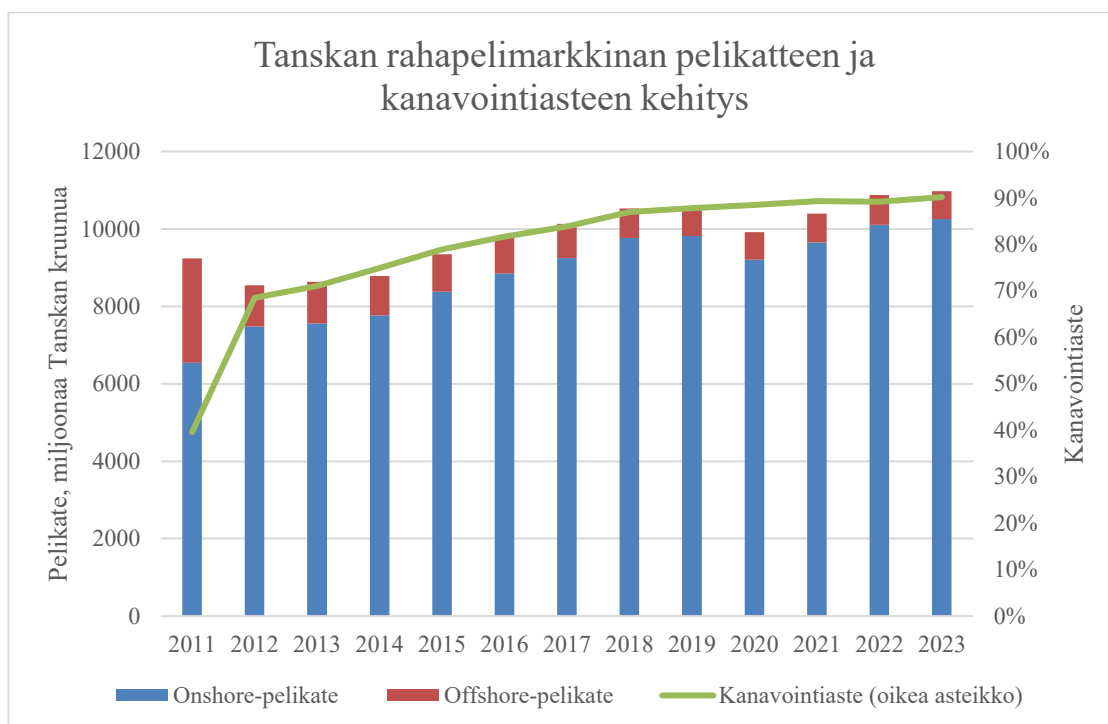
²⁷ Spillemyndigheden (2015). Årsberetning 2014. Julkaistu maaliskuussa 2015. Saatavilla osoitteessa https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2018-12/The%20Danish%20Gambling%20Autho- rity%27s%20annual%20report%202014_0.pdf. Säännelty pelimarkkinan kokoa kuvattu sivulla 13.

²⁸ Spillemyndigheden (2024b). The Gambling Market in Numbers 2023. Jukaistu huhtikuussa 2024. Saatavilla osoitteessa <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-04/The%20Gambling%20Mar- ket%20in%20Numbers%202023.pdf>. Kanavointiasteen kehitystä on kuvattu sivulla 12.

²⁹ Spillemyndigheden (2024c). Det samlede spilmarked 2012–2023. Viitattu 5.5.2024. <https://app.po- werbi.com/view?r=eyJrJoiYzgxYTdmYzItZjRlMC00NjdmLWI1NGEtNGNkMDI5NTNjMDd- hliwidCI6IjJlOTNmMGVklWZmMzYtNDZkNC05Y2U2LWUwZDkwMjA1MGNmNSIsImMiOjh9>.

³⁰ Spillemyndigheden (2024b), s. 12.

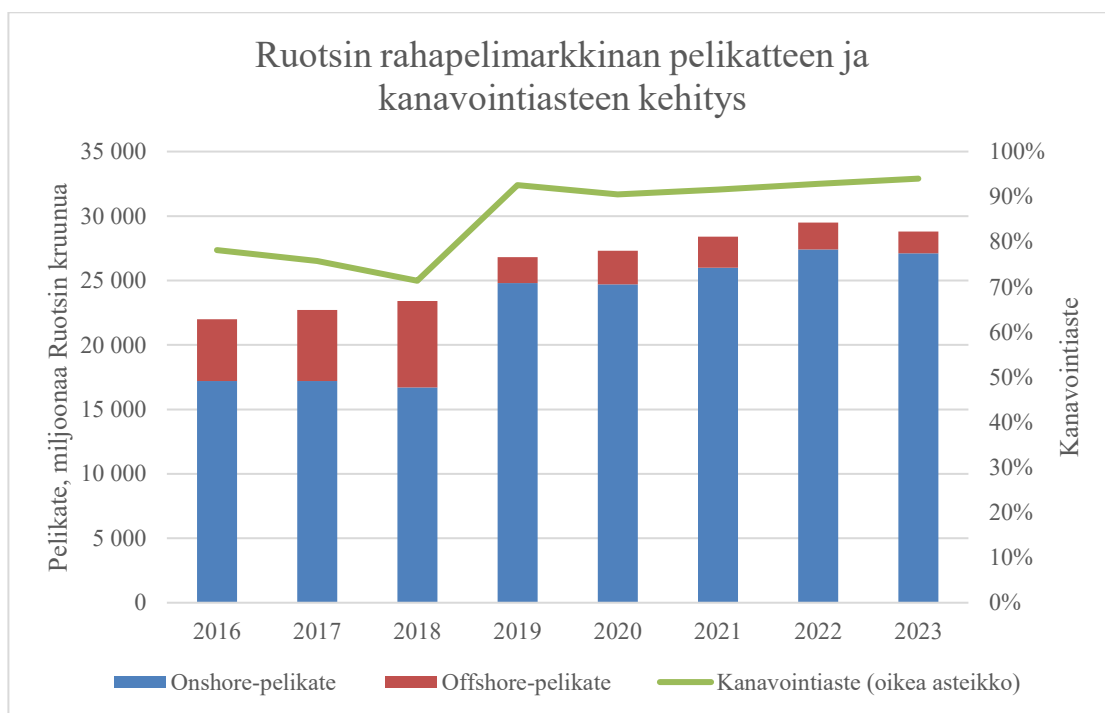
³¹ Spillemyndigheden on raportoinut online-pelaamisen osuuden onshore-markkinasta vuodesta 2012 alkaen. Vuonna 2012 se oli 31 prosenttia. Spillemyndigheden (2024b), s. 9.



Kuvio 8. Tanskan rahapelimarkkinan pelikatteen ja kanavointiasteen kehitys vuosina 2011–2023. Lähde: Spillemyndigheden (2014), Spillemyndigheden (2024b), Spillemyndigheden (2024c) ja KKV:n laskelmat.

Ruotsin rahapeliviranomainen on arvioinut rahapelimarkkinan kasvaneen vuoden 2018 noin 23,4 miljardista Ruotsin kruunusta noin 26,8 miljardiin kruunuun vuonna 2019. Niin sanotun onshore-pelaamisen osuus pelaamisesta oli vuonna 2018 noin 16,7 miljardia Ruotsin kruunua ja se nousi vuonna 2019 noin 24,8 miljardiin kruunuun. Niin sanottu offshore-pelaaminen väheni kyseisinä vuosina Ruotsin rahapeliviranomaisen arvion mukaan 6,7 miljardista kruunusta noin kahteen miljardiin kruunuun.³² Edellä mainituista luvuista voidaan päätellä kanavointiasteen kasvaneen 71 prosentista 93 prosenttiin. Ruotsin rahapeliviranomaisen arviot perustuvat konsulttiyhtiö H2GC:n arvioihin. Ruotsin rahapelimarkkinan pelikatteen ja kanavointiasteen kehitystä vuosina 2016–2023 on havainnollistettu oheisessa kuviossa.

³² Ruotsin rahapeliviranomaisen arviot on koostettu Folkhälsomyndighetenin sivuille: Folkhälsomyndigheten (2024). Omsättning på spelmarknaden. Päivitetty 19.3.2023. Viitattu 5.5.2024. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/statistik/omsattning/>. Folkhälsomyndighetenin raportoidut luvut on löydettävissä myös Ruotsin rahapeliviranomaisen julkaisemista tilastoista: Spelinspektionen (2024). Statistik. Viitattu 5.5.2024. <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/>.



Kuvio 9. Ruotsin rahapelimarkkinan pelikatteen ja kanavointiasteen kehitys vuosina 2016–2023. Lähde: Folkhälsomyndigheten (2024) ja KKV:n laskelmat.

Tanskan ja Ruotsin kokemukset voivat antaa viitteitä myös siitä, millaiseksi entisten monopoliyhtiöiden asema muodostuu kilpaillulla markkinalla. Danske Spilin markkinaosuus on sen vuosiraporteissa³³ julkaisemien tietojen ja Tanskan rahapeliviranomaisen raportoimien markkinakotietojen³⁴ valossa laskenut toimilupajärjestelmän käyttöönoton jälkeisinä vuosina. Vuonna 2012 Danske Spilin markkinaosuus vedonlyönti- ja online-kasinopeleissä oli noin 59 prosenttia ja koko markkinalla noin 55 prosenttia. Kummatkin markkinaosuudet ovat hiljalleen laskeneet. Vuonna 2023 vastaavat luvut olivat enää noin 31 prosenttia ja 49 prosenttia.³⁵ Ruotsissa Svenska Spelin toimilupamarkkinalla toimivan Sport & Casino -tytäryhtiön ja aiemmin hevospelien markkinalla yksinoikeudella toimineen ATG:n yhteenlaskettu markkinaosuus toimilupamarkkinan alaisista peleistä toimilupajärjestelmän käyttöönoton jälkeisinä vuosina on ollut noin 40–50 prosentin luokkaa. Svenska Spelin ja ATG:n yhteenlaskettu osuus kaikesta onshore-rahapelaamisesta on ollut viime vuosina noin puolet.³⁶ Huolimatta markkinaosuuden

³³ Danske Spilin vuosiraportit saatavilla osoitteessa <https://danskespil.dk/om/koncern/rapporter-og-udgivelser>.

³⁴ Spillemyndigheten (2024c).

³⁵ KKV:n laskelmat. Markkinaosuusarvioihin ei ole sisällytetty arvioita offshore-markkinan koosta.

³⁶ KKV:n laskelmat. Laskelmissa on hyödynnetty Folkhälsomyndighetenin (2024) raportoimia markkinakokolujuja sekä Svenska Spelin ja ATG:n pelikatetietoja yhtiöiden vuosiraporteista, jotka saatavilla osoitteista <https://om.svenskaspel.se/bolagsstyrning/finansiell-information/#toggle-id-14> ja <https://omatg.se/finansiella-rapporter/>. Lisäksi on jouduttu tekemään oletuksia siitä, pelaaminen jakautuu fyysisiin peleihin ja online-peleihin.

laskusta, on entisten monopoliyhtiöiden pelikate kuitenkin pysynyt suhteellisen vakaana uudistuksen jälkeisinä vuosina.

Tanskassa peliongelmiin yleisyyttä kartoittavia väestötutkimuksia on tehty varsin harvoin. Fridbergin ja Birkelundin (2016³⁷, s. 67) mukaan vuosien 2005 ja 2016 välillä vähintään jonkinasteisesta peliongelmaista kärsivien (NODS-pisteet³⁸ > 0) osuus väestöstä lisääntyi noin 2,5 prosentista noin 3,2 prosenttiin. Sen sijaan Rambollin (2022³⁹, s. 18) mukaan vuosina 2016–2021 peliongelmaista kärsivien määrä peräti kaksinkertaistui. Ruotsissa ongelmallisella tasolla pelaavien tai riskitasolla pelaavien määrässä ei ole väestökyselyjen perusteella tapahtunut olennaista muutosta vuosien 2018 ja 2021 välillä.⁴⁰ Tuoreimpien väestökyselyjen valossa näyttää siltä, että vähintään alhaisen riskin tasolla pelaavien osuus väestöstä on Ruotsissa selvästi harvinaisempaa kuin Tanskassa, Norjassa⁴¹ tai Suomessa⁴². Tanska ei poikkeakaan tässä suhteessa olennaisesti Norjasta ja Suomesta.

Tanskan valtion rahapelimarkkinalta saamat tulot vaikuttavat jossain määrin lisääntyneen toimilupajärjestelmään siirtymisen jälkeen. Ruotsin valtiokonttori (2022⁴³) on arvioinut, että valtion rahapelitoiminnasta saadut kokonaistulot olivat noin 7,4 miljardia Ruotsin kruunua vuonna 2021. Tämä on enemmän kuin toimilupajärjestelmän käyttöönottoa edeltävinä vuosina, jolloin tulot olivat hieman yli kuusi miljardia kruunua. Ero johtuu pääasiassa Svenska Spelin poikkeuksellisen suurista osingosta vuonna 2021. Jos tämä jätetään huomiotta, niin valtion rahapelitulot ovat olleet suunnilleen samalla tasolla toimilupamarkkinan käyttöönoton jälkeen kuin ennen sitä.

Yhteenvedon voidaan todeta, että Tanskasta ja Ruotsista saatujen kokemusten valossa yritysten määrä markkinalla lisääntyy merkittävästi toimilupajärjestelmän käyttöönoton myötä. Lisäksi vaikuttaa siltä, että toimilupajärjestelmään siirtyminen on lisännyt hiukan rahapelaamista koko-

³⁷ Fridberg, T. & Birkelund, J. (2016). Pengespil og spilleproblemer i Danmark 2005–2016. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd 16:23. Saatavilla osoitteessa <https://www.vive.dk/media/pure/4z6p17xq/525483>.

³⁸ National Opinion Research Center DSM Screen for Gambling Problems -mittari.

³⁹ Ramboll (2022). Prævalensundersøgelse af pengespil og pengespilsproblemer i Danmark 2021. Toukokuu 2022. Saatavilla osoitteessa <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2022-05/Pr%C3%A6valensunders%C3%B8gelse%20af%20pengespil%20og%20ludomani%20i%20Danmark%202021.pdf>.

⁴⁰ Folkhälsomyndigheten (2022). Resultat från regeringsuppdrag att genomföra en befolkningsstudie om spel om pengar. Julkaistu 28.2.2022. Saatavilla osoitteessa <https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/58e8320a52944ef8bd2b013e068e2c5e/resultat-fran-regeringsuppdrag-att-genomfora-en-befolkningsstudie-om-spel.pdf>.

⁴¹ Pallesen, S., Mentzoni, R., Syvertsen, A., Kristensen, J., Erevik, E. & Morken, A. (2023). Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2022. Universitetet i Bergen, toukokuu 2023. Saatavilla osoitteessa <https://lottstift.no/content/uploads/2023/06/Omfang-av-Penge-og-dataspillproblemer-i-Norge-2022.pdf>.

⁴² Grönroos, T., Salonen, A., Latvala, T., Kontto, J. & Hagfors, H. (2024). Suomalaisten rahapelaaminen 2023 : Rahapelaaminen vähentynyt, peliongelma yleistynyt ja suhtautuminen pelaamiseen muuttunut. THL Tilastoraportti 15/2024. Julkaistu 16.4.2024. Saatavilla osoitteessa <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2024040414663>.

⁴³ Statskontoret (2022). Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Slutrapport (2022:5). Julkaistu 21.3.2022. Saatavilla osoitteessa https://www.statskontoret.se/siteassets/rappporter-pdf/2022/2022_5---utskriftsversion.pdf.

naisuutena. Ennen kaikkea toimilupajärjestelmään siirtyminen vaikuttaa kasvattaneen rahape-laamisen kanavointiastetta. Pelihaittojen yleisyys ei vaikuta kasvaneen toimilupajärjestelmän käyttöönotton myötä. Valtion rahapelimarkkinalta saamat tulot kasvoivat hiukan Tanskassa, ei-vätkä olennaisesti muuttuneet Ruotsissa.

Tanskan ja Ruotsin uudistusten jälkeistä kehitystä tarkastellessa on kuitenkin syytä muistaa, ettei voida tietää, miten markkina olisi kehittynyt ilman uudistusta. Uudistusten vaikutusta ei ole mahdollista arvioida luotettavasti, ellei käytössä ole esimerkiksi vertailuryhmää, jonka ke-hityksen voidaan arvioida kuvastavan sitä, miten Tanskan ja Ruotsin markkina olisi kehittynyt ilman muutoksia. Tutkimuksia, jossa Tanskan ja Ruotsin uudistuksen vaikutuksia olisi pystytty luotettavasti arvioimaan, ei ole tiettävästi julkaistu. Lisäksi Tanskassa ja Ruotsissa tehtiin sa-manaikaisesti useita erilaisia sääntelymuutoksia, joten on mahdotonta arvioida, millainen vai-kutus uudistuksen eri osilla on ollut. Tästäkään syystä Tanskan ja Ruotsin kokemuksia ei voi suoraan soveltaa kokonaisuudistukseen, joka poikkeaa kyseisten maiden uudistuksista.

4.3.2 Taloudelliset vaikutukset

4.3.2.1 Valtiontalous

Esityksellä olisi välittömiä vaikutuksia valtiontalouteen. Nykyisessä rahapelijärjestelmässä val-tion rahapelitoiminnasta saamat tulot koostuvat Veikkaus Oy:n maksamasta arpajaisverosta ja Veikkaus Oy:n valtiolle arpajaislain 17 §:n nojalla tuottona tilittämästä viimeisimmän vahvis-tetun tilinpäätöksen osoittamasta voitosta. Viranomaisen valvontatyöstä ei tällä hetkellä aiheudu valtiolle menoja, koska Veikkaus Oy on velvollinen korvaamaan arpajaislain 46 §:n nojalla val-tiolle valvonnasta aiheutuvat kustannukset. Veikkaus Oy on arpajaislain 52 §:n nojalla velvol-linen korvaamaan valtiolle myös rahapelihaittojen seurannasta, tutkimuksesta, arvioinnista sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä aiheutuvat kustannukset.

Julkisen talouden suunnitelmassa Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan tuottojen arvioidaan olevan 550 miljoonaa euroa vuodessa kehyskaudella. Arpajaisverotuoton on arvioitu olevan 156 mil-joonaa euroa vuodessa.

	2026	2027	2028	2029
Arpajaisveron arvioitu tuotto JTS 2025-2028 (Luvuissa mukana myös Paf:in osuus verosta)	156	156	156	156
Veikkaus Oy:n tuotto JTS 2025-2028	550	550	550	550
Valtion tulot yht.	706	706	706	706

Uudessa rahapelijärjestelmässä valtion rahapelitoiminnasta saatavat tulot koostuisivat Veikkaus Oy:n valtiolle maksamasta osingosta ja toimiluvasta valtiolle maksettavasta korvauksesta sekä toimiluvanhaltijoiden maksamasta arpajaisverosta. Menoja valtiolle aiheutuisi lupa- ja valvon-tatoiminnasta ja rahapelihaittatyöstä. Lisäksi rahapelihaittoista aiheutuu yhteiskunnalle kustan-nuksia.

Veikkaus Oy:n maksama osinko ja toimiluvasta valtiolle maksettava korvaus

Esityksen mukaan Veikkaus Oy harjoittaisi arpajaislain nojalla yksinoikeudella rahapelitoimintaa vuoden 2026 loppuun saakka. Veikkaus Oy tilittäisi arpajaislain 17 §:n mukaisesti vuoden 2026 tuottoonsa valtiolle tilinpäätöksen osoittaman voiton mukaisena.

Uudessa rahapelijärjestelmässä Veikkaus-konsernin osakkeenomistajille maksamat osingot muodostuisivat emoyhtiön ja tytäryhtiöiden voitonjaosta. Valtio voisi yhtiön osakkeenomistajana olla edelleen päättämässä myös Veikkaus Oy:n voiton suorittamisesta osinkona. Uusi sääntelymalli ei siten tarkoita, että valtion rahapelitoiminnasta saamat osinkotulot vähenisivät, jos valtio säilyy Veikkaus Oy:n ainoana osakkeenomistajana. Veikkaus Oy:n markkinaosuuden arvioidaan kuitenkin pienenevän, mikä vaikuttaa osinkotuottoa pienentävästi. Osinkotuottoon vaikuttaisi laskevasti myös yksinoikeudesta valtiolle maksettava korvaus ja sen rahoittamiseksi tarvittavan vieraan pääoman korkomenot. Veikkaus Oy:n valtiolle maksaman osingon arvioidaan olevan vuonna 2027 noin 200–250 miljoonaa euroa ja vuosina 2028 ja 2029 150–200 miljoonaa euroa. Mikäli valtio myöhemmin päättäisi myydä osan omistuksestaan Veikkaus Oy:ssä, valtion osuus osingoista vähenisi jatkossa, mutta sille puolestaan tuloutuisi osakkeiden myynnistä saatava kauppahinta.

Ehdotetussa sääntelyssä valtio saisi tuloja myös yksinoikeuden haltijan suorittamina toimilupakorvauksina, joiden suuruus vastaisi yksinoikeuden nojalla toimeenpantujen rahapelien arvioituja nettopelituottoja vähennettynä yksinoikeuden haltijan kohtuulliseksi katsottavalla tuotolla. Kohtuulliseksi katsottavan tuoton olisi katettava toimiluvan nojalla harjoitetun rahapelitoiminnan edellyttämät toiminta- ja pääomakustannukset sekä kohtuullisen voiton toiminnan harjoittamisesta. Lisäksi toimilupakorvaukseen sisältyisi vuotuinen maksuerä, jonka suuruus määräytyisi yksinoikeuden haltijan toteutuneiden pelituottojen perusteella. Käytännössä tämä merkitäisi, että valtion yksinoikeuden nojalla harjoitetusta rahapelitoiminnasta suoraan lainsäädännön nojalla saamat tulot pienenisivät nykytilaan verrattuna, jossa Veikkaus Oy on arpajaislailla velvoitettu suorittamaan tilinpäätöksensä osoittaman voiton kokonaisuudessaan valtiolle.

Nykyisen arvion mukaan Veikkaus Oy:n maksettavaksi määrättävän toimiluvan peruskorvauksen suuruus olisi noin 900–1400 miljoonaa euroa, joka perustuu arvioon yksinoikeusliiketoiminnan tuottamista kassavirroista toimilupakauden aikana. Arvio perustuu ulkopuolisen asiantuntijan laatimaan taloudelliseen analyysiin, jossa on otettu huomioon toimialan markkinaennusteita ja Veikkaus Oy:n omia taloudellisia ennusteita. Peruskorvauksen suuruuden ja maksuaikataulun vahvistaisi valtioneuvoston yleisistunto valtioneuvoston kanslian esityksestä. Yksinoikeuden toimilupakorvaukset olisivat veroluonteisia. Tämän lisäksi Veikkaus Oy maksaisi yksinoikeustoimiluvan myöntämisestä lupaviranomaiselle toimilupahakemusten käsittelymaksun. Käsittelymaksulla katetaan lupatoiminnan kustannuksia, joten sillä ei lähtökohtaisesti ole valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Peruskorvaus esitetään jaksotettavaksi useammalle vuodelle. Valtioneuvoston päättäessä yksinoikeuden toimilupakorvauksesta se päättäisi myös toteutettavasta peruskorvauksen jaksottamisesta. Valtioneuvoston kanslia on arvioinut, että peruskorvaus voitaisiin jaksottaa esimerkiksi viidelle ensimmäiselle vuodelle. Jos peruskorvaus jaksotettaisiin viidelle vuodelle, olisi se suuruudeltaan 180–280 miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2026–2030. Kymmenelle vuodelle jaksotettuna peruskorvauksen suuruus olisi 90–140 miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2026–2035. Veikkaus Oy rahoittaisi toimiluvan perusmaksun pääosin vieraalla pääomalla. Vieraan pääoman käyttäminen kasvattaisi yhtiön korkomenoja ja olisi osaltaan vaikuttamassa vähentävästi yhtiön voitonjakokelpoihin varoihin.

Lisäksi yksinoikeusmalliin sisältyvän kalenterivuositaisen valtioneuvoston erikseen toimilupakorvauksesta päättäessään määrittämän suhteellisen maksun suuruus olisi tämän hetken arvion mukaan noin 30–60 miljoonaa euroa per vuosi vuosilta 2028–2037. Suhteellinen maksu perustuisi edellisen vuoden toteutuneeseen pelikatteeseen. Arvio perustuu ulkopuolisen asiantuntijan laatimaan taloudelliseen analyysiin, jossa on otettu huomioon toimialan markkinaennusteita ja Veikkaus Oy:n omia taloudellisia ennusteita.

Valtion rahapelitoiminnasta saamien tulojen kehityksen näkökulmasta yksinoikeuden oikeudellista toteuttamistapaa suurempi vaikutus on uuden toimilupajärjestelmän käyttöönotolla, jonka seurauksena arviolta noin 25–35 prosenttia kaikesta Veikkaus Oy:n nykyisin yksinoikeudella toimeenpanemien rahapelien pelaamisesta pelikatteella mitattuna tapahtuisi jatkossa kilpailuilla toimilupamarkkinoilla. Tämän siirtymän vaikutukset valtion rahapelitoiminnasta saamiin tuloihin riippuvat keskeisesti pelaamisen määrän kehityksestä, Veikkaus Oy:n markkinaosuudesta, toimilupajärjestelmään sovellettavasta verotuksesta ja toimintaan kohdistuvista maksuista, sekä myös toimilupamarkkinoilla tapahtuvan Veikkaus-konsernin liiketoiminnan kehityksestä uudessa järjestelmässä, joka vaikuttaa osaltaan Veikkaus-konsernin valtiolle vuosittain maksamien osinkotulojen kehitykseen.

Pidemmällä aikavälillä on todennäköistä, että yksinoikeuden nojalla harjoitetun rahapelitoiminnan tuotot pikemminkin supistuvat kuin kasvavat nykytilanteeseen verrattuna. Viime aikoina yhä suurempi osuus pelaamisesta on kohdistunut online-pelaamiseen ja on todennäköistä, että tämä kehitys jatkuu myös tulevaisuudessa. Mikäli tämä ennakoitu kehitys toteutuu, olisi sillä vaikutuksia myös yksinoikeuden haltijan valtiolle maksaman toimilupakorvauksen kehitykseen, Veikkaus-konsernin osingonmaksukykyyn sekä Veikkaus Oy:n omistaja-arvon kehitykseen. Online-pelaamisen mahdollisesta suosion kasvusta johtuvassa yksinoikeuden nojalla harjoitetun rahapelitoiminnan tuottojen pienenemisessä ei kuitenkaan olisi kyse varsinaisesti sääntelyuudistuksen vaikutuksesta.

Arpajaisvero

Esityksellä olisi vaikutuksia arpajaisveron tuottoon. Arpajaisverokannan noustessa nykyisestä 12 prosentista 22 prosenttiin, sekä kanavointiasteen mahdollisesti noustessa nykyisestä, veron tuotto nousee merkittävästi. Veron tuottoon vaikuttaisivat myös muutokset rahapelaamisen määrässä.

Jos koko Suomen rahapelimarkkinan koon arvioitaisiin olevan noin nykyisellä tasollaan 1,5 miljardissa eurossa pelikatteella mitattuna vuonna 2026, eikä uudistus vaikuttaisi tasoon merkittävästi, olisi arpajaisveron tuotto vuonna 2026 noin 300 miljoonaa euroa 80 prosentin kilpailutujen markkinoiden kanavointiasteella ja noin 310 miljoonaa 90 prosentin kanavoinnilla. Arvioita voidaan täydentää olettamalla, että kilpaillun markkinan koko pelikatteella mitattuna kasvaa tai pienenee esimerkiksi 10 prosenttia uudistuksen voimaantulon yhteydessä. Tällöin arpajaisveron tuotoksi tulisi 280–330 miljoonaa euroa. Valtiovarainministeriön nykyinen arvio arpajaisveron tuotoksi vuodelle 2026 on noin 150 miljoonaa euroa. Arpajaisveron tuotto kasvaisi siten noin 130–180 miljoonaa euroa riippuen markkinan koosta ja saavutettavasta kanavointiasteesta.

Arvioissa on syytä huomioida, että merkittävä osa kasvusta tulee Veikkaus Oy:n maksamasta arpajaisverosta, eli sekä yksinoikeudella toimeenpannuista rahapeleistä että toiminnasta kilpailuilta toimilupamarkkinoilta. Veikkaus Oy:n tapauksessa arpajaisverotuksen kiristyminen voisi tarkoittaa valtiolle tuloutettavien voittojen, toimilupakorvausten tai toimilupamaksujen pienenemistä vastaavalla suuruudella. Arpajaisverokertymän kasvu ei tällöin kasvata valtion tuloja

vastaavalla summalla. Arpajaisveron osalta on lisäksi syytä huomioida, että Ahvenanmaan maakunnalle palautetaan vuosittain verotasoituksena Ahvenanmaalla maksettujen arpajaisverojen rahamäärät eli käytännössä PAF:n maksama arpajaisvero.

Lupa- ja valvontatoiminnan aiheuttamat kustannukset

Lupa- ja valvontaviranomaisen kokonaiskustannuksiin vaikuttaa keskeisesti toimiluvanhakijoiden ja myönnettävien toimilupien määrä sekä toimilupajärjestelmän ulkopuolinen tarjonta. Toimilupa- ja valvontatoiminnan kokonaiskustannukset muodostuvat henkilöstökulujen (palkka- ja henkilöstösivukulut, muut henkilösidonnaiset kulut) lisäksi muun muassa toimitila- ja ICT-kuluista. ICT-järjestelmäkuluja syntyy sekä yleisten, toimialariippumattomien järjestelmien että toimialasidonnaisten tietojärjestelmien kuluista.

Tulevien toimiluvanhakijoiden ja -haltijoiden sekä lupa- ja valvontatoiminnan edellyttämien henkilötyövuosien määrää ei ole mahdollista täsmällisesti ennakoida. Joitakin suuntaviivoja voidaan kuitenkin saada Ruotsista ja Tanskasta, joissa on vastaavan kaltainen rahapelijärjestelmä käytössä. Tanskan rahapelaamisen kokonaismarkkina on suuruusluokaltaan lähellä Suomea. Ruotsin kokonaismarkkina on puolestaan tällä hetkellä suurempi kuin Suomessa. Tanskassa on noin 40 toimiluvanhaltijaa ja Ruotsissa lähes 70. Lupa- ja valvontaviranomaisen palveluksessa oli vuonna 2022 Tanskassa 130 henkilöä (110 htv) ja Ruotsissa lähes 66, jonka lisäksi oli kahdeksan rahapelitoimintaa valvovaa tarkastajaa. Vuonna 2022 Ruotsin Spelinspektionenin kustannukset olivat yhteensä noin 6,8 miljoonaa euroa ja Tanskan Spillemyndighedenin kustannukset yhteensä noin 11,4 miljoonaa euroa. Suuri osa toimiluvanhakijoista on todennäköisesti ulkomaille sijoittautuneita rahapeliyhtiöitä, minkä arvioidaan vaikuttavan lupa- ja valvontatehtävien luonteeseen ja siten myös resurssitarpeisiin. Keväällä 2023 julkaistussa esiselvityksessä arvioitiin toimilupajärjestelmään siirtymisen edellyttävän merkittävien lisäresurssien osoittamista rahapelitoiminnan valvontaan ja valvontatoiminnan menojen maltillisestikin arvioiden kasvavan vuositasolla noin 30 miljoonaan euroon. Vaikka täsmällisiä arvioita henkilöstötarpeesta ei ole mahdollista tehdä, sen arvioidaan moninkertaistuvan nykyisestä.

Myös rahanpesun valvonnasta aiheutuvien kustannusten kehitystä on hyvin vaikea arvioida, mutta oletettavaa on, että kustannukset tulevat kasvamaan. Nykyisellään Poliisihallituksen arpajaishallinnon rahanpesun valvonnassa on neljä htv:tä. Nykyisellään Poliisihallituksen arpajaishallinto kohdistaa rahanpesun valvontaa vain Veikkaus Oy:hyn ja sen asiamiesverkostoon. Kun valvottavien määrä merkittävästi kasvaa nykyisestä uusien toimiluvanhaltijoiden myötä, myös viranomaisen resurssien tarve kasvaa. Resurssien kehitykseen vaikuttaa myös se, tultaisiinkin myös muiden kuin Veikkaus Oy:n toimesta harjoittamaan vedonlyöntitoimintaa fyysisessä myyntikanavassa. Rahapelitoimilupa voitaisiin myöntää sekä sähköisesti välitettäviin että fyysisessä myyntikanavassa tarjottaviin vedonlyöntipeleihin.

Tietoteknisen valvonnan henkilöresurssitarpeet uusien järjestelmien osalta on arvioitu edellyttävän uudistuksen suunnittelu- ja rakennusvaiheessa (2024–2025) 1–2 htv:tä. Uuden rahapelijärjestelmän käyttöönotto- ja ylläpitovaiheen alkaessa tarve olisi tämänhetkisen arvion mukaan 3–4 htv:tä. Uusien jo olemassa olevan valvontajärjestelmän lisäksi rakennettavien toimilupahallinta-, peliosto- ja ohjelmistolupajärjestelmien tarvittavat suunnittelu- ja perustamiskustannukset vuosille 2024–2025 ovat alustavan karkean arvion mukaan noin 3,5–4,2 miljoonaa euroa. Uuteen järjestelmään siirryttyä tietojärjestelmien käyttöönotto-, viimeistely- ja ylläpitokulujen arvioidaan olevan suuruusluokaltaan 0,8–1,2 miljoonaa euroa vuodessa.

Tavoitteena on, että lupa- ja valvontatoiminnan kustannukset katettaisiin jatkossa Veikkaus Oy:ltä ja toimiluvanhaltijoilta perittävillä toimilupa- ja valvontamaksuilla, mutta budjettirahoi- tusta tullaan tarvitsemaan ensimmäisinä vuosina ennen toiminnan vakiintumista ja mahdolli- sesti myös myöhemmin vuosina ottaen huomioon muun muassa maksujen ennakoimisen vai- keus.

Rahapelihaittojen seurannasta, tutkimuksesta ja arvioinnista sekä ehkäisyn ja hoidon kehittä- misestä aiheutuvat menot

Esityksessä ehdotetaan, että sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala vastaisi arpajaislakia vastaavalla tavalla rahapelihaittojen seurannasta, tutkimuksesta ja arvioinnista. Lisäksi hallin- nonala vastaisi rahapelihaittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä.

Sosiaali- ja terveysministeriön alustava arvio resurssien tarpeesta jatkossa sosiaali- ja terveys- ministeriön hallinnonalan lakisääteiseen työhön ja valtionavustuksiin olisi vuositasolla noin kuusi miljoonaa euroa. Tämä vastaa nykyistä rahoitustasoa, joten rahapelihaittojen seurannasta, tutkimuksesta ja arvioinnista sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä (sisältäen auttavan puheli- men rahoituksen) valtiolle aiheutuvien kustannusten määrän ei arvioida lisääntyvän suhteessa nykytilaan. Jatkossa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan työ rahoitettaisiin kuitenkin budjettivaroin, kun nykyisin Veikkaus Oy vastaa kustannusten korvaamisesta arpajaislain no- jalla. Veikkaus Oy:n valtiolle maksama korvaus haittatyöstä on vähentänyt yhtiön valtiolle tu- louttamaa voittoa.

Uudistuksella ei olisi vaikutuksia Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) myöntämistä järjestöavustuksista aiheutuviin menoihin. Rahapelihaittojen kasvulla olisi kuiten- kin välillisiä vaikutuksia lisäten tarvetta pelihaittatyölle. Arvioita rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen sekä niiden seurannan ja tutkimuksen aiheuttamien kustannusten mahdollisesta kasvamisesta alustavasti arvioidusta on mahdollista tehdä vasta suunnitellun lainsäädännön muutosten vaikutusten seurannan myötä.

Rahapelihaittoista yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset

Rahapelihaittoista aiheutuu merkittäviä taloudellisia kustannuksia yhteiskunnalle. Rahapelihait- tojen kustannuksia ei kokonaisuutena ole mahdollista arvioida tarkasti johtuen muun muassa siitä, että rahapelihaittoja kirjataan ja tilastoidaan palvelujärjestelmässä vielä puutteellisesti ja palveluiden kuormittumisen ja tuottavuusmenetysten numeerinen arviointi on vaikeaa. Kansainvälisesti ei ole olemassa yhteisesti hyväksyttävä ja yleisesti käytössä olevia tapoja rahape- laamisen yhteiskunnallisten kustannusten laskemiseen. Arviot rahapelihaittakustannuksista asu- kasta kohden vaihtelevat eri maiden välillä suuresti ja johtuvat pitkälti valitusta menetelmästä. Epävarmuus syy-seuraussuhteista lisää epävarmuutta myös laskelmissa. Kansainvälisissä tutki- muksissa vuosittaisten haittakustannusten on arvioitu olevan 0,12–1,22-kertaisia suhteessa ra- hapelikatteeseen, mutta arvioihin liittyy huomattavia epävarmuuksia. Ruotsissa rahapelihaitto- jen yhteiskunnallisten kustannusten on arvioitu kasvaneen vuosien 2018 ja 2021 välillä. Ruotsi siirtyi toimilupajärjestelmään vuoden 2019 alussa.

Esityksellä voidaan katsoa olevan taloudellisia vaikutuksia julkistalouteen myös rahapelihait- toihin liittyvien vaikutusten kautta. Rahapelaamisesta ja rahapelihaittoista aiheutuu monenlaisia kustannuksia, joita voidaan vähentää rahapelihaittojen kokonaismäärää vähentämällä ja vastaa- vasti kustannukset lisääntyvät rahapelihaittojen lisääntyessä. Rahapelihaittojen määrään vaikut- tavilla toimilla voidaan katsoa olevan monenlaisia kustannuksiin liittyviä vaikutuksia. Haittoja esiintyy myös muilla kuin ongelmapelaajilla. Väestötasolla enemmistö haittoja kokevista on

muuta kuin ongelmapelaajia, johtuen jälkimmäisen joukon pienemmästä koosta. Toisaalta jälkimmäisessä joukossa esiintyvät haitat ovat luonteeltaan kaikkein vakavimpia. Rahapelihaittojen määrän vähentäminen ja torjuminen väestötasolla edellyttää toimenpiteitä, joilla vaikutetaan myös kohtuullisesti rahapelejä pelaavien ryhmään, ei yksinomaan ongelmapelaajiin.

Toimilupajärjestelmän siirtymisen vaikutuksiin rahapelihaittoihin ja rahapelihaitoista aiheutuviin kustannuksiin vaikuttaa merkittävästi se, miten asiakokonaisuudet käytännössä ratkaistaan osana uudistusta. Haittoihin ja haittakustannuksiin vaikuttaa erityisesti uudistuksen toimeenpano rahapelien markkinointiin ja saatavuuteen vaikuttavien tekijöiden osalta. Toimilupajärjestelmään siirtyminen todennäköisesti lisää rahapelien markkinointia ja saatavuutta, millä on rahapelien kulutusta ja valtion suoria tuloja lisäävää, mutta samalla myös haittakustannuksia lisäävä vaikutus. Uudistus todennäköisesti siirtää rahapelaamista järjestelmän ulkopuolisista rahapeleistä järjestelmän sisäisiin peleihin, millä on lähtökohtaisesti pelihaittoja vähentävä vaikutus. Mutta koska järjestelmän sisäisen pelaamisen osalta pelihaittojen ehkäisyyn tähtäävät keinot vähenevät, ei kanavointiasteen mahdollinen nousu todennäköisesti riitä kompensoimaan järjestelmän sisäisestä pelaamisesta aiheutuvien haittojen lisääntymistä. Negatiivinen vaikutus haittoihin ja haittakustannuksiin korostuu, kun otetaan huomioon, että uudistuksessa sääntelyn muutokset koskevat erityisesti korkean haittariskin pelejä ja lisäävät niiden näkyvyyttä ja saatavuutta. Korkean riskin rahapelien näkyvyyden, saatavuuden ja saavutettavuuden lisääntymisen voidaan arvioida kokonaisuutena lisäävän rahapelihaittoja ja näin ollen myös rahapelihaitoista aiheutuvia kustannuksia yhteiskunnalle.

Yhteenvedoa valtiontaloudellisista vaikutuksista

Alla olevaan taulukkoon on koottu edellä kuvattuja arvioita esityksen valtiontaloudellisista vaikutuksista. Vuonna 2026 Veikkaus Oy harjoittaisi arpajaislain nojalla yksinoikeustoimintaa ja maksaisi lisäksi uuden rahapelilain mukaisesta yksinoikeudesta suoritettavan korvauksen perusmaksusta ensimmäisen erän.

Taulukkoon ei sisälly arvioita lupa- ja valvontatoiminnasta aiheutuvista henkilötyövuosiin ja tietojärjestelmäuudistukseen kohdistuvista kustannuksista, koska kyse on uuteen rahapelijärjestelmään siirtymisen edellyttämistä kertaeristä. Lisäksi arpajaisveron osalta on syytä huomioida, että Ahvenanmaan maakunnalle palautetaan vuosittain verotasoituksena Ahvenanmaalla maksettujen arpajaisverojen rahamäärät.

	2026	2027	2028	2029
Arpajaisveron arvioitu tuotto (Luvuissa mukana myös Paf:in osuus verosta)	156	280–330	280–330	280–330
Yhteisöveron arvioitu tuotto	0	35–55	35–55	35–55
Veikkaus Oy:n arvioitu tuotto (Osinkotuottoa v. 2027 eteenpäin)	550	200–250	150–200	150–200
Veikkaus Oy:n yksinoikeustoiluvan <i>peruskorvaus</i> (kerta- luonteinen toimilupakaudelle eli 10 vuodeksi.	90–140	90–140	90–140	90–140

	2026	2027	2028	2029
Veikkaus Oy:n yksinoikeustoi- miluvan <i>vuotuinen korvaus</i> vuodesta 2027 lukien.	0	0	30–60	30–60
Pelihaittatyon rahoitus	0	-5	-5	-5
Valtion tulot yht.	796–846	600–770	580–780	580–780

4.3.2.2 Yritykset

Rahapelimarkkinat

Rahapelimarkkinoiden avaaminen kilpailulle johtaa todennäköisesti siihen, että toimijoiden määrä markkinoilla kasvaa merkittävästi. Ruotsin ja Tanskan esimerkkien valossa voidaan pitää todennäköisenä, että Suomesta toimitilupaa hakee useita kymmeniä rahapeliyhtiöitä. Ruotsin ja Tanskan kokemusten perusteella markkinalle tulee oletettavasti sekä suuria kansainvälisiä pörssiyrityksiä että pienempiä paikallisia toimijoita. Myös esimerkiksi Maltalle sijoittautuneita pienempiä toimijoita hankkineet toimitiluvan Suomesta. Toimitilupaa hakevat yritykset ovat todennäköisesti pitkälti samoja, jotka nykyisellään toimivat Ruotsin ja Tanskan markkinalla. Tätä oletusta tukee se, että suomalaisten nykyisestä järjestelmän ulkopuolisesta pelaamisesta merkittävä osa kohdistuu toimijoille, joilla on toimitilupa Ruotsissa ja/tai Tanskassa.

Edellä kuvatulla oletettavalla markkinalla toimivien yritysten määrän merkittävällä kasvulla arvioidaan olevan vaikutuksia yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen. Oletettavasti suurin vaikutus kohdistuu sellaiseen osaan rahapelimarkkinaa, jolla Veikkaus Oy ei nykyisellään kohtaa juurikaan kilpailua. Erityisesti tiettyjen verkossa pelattavien rahapelien osalta Veikkaus Oy kohtaa jo nykyisellään kilpailua järjestelmän ulkopuolisilta toimijoilta. On kuitenkin oletettavasti sellaisia asiakasryhmiä, jotka eivät esimerkiksi periaatteellisista syistä halua pelata järjestelmän ulkopuolisten tarjoajien pelejä tai suosivat fyysisissä myyntipisteissä tarjottavaa vedonlyöntiä. Toimitilupajärjestelmään siirtymisen myötä kilpailu tällaisista asiakasryhmistä väistämättä lisääntyy. Tällä on puolestaan todennäköisesti vaikutuksia ennen kaikkea Veikkaus Oy:n toimintaan. Veikkaus Oy joutuu todennäköisesti mukauttamaan kilpailukeinonsa käyttöä vastaamaan muuttunutta markkinatilannetta, jos se mielii säilyttää korkean markkinaosuuden. Se saattaa joutua esimerkiksi lisäämään tiettyihin asiakasryhmiin kohdistuvaa markkinointiaan sekä kasvattamaan nykyisin kilpailulta suojassa olevien peliryhmien voittopotteja ja palautusprosentteja, jotta se säilyy asiakkaiden silmissä houkuttelevana vaihtoehtona. Muut Suomen markkinalle tulevat toimijat puolestaan toimivat jo nykyisellään pääsääntöisesti avoimen kilpailun ympäristössä, joten toimitilupajärjestelmään siirtymisellä ei todennäköisesti ole vastaavaa vaikutusta niiden toimintaan. Toimitilupajärjestelmään siirtyminen avaa niille kuitenkin uusia mahdollisuuksia erilaisten kilpailukeinojen käyttöön. Niille avautuu esimerkiksi nykyistä laajemmat mahdollisuudet markkinoida palvelujaan suomalaisille kuluttajille. Toisaalta niihin kohdistuu jatkossa myös kilpailukeinojen käyttöä rajoittavaa sääntelyä. Yleisesti ottaen voidaankin todeta, että sääntelykokonaisuus tasapuolistaa yritysten kilpailukeinojen käyttöä, kun jotkut nykyisin vain Veikkaus Oy:n käytössä olevat kilpailukeinot vapautuvat muidenkin käyttöön ja toisaalta muiden yhtiöiden on noudatettava sellaista kilpailukeinojen käyttöä rajoittavaa sääntelyä, joka Veikkaus Oy:hyn jo nykyisellään kohdistuu. Tasapuolisemman kilpailukeinojen käytön voidaan arvioida parantavan kilpailun toimivuutta niillä rahapelimarkkinoiden osa-alueilla, joissa kilpailu vapautuu.

Etenkin Ruotsin kokemusten valossa on mahdollista, että toimilupamarkkinan käyttöönotto voi jossain määrin kasvattaa rahapelimarkkinan kokoa ja kanavointiastetta. Ruotsin rahapeliviranomainen on arvioinut kokonaismarkkinan kasvaneen noin 15 prosenttia ja kanavointiasteen 22 prosenttiyksikköä toimilupajärjestelmän käyttöönoton jälkeisenä vuonna. Toisaalta Tanskassa rahapelien kokonaismarkkina ei näyttänyt kasvaneen toimilupajärjestelmän käyttöönoton myötä. Online-rahapelaamisen kanavointiasteen arvioitiin kuitenkin nousseen liki 30 prosenttiyksikköä. Tosin Tanskan toimilupajärjestelmää edeltävän ajan kokonaismarkkinan suuruuteen liittyy suurta epävarmuutta. Voidaankin olettaa, että muulla rahapelimarkkinoiden sääntelyllä on merkittävä vaikutus siihen, miten rahapelimarkkinan koko kehittyy. Jos toimilupajärjestelmän käyttöönotto kasvattaa rahapelimarkkinan kokoa, on sillä oletettavasti positiivisia vaikutuksia Suomessa toimiville rahapeliyhtiöille. Vaikutus tosin riippuu siitä, millainen asema niillä on tällä hetkellä markkinalla ja miten se muuttuu järjestelmän käyttöönoton myötä.

Veikkaus Oy

Esityksellä olisi merkittäviä Veikkaus Oy:hyn kohdistuvia vaikutuksia. Nykyisin Veikkaus Oy toimii joiltain osin kilpailulta suojassa, mikä vaikuttaa esimerkiksi sen kilpailukeinojen käyttöön ja kannattavuuteen.

Uudistuksen taloudellisia vaikutuksia Veikkaus Oy:hyn on vaikea arvioida, sillä on vaikea etukäteen tietää, millaisen aseman se pystyy ylläpitämään kilpailulle avatulla markkinalla. Ruotsin ja Tanskan kokemusten valossa voidaan pitää todennäköisenä, että Veikkaus Oy pystyy pitämään vahvan aseman markkinalla kilpailun avaamisesta huolimatta, vaikkakin sen markkinaosuus todennäköisesti laskee nykyisestä. Ruotsissa ja Tanskassa entiset monopoliyhtiöt ovat saavuttaneet noin 30–40 prosentin markkinaosuuden kilpaillusta markkinasta. Uudistuksen vaikutus Veikkaus Oy:n pelikatteeseen riippuu markkinaosuuskehityksen ohella myös siitä, miten markkinan koko kehittyy. Veikkaus Oy:n pelikate voi siten jopa kasvaa, vaikka sen markkinaosuus pienenee. Uudistuksen vaikutus Veikkaus Oy:n kannattavuuteen riippuu pelikatekehityksen ohella myös siitä, millaisia vaikutuksia uudistuksella on sen maksamiin voittoihin ja palautusprosentteihin sekä sen kustannuksiin. Jos Veikkaus Oy:n pelikate pienenee, sillä on todennäköisesti negatiivinen vaikutus sen kannattavuuteen. Rahapelimarkkinalla merkittävä osa kustannuksista on kiinteitä, eli niitä ei pystytä sopeuttamaan pelikatteen pienentyessä. Kilpailu voi pakottaa Veikkaus Oy:n myös kasvattamaan palautusprosentteja sellaisissa peliryhmissä, joissa se kohtaa aiempaa enemmän kilpailua (erityisesti vedonlyönti). Tällä olisi negatiivinen vaikutus sen pelikatteeseen ja kannattavuuteen. Veikkaus Oy voi myös joutua käyttämään aiempaa enemmän rahaa markkinointiin ja asiakashankintaan, jos se mieli säilyttää vahvan aseman markkinalla.

Sääntely merkitsisi myös, että Veikkaus Oy:n olisi ehdotetun lainsäädännön voimaantulon jälkeen haettava ja saatava toimivaltaiselta valvontaviranomaiselta tarvittavat yksinoikeuden piiriin kuuluvien rahapelien toimeenpanon jatkamiseksi. Tämä aiheuttaisi Veikkaus Oy:lle lisääntyntä hallinnollista työtä ja kustannuksia verrattuna nykytilanteeseen, jossa Veikkaus Oy:n yksinoikeus perustuu arpajaislakiin. Kun Veikkaus Oy:n on uudessa järjestelmässä kuitenkin haettava toimiluvat myös toimilupajärjestelmän piiriin kuuluvaan toimintaansa, yksinoikeuslupien hakemisen yhtiölle aiheuttaman lisätyön ei arvioida olevan merkittävää.

Koska yksinoikeuden haltijalle ei esitetystä sääntelyssä voitaisi myöntää toimilupaa kilpailuilla toimilupamarkkinoilla tapahtuvaan rahapelien toimeenpanoon, olisi Veikkaus Oy:n esitetyn sääntelyn seurauksena eriytettävä toimilupamarkkinoilla tapahtuva rahapelien toimeenpano yksinoikeuden haltijasta erilliseen yhtiöön. Veikkaus Oy:lle muodostettaisiin konsernirakenne,

jossa nykyinen Veikkaus Oy jatkaisi emoyhtiönä, ja se omistaisi täysin ja suoraan neljä tytäryhtiötä, joista yksi on olemassa (Fennica Gaming Oy) ja muut kolme (Veikkaus Monopoli Oy, Veikkaus Lisenssi Oy ja Veikkaus Tech Oy) perustettaisiin järjestelyn yhteydessä ja luotaisiin valtioneuvoston kansalian tämän hetken suunnitelman mukaan liiketoimintasiirtoina. Muut järjestelyt olisivat myös mahdollisia. Tytäryhtiöiden perustamista on kuvattu tarkemmin jaksossa 9.

Uusi lainsäädäntö ei lähtökohtaisesti rajoittaisi Veikkaus Oy:n tulevaa konsermirakennetta koskevaa päätöksentekoa, koska valtion yksinoikeuden haltijaan kohdistuva määräysvalta voisi ehdotetun sääntelyn mukaan toteutua myös välillisesti. Yksinoikeuden haltija ja toimilupamarkkinoilla toimiva Veikkaus-konsernin tytäryhtiö voisivat myös ehdotetun sääntelyn puitteissa lähtökohtaisesti hyödyntää liiketoiminnassaan joitain konsernin yhteisiä resursseja edellyttäen, että tästä aiheutuvat kustannukset kohdistetaan asianmukaisesti, mahdollisista konsernisisäisistä palveluista suoritetaan markkinaehtoiseksi katsottava korvaus, ja että menettely on sekä uuden rahapelilainsäädännön että kilpailulainsäädännön näkökulmasta sallittua.

Koska yksinoikeustoimiluvan myöntäminen perustuisi rahapeliviranomaisen tekemään hallintopäätökseen, uuteen sääntelyyn sisältyisi myös lähtökohtainen riski siitä, että kyseisestä päätöksestä valitettaisiin toimivaltaiseen tuomioistuimeen. Mahdolliset yksinoikeustoimiluvan myöntämistä koskeviin viranomaispäätöksiin kohdistuvat muutoksenhakuprosessit voivat täten muodostaa riskin Veikkaus Oy:n yksinoikeuden nojalla harjoittaman rahapelitoiminnan jatkuvuudelle tilanteessa, jossa muutoksenhakutuomioistuin katsoisi sille tehdyn valituksen seurauksena toimiluvan myöntämistä koskevan päätöksen olleen joltain osin lainvastainen ja kumoaisi kyseisen päätöksen. Kun luvan myöntämisen ehdot määritetään lainsäädännössä tarkkarajaisesti ja kun yksinoikeustoimiluvan voisi lain mukaan saada ainoastaan valtion määräysvallassa oleva yhtiö eli käytännössä Veikkaus-konserniin kuuluva yhtiö, tällaisiin muutoksenhakuprosesseihin liittyvät riskit vaikuttavat kuitenkin ennakkollisesti arvioituna vähäisiltä, myös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 7 §:n valitusoikeutta koskeva sääntely huomioiden.

Ehdotettuun sääntelyyn sisältyvä yksinoikeustoimilupiin kohdistuva valtiolle maksettava korvaus toimiluvasta merkitsisi, että suurin osa Veikkaus Oy:n yksinoikeuden nojalla toimeenpanemien rahapelien tuotoista ohjautuisi valtiolle. Jos toimilupakorvauksen mitoituksessa onnistutaan, Veikkaus Oy:lle jäisi ainoastaan ehdotetun sääntelyn mukaisesti määräytyvä kohtuulliseksi katsottava tuotto kyseisten rahapelien toimeenpanosta. Veikkaus Oy rahoittaisi toimilupakorvauksen perusmaksun pääosin vieraalla pääomalla. Valtioneuvoston kanslia on arvioinut, että peruskorvauksen jaksottaminen toimilupakauden esimerkiksi viidelle ensimmäiselle vuodelle varmistaisi parhaiten yhtiön toimintaedellytykset. Voimassa olevasta sääntelystä poiketen Veikkaus Oy:n kohtuulliseksi katsottavan tuoton käytöstä ei sen sijaan ehdoteta säädettäväksi uudessa lainsäädännössä. Veikkaus Oy:n osakkeenomistajat päättäisivät yhtiön tilinpäätöksen osoittaman voiton käytöstä osakeyhtiölain mukaisessa tavanomaisessa järjestyksessä. Tois-taiseksi valtio on ainoa osakkeenomistaja. Toimilupakorvauksen lisäksi Veikkaus Oy maksaisi arpajaisveroa, jota käsitellään tarkemmin jaksossa 4.3.2.1. Jatkossa Veikkaus Oy maksaisi myös yhteisöveroa.

Muut rahapelitoimintaa harjoittavat yritykset ja muut toimijat

Toimilupajärjestelmän käyttöönoton vaikutuksia muihin rahapelitoimintaa harjoittaviin yrityksiin on vaikea arvioida tarkasti etukäteen. Vaikutukset riippuvat ennen kaikkea siitä, millainen vaikutus uudistuksella on markkinan kokoon ja kanavointiasteeseen sekä siitä, millaisen aseman

Veikkaus Oy saavuttaa markkinalla. Lähtökohtaisesti voidaan kuitenkin arvioida, että uudistus hyödyttää useita rahapelitoimintaa harjoittavia yhtiöitä.

Sijoittautumispäätöstä tehdessään yhtiöt arvioivat, onko niiden mahdollista saavuttaa isommat tulot hankkimalla toimilupa vai jättäytymällä markkinan ulkopuolelle, ja ne ottavat tällöin huomioon sijoittautumisesta aiheutuvat kustannukset (ml. perityt verot) ja sen, että minkä verran yhtiöön kohdistuva kysyntä kasvaa verrattuna järjestelmän ulkopuolelle jäämiseen. Kokonaisarviointiin vaikuttavat osaltaan myös järjestelmän ulkopuoliseen toimintaan kohdentuvat estoimet sekä niihin liittyvät taloudelliset riskit ja maineriskit, joita yhtiöön kohdentuisi, jos se tarjoaisi rahapelejä järjestelmän ulkopuolelta Suomeen. Arvioituihin tuloihin puolestaan vaikuttaa sääntely (esim. kuinka vapaata markkinointi on ja millaista on muu tarjontaan kohdentuva sääntely), arviot tulevan markkinan koosta ja se, kuinka hyvin yritys arvioi pärjäävänsä kilpailussa (eli markkinaosuus). Markkinalle tulevat yhtiöt arvioivat toimiluvan hankkimisen hyödyt siitä aiheutuvia kustannuksia suuremmiksi.

Suomen markkinalle tulosta aiheutuu tiettyjä puhtaasti Suomen toimintoihin liittyviä kustannuksia, kuten Suomeen kohdennettu markkinointi, hallinnolliset maksut ja verot, mutta koska rahapelimarkkinoilla merkittävä osa kustannuksista on kiinteitä, voi isokin osa yhtiöiden Suomesta saadusta pelikatteesta jäädä yhtiöiden voitoksi. Valtaosalla Suomen markkinalle tulevista yhtiöistä on todennäköisesti jo ennestään rahapelitoimintaa, eikä niille aiheudu merkittäviä kustannuksia siitä, että vastaavia rahapelejä tarjotaan jatkossa myös suomalaisille asiakkaille. Lisäksi osa yhtiöistä kohdentaa jo nyt tosiasiallisesti tarjontaa ja markkinointia Suomeen.

Toimilupamenettelystä ja rahapelien toimeenpanon valvonnasta aiheutuisi toimiluvan hakijoille ja toimiluvanhaltijoille jossain määrin hallinnollisia kustannuksia. Lupamenettelyssä edellytetään hakijoilta selvitysten ja rekisteriotteiden toimittamisesta. Valvonnan osalta hallinnollisia kustannuksia syntyy muun muassa siitä, kun toimiluvanhaltijat ehdotetun sääntelyn velvoittamina tuottavat ja toimittavat tietoa viranomaisille toiminnastaan. Hallinnollisten kustannusten ei arvioida olevan suuruudeltaan huomattavia ottaen muun muassa huomioon, että toimilupaa hakevilla yhteisöillä voidaan olettaa monilta osin olevan ennestään olemassa hallinnolliset menettelyt, koska vastaavanlaisia selvityksiä ja raportointeja edellytetään myös monissa muissa valtioissa, joissa useat toimilupaa mahdollisesti hakevat yhtiöt toimivat.

Rahapelien markkinointia koskevien lainsäädännöllisten velvoitteiden noudattamisella ei arvioida olevan suuria taloudellisia vaikutuksia toimiluvan piiriin hakeutuville yrityksille. Ehdotetuilla markkinointisäännöksillä ei voida nähdä olevan suuria vaikutuksia yrityksille aiheutuviin noudattamiskustannuksiin. Valvontaviranomaiselle toimitettavien markkinointiselvitysten ja ilmoitusten laatimiseen käytettävät resurssit saattavat aiheuttaa yrityksille hallinnollista taakkaa. Kyse on kertaluonteisista kustannuksista, jotka kohdistuvat pääasiassa yrityksen työkuksannuksiin. Hallinnollinen taakka on suhteellisesti sitä suurempi mitä pienemmästä yrityksestä on kyse.

Pankit, maksupalveluntarjoajat ja kryptovarapalvelun tarjoajat

Ehdotetuilla säännöksillä olisi vaikutuksia maksupalveluita ja kryptovarapalveluita Suomessa tai Suomeen tarjoaviin toimijoihin siltä osin, kuin olisi kyse niitä koskevasta velvollisuudesta estää estolistalle asetetun rahapeliyhtiön tai järjestelmän ulkopuolisen rahapeliyhtiön rahapelaamiseen liittyvää maksuliikennettä. Niiden maksupalveluntarjoajien määrää, joihin esityksellä olisi välittömiä tai välillisiä vaikutuksia, ei ole mahdollista arvioida, koska tietoa ei ole saatavissa siitä, kuinka monen maksupalveluntarjoajien palveluita ylipäätään hyödynnetään tällä hetkellä rahapelaamisessa. Samasta syystä ei ole ollut mahdollista arvioida sitä, kuinka suuri osuus

näistä yrityksistä on pieniä ja keskisuuria yrityksiä, joihin hallinnollisen taakan voidaan arvioida kohdistuvan voimakkaimmin.

Kyse on voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvistä velvoitteista, joita ehdotetaan muutettavaksi toimilupajärjestelmän käyttöönoton vuoksi. Pankeilla ja maksupalveluntarjoajilla on ennestään olemassa arpajaislakiin sisältyvien maksuliikenne-estojen toteuttamiseksi tarvittavat tietojärjestelmät. Vuonna 2022 voimaan tulleeseen arpajaislain muutokseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 135/2021 vp) arvioitiin, että suurin kertakustannus esimerkiksi pankkien osalta aiheutuisi tietojärjestelmien kehitys- ja testauskustannuksista. Tietojärjestelmiin voi olla tarpeen tehdä päivityksiä ehdotetun lainsäädännön johdosta. Päivityksistä ei kuitenkaan arvioida aiheutuvan merkittäviä kustannuksia. Lisäksi pankeille, muille maksupalveluntarjoajille ja kryptovarapalvelun tarjoajille voidaan arvioida aiheutuvan vuosittain kustannuksia tietojärjestelmien ylläpidosta.

Verkko-operaattorit

Internetpalveluntarjoajia, joihin verkkosivuille pääsyn estämistä koskevat velvoitteet kohdistettaisiin, on lukuisia ja ne poikkeavat kokoluokaltaan toisistaan. Verkkoliikenne-estojen käyttöönotto saattaa edellyttää tietojärjestelmämuutoksia verkko-operaattoreilta. Operaattoreilla on jo nyt lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia tietyissä tilanteissa estää verkkoliikennettä, joten niillä on myös estotoimenpiteisiin liittyviä teknisiä valmiuksia ja menettelyjä. Rahapelisivustoille pääsyn estäminen merkitsisi lisäystä nykyisiin estotoimenpiteisiin. Operaattoreille voi aiheutua onkin verran lisätyötä estojen ajan tasalla pitämisestä, sillä estolistalle voidaan lisätä ja siltä poistaa estettäviä rahapelisivustoja. Esityksestä ei kuitenkaan arvioida aiheutuvan merkittäviä kustannuksia operaattoreille.

Media-ala

Hallitusohjelman mukaan hallitus edistää reilua kilpailua mediakentällä ja digitaalisessa mainosmarkkinassa huomioiden kansainvälisten alustajättien aseman.

Rahapelijärjestelmän avaamisen myötä rahapelien markkinoinnin arvioidaan lisääntyvän merkittävästi. Tällä voidaan arvioida olevan huomattavia vaikutuksia mediayhtiöiden markkinointituloihin. Markkinoinnista tulevat tulot voisivat syntyä perinteisen mainosmyynnin lisäksi myös display-mainonnasta syntyvistä tuloista.

Vaikutukset urheilutoimintaan

Uuden rahapelijärjestelmän myötä rahapeliyhtiöiden harjoittaman urheilusponsoroinnin voidaan arvioida lisääntyvän merkittävästi. Esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa rahapelimarkkinoiden vapautuessa sponsorointi kohdistui erityisesti kansallisesti merkittäviin ja kansainvälisesti merkittäviin lajeihin sekä yksittäisiin urheilijoihin. Hyöty ei kohdistunut kaikkiin urheilumuotoihin eikä alempien sarjojen joukkueisiin. Voidaan arvioida, että vastaavalla tavalla Suomessa näkyvimpien joukkueiden sarjat, yksittäiset urheilijat ja mahdollisesti yksittäiset kansainvälisesti näkyvät seurat olisivat rahapeliyhtiöiden urheilusponsoroinnin pääkohteita. Näin ollen esityksellä voidaan arvioida olevan merkittäviäkin vaikutuksia joidenkin urheilutoimijoiden taloudelliseen asemaan. Oletettavasti sponsoroinnista tulevat tuotot eivät suuntaudu tasaisesti eri urheilulajien kesken, vaan kansainvälisten esimerkkien pohjalta tuottojen arvioidaan suuntautuvan tietyille lajeille sekä menestyneimmille joukkueille ja urheilijoille.

4.3.2.3 Kotitalouksien asema

Esityksellä voidaan arvioida olevan sekä välittömiä että välillisiä vaikutuksia kotitalouksiin.

Talousvaikeudet ja velkaantuminen ovat tyypillisiä rahapelihaittoja. Rahapeliongelman taloudelliset vaikutukset kotitalouksille ovat mittavia. Tyypillistä on, että ongelmiin joutunut pelaaja rahoittaa pelaamista ja siitä aiheutuneita vajeita taloudessa useilla korkeakorkoisilla lainoilla.

Rahapelien markkinoinnilla on suora yhteys rahapeleihin liittyviin asenteisiin, kiinnostukseen ja käyttäytymiseen. Rahapelien markkinoinnin vapauttamisella arvioidaan olevan rahapelien kysyntää lisäävä vaikutus ja se voi mahdollisesti kasvattaa laskussa olevaa rahapelien kysyntää. Esimerkiksi kokemukset Tanskan ja Ruotsin järjestelmäuudistuksista viittaisivat siihen, että rahapeleihin kohdistuva kulutus voisi toimilupajärjestelmään siirtymisen myötä kasvaa. Kysynnän lisääntymisellä voidaan nähdä olevan sekä suoria että välillisiä vaikutuksia kotitalouksien asemaan. Lisääntyvällä rahapelikulutuksella olisi kotitalouksien kulutuskykyä vähentävää vaikutusta. Rahapelien markkinoinnin lisääntymisellä on todennäköisesti välittömiä vaikutuksia kotitalouksien käyttäytymiseen, ja siten sillä voi olla välillisesti merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Esityksen voidaan arvioida vaikuttavan merkittävästi etenkin peliriippuvuudesta kärsivien henkilöiden ja heidän läheistensä taloudelliseen asemaan. Vaikutukset voivat olla merkittäviä, vaikka ne kohdistuvat vain rajoitettuun joukkoon. Rahan häviäminen rahapeleihin vaikuttaa kotitalouksien hyvinvointiin ja kulutuskykyyn niin lievempien haittojen kuin peliriippuvuuden kohdalla, ja vaikutukset ovat kytköksissä kotitalouden tuloihin ja varallisuuteen. Rahapeliongelma ja siihen liittyvä velkaantuminen ja mahdolliset rikokset, esimerkiksi kavallukset tai petokset, voivat vaikuttaa kielteisesti tai hidastavasti esimerkiksi opintoihin, työllistymiseen, asumiseen tai perheen perustamiseen, ja vaikutukset voivat olla pitkäaikaisia. Rahapeliongelmaa kokevien ihmisten läheiset, kuten puoliset, vanhemmat tai lapset voivat olla taloudellisesti kytköksissä rahapeliongelmaan esimerkiksi lainojen takausten kautta, jolloin vaikutukset voivat levitä laajallekin.

4.3.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

4.3.3.1 Viranomaiset

Lupa- ja valvontaviranomainen

Esityksen mukaan lupa- ja valvontaviranomaisena toimisi väliaikaisesti Poliisihallitus, jolta tehtävät siirtyisivät Lupa- ja valvontavirastolle vuoden 2027 alussa. Esityksen myötä viranomais-tehtävät tulevat merkittävästi muuttumaan. Kyse on kokonaan uudesta rahapelijärjestelmästä ja uudesta tehtäväkokonaisuudesta. Viranomaiselle tulisi myös kokonaan uusia tehtäviä. Markkinoille tulevien yritysten määrän lisääntyminen vaikuttaisi olennaisesti viranomaisen tehtävien määrään. Tehtävien arvioidaan lisääntyvän merkittävästi. Uusia hallinnollisia tehtäviä olisivat erityisesti toimilupahakemusten käsittelyyn liittyvät tehtävät sekä useat valvonnalliset tehtävät. Suuri osa toimiluvanhakijoista on todennäköisesti ulkomaille sijoittautuneita rahapeliyhtiöitä, minkä arvioidaan vaikuttavan lupa- ja valvontatehtävien luonteeseen. Veikkaus Oy:n yksinoikeuden perustuminen toimilupaan lisäisi jossain määrin toimivaltaisen viranomaisen työmäärää verrattuna tilanteeseen, jossa yksinoikeus olisi voimassa olevan arpajaislain tavoin lakisääteinen. Valvontaviranomaisen tehtävät muuttuisivat esityksen johdosta myös tietoteknisen valvonnan osalta. Toimiluvanvaraisen rahapelitoiminnan tietotekninen valvonta olisi luonteeltaan erilaista, kuin arpajaislain nojalla suoritettava Veikkaus Oy:n yksinoikeustoiminnan valvonta.

Valvontaviranomaisella tulisi olla riittävät resurssit maksupalveluntarjoajien, toimiluvanhaltijoiden sekä toimilupajärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden valvontaan. Edellä mainittujen toimijoiden valvominen vaatisi jatkuvaa seurantaa.

Markkinointiin liittyvien viranomaistehtävien voidaan arvioida lisääntyvän merkittävästi, koska markkinoinnin määrän ja valvottavien määrän voidaan perustellusti olettaa lisääntyvän. Viranomaisen toimintaan tulee vaikuttamaan myös yhtiöiden sijoittautuminen ulkomaille ja siihen liittyvät haasteet kuten yhteydenpito valvottaviin. On odotettavissa, että valvottavien määrän kasvu johtaa hallinto-oikeusprosessien lisääntymiseen, mistä on esimerkiksi Ruotsista kokemuksia.

Uudella järjestelmällä, valvonnallisten tehtävien lisääntymisellä ja ehdotettuihin uusiin säännöksiin liittyvillä tehtävillä voi olla vaikutuksia viestinnän lisääntymiseen, esimerkiksi lisääntyvien median ja kansalaisten yhteydenottojen kautta.

Sisäministeriö

Sisäministeriö vastaa rahapelilainsäädännön valmistelusta. Sisäministeriö on vastannut arpajaislain muutosten valmistelun lisäksi arpajaislaissa tarkoitetun valtioneuvoston asetusten valmistelusta sekä sisäministeriön asetusten ja sisäministeriön päätösten antamisesta. Rahapelitoimintaa koskeva sääntelykokonaisuus muuttuisi esityksen myötä jonkin verran, mutta jatkossakin olisi tarve asetustasoisen sääntelyn valmistelulle. Lakiin ei enää sisältyisi rahapelitoimintaa koskevien hallintopäätösten antamista sisäministeriön toimesta.

Ministeriön tehtävien luonteen voidaan arvioida muuttuvan huomattavasti, koska jatkossa sääntelyn kohteena olisi yhden yksinoikeustoimijan sijasta lukuisia toimiluvanhaltijoita. Esityksellä arvioidaan olevan myös tehtävien määrää lisäävää vaikutusta erityisesti uuteen rahapelijärjestelmään siirtymisen alkuvaiheessa. Esimerkiksi Ruotsin kokemusten perusteella alkuvaiheessa voidaan arvioida olevan korostunut tarve seurata uuden sääntelyn toimivuutta. Lainsäädännön kehittämistyö on Ruotsissa ollut jatkuvaa vuoden 2019 jälkeen ja siellä on tehty lukuisia selvityksiä ja lainsäädäntöuudistuksia. Tehtävien määrän lisääntymistä on kuitenkin vaikea ennakoita. Myös voimassa olevan arpajaislain osalta on viime vuosina valmisteltu lukuisia laajoja ja merkittäviä uudistuksia, kuten jaksossa 2.1 kuvataan. Lisäksi sisäministeriössä on valmisteltu merkittävä määrä asetustasoista sääntelyä ja annettu myös useita rahapelitoimintaa koskevia hallintopäätöksiä.

Ministeriön tehtävien luonne muuttuisi myös lupa- ja valvontaviranomaisen ohjauksen osalta ottaen huomioon, että lupa- ja valvontatoiminta sijoitettaisiin uuteen Lupa- ja valvontavirastoon. Viranomaiselle tulisi jatkossa myös lukuisia uusia tehtäviä ja viranomaisen tehtävien määrän arvioidaan lisääntyvän merkittävästi. Lupa- ja valvontaviraston yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaisi valtiovarainministeriö. Viraston perustamista koskevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan yleishallinnollinen ohjaus koskisi esimerkiksi viraston hallintoa ja sen järjestämistä koskevaa normiohjausta. Yleishallinnollinen ohjaaja vastaisi viraston organisaatiota ja hallintoa sekä viraston toimintaa poikkileikkaavasti koskevien säädösten valmistelusta. Viraston toimintaa ohjaisivat lisäksi omilla toimialoillaan oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö. Kukin toimialaohjaava ministeriö vastaisi muun muassa valtioneuvoston ohjesäännön mukaisen toimialansa säädösten valmistelusta. Lisäksi kullakin toimialaohjaavalla ministeriöllä olisi toimivalta osoittaa virastolle tehtäviä omalle toimialalleen kuuluvissa asioissa ja tiettyjen reunaehtojen puitteissa. Toi-

mialaohjaus ei olisi viraston sisäisen operatiivisen toiminnan ohjausta. Yleishallinnollisen ohjauksen ja toimialaohjauksen välillä olisi usein yhteys toisiinsa ja niitä koskevia toimia olisi valmisteltava yhdessä. Digitalisaatio- ja tietojärjestelmähankeet ovat esimerkki toiminnasta, joka toteutuisi käytännössä yleishallinnollisen ja toimialaohjauksen rajapinnassa. Lupa- ja valvontavirastoa koskevassa laissa säädettäisiin myös viraston ohjauksen yhteensovittamisesta.

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslia vastaisi Veikkaus Oy:n omistajaohjauksesta. Valtioneuvoston kanslian työmäärää lisäävästi vaikuttaa toimilupakorvauksen määrittäminen, joskin maksun määrittämisessä käytettävä malli käydään jo lainsäädännön valmistelun yhteydessä läpi Euroopan komission kanssa, jolloin oletusarvoisesti maksun määrittämiseen tarvittava työmäärä lainsäädännön tultua voimaan pysyy maltillisena.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja THL

Esityksellä turvattaisiin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lakisäätteisten tehtävien laajuus, jatkuvuus ja toiminnan resurssit nykytasoa vastaavina. Rahoitus siirtyisi nykyisestä kustannusten veloittamiseen Veikkaus Oy:ltä perustuvasta mallista valtion budjettiin ja osaksi julkisen talouden suunnitelmaa. Rahoituksen siirtymisellä valtion budjettiin saattaa olla vaikutusta rahoituksen tasoon ja pysyvyyteen. Esityksellä turvattaisiin lisäksi sähköisten anonyymien pelihaittapalveluiden jatkuvuus siirtämällä palvelun rahoitus Veikkaus Oy:n suorarahoituksesta osaksi rahapelilainsäädännöllä turvattua pelihaittatyön kokonaisuutta. Tämän arvioidaan tukevan palvelun luotettavuutta asiakkaiden näkökulmasta ja se toimisi osana valtakunnallista hyvinvointialueita tukevaa Pelihaittaverkostoa. Tällä arvioidaan voitavan osaltaan tukea hyvinvointialueita lakisäätteisessä tehtävässään järjestää hoito rahapeliongelmiin.

Uudistuksella turvattaisiin sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n mahdollisuudet saada lakisäätteistä pelihaittatyötä varten tarpeelliset tiedot voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaavasti. Uudistuksella ei olisi vaikutusta sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtäviin eivätkä tiedonsaantioikeudet laajenisi nykyisestä, vaikka ne osittaiseen toimilupamalliin siirryttäessä koskisivat useampaa toimijaa kuin yksinoikeusjärjestelmässä. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ja THL:llä olisi jatkossa mahdollisuus saada lakisäätteistä työtä varten välttämättömät tiedot Veikkaus Oyn lisäksi muilta pelitoiminnan harjoittajilta sekä valvovalta viranomaiselta viranomaisrekisteristä. Tietojen luovutus lakisäätteiseen pelihaittatyöhön on suunniteltu jatkossa tapahtuvan pääasiassa viranomaisrekisteristä. Tämä keventäisi Veikkaus Oy:n ja toimiluvanhaltijoiden hallinnollista taakkaa, ja lisäksi myös tiedon hyödynnettävyyttä, koska analyysejä olisi mahdollista tehdä kattavasti koko rahapelijärjestelmän sisäisestä pelaamisesta, ei yksittäisten pelitoiminnan harjoittajien tiedoista. Tietojen vaihto viranomaisten välillä turvattaisiin, mikä vastaa rahapelipoliittisessa ohjelmassa tunnistettuun tarpeeseen lisätä viranomaisten välistä yhteistyötä rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä ja yhtenäistää tietopohjaa.

Uudistus ei vaikuttaisi viranomaisten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin, mutta lisäisi yhteistyötä ja edistäisi tietojen vaihtoa rahapelijärjestelmän ohjaukseen, seurantaan ja arviointiin osallistuvien viranomaisten välillä. Uudistuksella ei olisi vaikutuksia arpajaislain haittatyön kokonaiskustannuksiin. Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi toiminnan kehystä tällä hetkellä nelivuositain. Rahapelipoliittinen ohjelma ohjaa työtä. Kauden 2024–2027 osalta sosiaali- ja terveysministeriö on määritellyt toiminnan painopisteet ja kustannukset enimmillään 5 miljoonaan euroon vuositasolla. Auttavan puhelimen rahoitus siirtyisi Veikkaus Oy:n rahoituksesta budjettirahoitukseksi. Palvelun kustannukset tällä hetkellä ovat noin miljoonaa euroa ja jatkossa arviota 1–

1,5 miljoonaa euroa, johtuen muun muassa kasvaneista asiakasmääristä. Tällä ei olisi kokonaisuuteen nähden valtion talouteen negatiivisia vaikutuksia, sillä palvelun rahoitus on nykyisessä mallissa vähentänyt valtiolle Veikkaus Oy:ltä tuloutuvaa rahaa. Myös nykyisen lakisääteisen viranomaistyön osalta kulut siirtyisivät esityksen mukaisesti osaksi valtion yleiskatteellista budjettia, eivätkä aiheuttaisi lisäkuormitusta valtion taloudelle kokonaisuutena.

Sosiaali- ja terveysministeriö, THL ja valvova viranomaisen muodostavat voimassa olevan lain mukaisesti erilliset julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019), jäljempänä *tiedonhallintalaki*, tarkoitetut tiedonhallintayksiköt. Tiedonhallintayksiköillä on velvoite järjestää oma tiedonhallintansa lain mukaisesti. Velvoitteisiin sisältyvät laissa säädetty tiedonhallintaympäristön kuvausvelvoitteet. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa toimialansa tiedonhallinnan yleisestä suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta.

Ministeriö päivittää vuosittain valtakunnallisen tiedonhallinnan kehittämissuunnitelmat ja ohjaa niiden toimeenpanoa. Sosiaali- ja terveysministeriössä ja THL:ssä käsiteltäisiin jatkossakin henkilötietoja rahapelilaisissa säädetyn mukaisesti lakisääteisen haittatyön toimeenpanossa ja tietojen luovutusta ja viranomaisten välistä tietojen vaihtoa koskevissa pykälissä säädetyn mukaisesti tietoja voitaisiin myös vaihtaa näiden välillä sekä valvovan viranomaisen ja sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n kesken lakisääteisten tehtävien toteuttamiseksi.

Salassa pidettävien henkilötietojen lisäksi tiedonsaantia ja niiden vaihtoa koskevat oikeuden kattavat monopoli-Veikkaus Oy:n ja toimilupatoimijoiden liikesalaisuuden piiriin kuuluvat tiedot. Voimassa oleva lainsäädännön mukaan sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n tiedonsaantioikeus ulottuu Veikkaus Oy:n liikesalaisuuden alaisiin tietoihin. sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä tapahtuvassa arviointityössä salassa pidettävien tietojen käsittely on rajattu ainoastaan niille yksittäisille henkilöille, jotka arviointityötä tekevät. Tietoja käsittelevät henkilöt on perehdytetty voimassa olevaan lakiin ja sen mukaisiin käytäntöihin.

Keskitetty pelihaittarekisteri tehostaisi sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n lakisääteisiä rahapelihaittoihin liittyviä tehtäviä verrattuna nykytilaan. Suora pääsy peli- ja pelaaja-aineistoihin parantaisi ymmärrystä aineistojen sisällöstä sekä auttaa paremmin kartoittamaan eri mahdollisuuksia, jolloin aineistot saadaan todennäköisesti paremmin tukemaan haittatyötä. Nykyinen käytäntö on, että Veikkaus Oy valmistelee pyynnöstä aineistot tutkijoille. Tämä toimintaa tehostava vaikutus korostuu entisestään uudessa järjestelmässä, kun puhutaan yhden toimijan sijasta mahdollisesti kymmenistä eri yhtiöistä ja tietolähteistä.

Finanssivalvonta

Lakiehdotuksella esitetään maksupalveluntarjoajiin kohdistuvista velvoitteista estää toimilupa-järjestelmän ulkopuoliseen rahapelitoimintaan liittyvää maksuliikennettä. Vastaavan kaltaiset velvoitteet sisältyvät arpajaislakiin. Maksupalveluntarjoajien osalta valvova viranomaisen on Finanssivalvonta, valvoen maksupalvelulain noudattamista toimiluvan saaneiden maksulaitosten, luottolaitosten, näiden asiamiesten sekä virtuaalivaluutan tarjoajien osalta. Maksupalveluntarjoajiin ja virtuaalivaluutan tarjoajiin kohdistuvista lainsäädännöllisistä velvoitteista voi aiheutua lisätyötä Finanssivalvonnalle. Finanssivalvonta ei kuitenkaan valvoisi maksuliikenne-estoja koskevan sääntelyn noudattamista, minkä vuoksi esityksestä ei arvioida aiheutuvan erityisiä vaikutuksia Finanssivalvonnalle.

Kuluttajariitalautakunta

Valmistelussa on arvioitu, että pelaajien ja rahapelien toimeenpanijoiden yksittäisten erimielisyystilanteiden käsittelyssä voitaisiin hyödyntää Kuluttajariitalautakunnan olemassa olevaa ratkaisuositusmenettelyä. Kuluttajariitalautakunta on oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva, tuomioistuinten ulkopuolinen vaihtoehtoinen riidanratkaisuelin. Kuluttajariitalautakunnan toimintaa johtaa päätoiminen puheenjohtaja. Lautakunnan työntekijät ja juristiesittelijät valmistavat ratkaisuesitykset. asiat ratkaistaan jaostoissa, joiden jäsenet ovat sivutoimisia ja edustavat tasapuolisesti kuluttajia ja yrityksiä. Tärkeimmät riita-asiat käsitellään täysistunnoissa. Jaostoja on 14 ja täysistuntoja kolme. Oikeusministeriö nimittää niiden jäsenet viideksi vuodeksi kerrallaan.

Kuluttaja-asiamies

Kuluttaja-asiamiehellä on laaja yleistoimivalta kuluttajansuojalain noudattamisen valvojana. Kuluttaja-asiamies valvoo tältä osin myös rahapelien markkinointia. Kuluttaja-asiamiehen yleinen toimivalta mahdollistaa tarvittaessa puuttumisen sopimattomiin kaupallisiin menettelytapoihin ja kansallisesti myös hyvän tavan vastaisiin menettelyihin. Kuluttaja-asiamies valvoo Finanssivalvonnan ohella maksupalveluntarjoajia silloin, kun maksupalvelun käyttäjä on kuluttaja. On mahdollista, että yhteydenotot kuluttaja-asiamiehelle lisääntyisivät lukuisten uusien rahapelitoimintaa ja –markkinointia harjoittavien toimijoiden markkinoille tulon myötä. Esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi kuluttaja-asiamiehelle uusia tehtäviä eikä esityksellä muutointaan arvioida olevan erityisiä vaikutuksia kuluttaja-asiamiehen toimintaan.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Esityksessä ei esitetä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle uusia tehtäviä, mutta esityksen vaikutuksesta virastolle tulee todennäköisesti arvioitavaksi rahapelimarkkinoihin liittyviä kilpailuvalvontatapauksia kuten esimerkiksi kilpailuneutraliteettitapauksia.

Liikenne- ja viestintävirasto

Esityksessä ehdotetaan, että valvontaviranomainen voisi rahapelilain 79 §:n nojalla määrätä verkkotunnusrekisterin ylläpitäjän tai verkkotunnusvälittäjän poistamaan verkkotunnuksen käytöstä. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 164 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto ylläpitää rekisteriä fi-maatunnukseen päättyvistä verkkotunnuksista ja tietokantaa verkkotunnusten teknisistä tiedoista internetliikenteen ohjaamista varten. Kyseisten verkkotunnusten osalta Liikenne- ja viestintävirasto poistaisi tarvittaessa verkkotunnuksen käytöstä poistamalla sen verkkotunnusrekisteristä ja fi-juuresta. Kyseisen toimivaltuuden käytön olisi viimesijaista ja se tulisi kyseeseen, jos muita tehokkaita keinoja ei olisi käytettävissä. Muutoinkin voidaan arvioida, ettei 79 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja Liikenne- ja viestintävirastoon kohdistuvia poistomääräyksiä olisi määrällisesti paljon eikä asian luonteen vuoksi esityksestä arvioida tältä osin olevan erityisiä vaikutuksia Liikenne- ja viestintäviraston työmäärään.

Esityksessä ehdotetun sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 32 §:n teknisluonteisella muutoksella ei arvioida olevan vaikutuksia Liikenne- ja viestintävirastoon. Kyseisen pykälän nojalla Liikenne- ja viestintävirasto voi peruuttaa ohjelmistotoimiluvan, jos ohjelmistotoimiluvanhaltija on toistuvasti ja vakavasti rikkonut ilman rahapelilain edellyttämää toimilupaa toimeenpantujen rahapelien markkinointia koskevaa kieltoa.

Liikenne- ja viestintävirasto valvoo verkko-operaattoreita, joille esitetään kohdistettavan verkkoliikenteen estämistä koskevia velvoitteita. Näistä lainsäädännöllisistä velvoitteista voi aiheutua jossain määrin lisätyötä Liikenne- ja viestintävirastolle esimerkiksi tiedustelujen muodossa. Liikenne- ja viestintävirasto ei kuitenkaan vastaisi verkkoliikenne-estoja koskevan sääntelyn valvonnasta, minkä vuoksi esityksestä ei arvioida aiheutuvan erityisiä vaikutuksia virastolle.

Hallinto-oikeus

Osaan rahapelilaissa tarkoitetuista lupa- ja valvontaviranomaisen päätöksestä voitaisiin hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Tällaisia päätöksiä olisivat toimiluvan myöntäminen, epääminen ja peruuttaminen koskevat päätökset. Lisäksi valvontamaksua koskevan oikaisuvaatimuksen johdosta tekemään valvontaviranomaisen päätökseen voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Rahapelitoimintaan liittyvien toimilupaa koskevien valitusasioiden käsittely olisi uusi tehtävä hallinto-oikeudelle, sillä nykyisessä arpajaislaissa ei ole vastaavaa sääntelyä. Mahdollisten valitusasioiden määrää ei ole mahdollista etukäteen arvioida. Luonteeltaan valitusasioiden ei arvioida eroavan hallinto-oikeuden käsiteltävänä olevista muista vastaavista asioista.

Korkein hallinto-oikeus

Rahapelilain 19 §:ssä tarkoitettua yksinoikeustoimiluvan haltijan valtiolle suorittamaa korvausta koskevasta valtioneuvoston päätöksestä voisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Esityksen mukaan valitus tulisi käsitellä kiireellisenä. Yksinoikeustoimijalle voitaisiin myöntää kolme erillistä toimilupaa ja niistä maksettava korvaus olisi toimilupakohdainen. Korvausta koskevat päätökset tehtäisiin ennen yksinoikeustoimiluvan voimaantuloa. Korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi voisi näin ollen tulla kolmea eri valtioneuvoston päätöstä koskeva valitus. Kyse olisi uudenlaisesta tehtävästä. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneiden asioiden määrä oli vuonna 2023 noin 3 500 ja korkein hallinto-oikeus ratkaisi noin 3 800 asiaa. Vuoden 2023 lopussa korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli vireillä noin 1 800 asiaa. Kun 19 §:ssä tarkoitettua yksinoikeustoimiluvasta maksettavan korvauksen osalta valitukset voisivat kohdistua ainoastaan kolmeen päätökseen, ei valitusten käsittelyllä ja sillä, että valitukset tulisi käsitellä kiireellisesti, arvioida olevan olennaista vaikutusta korkeimman hallinto-oikeuden työmäärään.

Voimassa olevan arpajaislain mukaisesti esityksessä ehdotetaan, että markkinaoikeuden seuraamusmaksua koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Markkinaoikeuden seuraamusmaksua koskevasta päätöksestä valittamiseen ei tarvittaisi valituslupaa. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehtävien valitusten määrää ei ole mahdollista ennakoita, mutta kokonaisuudessaan valitusten määrän ei arvioida olevan merkittävä ottaen huomioon, että seuraamusmaksun on tarkoitettu olevan yksi viimeisijaisista keinoista lainvastaiseen toimintaan puuttumiseksi.

Markkinaoikeus

Markkinaoikeudelle on arpajaislaissa säädetty uhkasakon tuomitsemista, seuraamusmaksun määräämistä ja markkinointikiellon käsittelemistä koskevia tehtäviä. Esityksessä ehdotetaan, että nämä tehtävät olisivat edelleen markkinaoikeudella. Lisäksi markkinaoikeudelle tulisi esityksen myötä myös joitakin uusia tehtäviä. Markkinaoikeus määräisi seuraamusmaksun valvontaviranomaisen esityksestä ja tuomitsisi rahapelien toimeenpanoa ja markkinointia koskevan kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi. Ehdotetun 79 §:n mukaan lainvastaista verkkosisällön ja verkkotunnuksen poistamista koskevan päätöksen kohteena oleva henkilö

voisi saattaa päätöksen markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Myös markkinointi- ja toimeenpanokiellon voisi 107 §:n mukaan saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

Seuraamusmaksun osalta valvontaviranomaisella olisi harkintavaltaa, esittäkö se markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämistä. Seuraamusmaksua tulisi käyttää vain sellaisissa tapauksissa, joissa rahapelilain vastainen toiminta osoittaa selkeää piittaamattomuutta. Näin ollen voidaan arvioida, että markkinaoikeudelle tehtävien esitysten vuosittainen määrä ei olisi huomattava. Täsmällistä arvioita ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä määrän ollessa riippuvainen muun muassa siitä, minkälaisia ennalta estäviä vaikutuksia esitykseen sisältyvillä säännöksillä tulisi olemaan rahapelilain vastaiseen toimeenpanoon markkinointiin ja kuinka välttämättömiksi esitykset seuraamusmaksun määräämiseksi tulisivat käytännön valvontatoiminnassa muodostumaan. Markkinaoikeus käsittelee tällä hetkellä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain järjestyksessä useita erityyppisiä seuraamusmaksuasioita, jotka voivat poiketa sisällöltään ja resurssivaikutuksiltaan huomattavasti toisistaan.

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 työläemmäksi.

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.

Oikeusrekisterikeskus

Oikeusrekisterikeskus huolehtisi sekä rikemaksun että seuraamusmaksun täytäntöönpanosta. Rikemaksun osalta kyse olisi uudesta tehtävästä. Voimassa olevan arpajaislain mukaan Oikeusrekisterikeskus huolehtii seuraamusmaksun täytäntöönpanosta. Rikemaksujen ja seuraamusmaksujen määrää ei ole mahdollista ennakolta arvioida. Voidaan kuitenkin arvioida, että seuraamusmaksusta ei muodostuisi määrällisesti sellaista tehtävää Oikeusrekisterikeskukselle, mikä edellyttäisi lisäresursointia.

Vuoden 2022 alussa voimaan tulleen arpajaislain uudistuksen yhteydessä todettiin, että Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpantavaksi on viime vuosina esitetty useita uusia hallinnollisia seuraamus- tai rikkomusmaksua. Riippumatta täytäntöönpanotavasta jokainen uusi seuraamusmaksu lisää Oikeusrekisterikeskuksessa henkilötyön tarvetta. Keskusteluissa oikeusministeriön kanssa on sovittu, että jokaisen uuden seuraamuslajin yhteydessä arvioidaan sen täytäntöönpanosta aiheutuvan lisähenkilötyön määrä, vaikka lisähenkilötyön määrä yhtä uutta seuraamuslajia kohti olisi vähäinen. Kun uusia seuraamuslajeja tulee jatkuvasti lisää, Oikeusrekisterikeskuksen lisähenkilötyön tarvetta on tarpeen arvioida pidemmällä aikajaksolla viraston tulohjausmenettelyssä.

4.3.3.2 Hyvinvointi ja terveys

Vaikutukset rahapelihaittoihin

Esityksellä arvioidaan olevan erisuuntaisia vaikutuksia haittoihin. Vaikutuksia haittoihin voi tarkastella erikseen säänneltyyn rahapelimarkkinaan kohdentuvina muutoksina ja sen ulkopuoliseen tarjontaan ja pelaamisen kohdentuvina muutoksina. Keskeisintä rahapelihaittoihin liittyvien vaikutusten osalta on näistä muodostuva rahapelitarjonnan kokonaisuus, ja millaisia haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tähtäviä toimia kokonaisuudet pitävät sisällään.

Rahapelihaittojen ja kanavointiasteen välinen yhteys ei ole yksiselitteinen. Niiden väliseen yhteyteen vaikuttaa olennaisesti sääntelykokonaisuus, ja erityisesti millaisesta tarjonnan ja pelaamisen muutoksesta kanavointiasteen muutokset ovat seurausta. Mikäli järjestelmän sisäinen pelaaminen kasvaa ilman, että sen ulkopuolella tapahtuva pelaaminen vähenee, ei tällaisella kanavointiasteen parantumisella voida nähdä olevan positiivista vaikutusta haittojen kannalta, vaan päinvastoin. Korkea kanavointiaste on haittojen torjunnan näkökulmasta hyödyllinen vain, jos tarjonta järjestelmän sisällä on olennaisesti järjestelmän ulkopuolista vähemmän haittariskejä sisältävää ja jos pelaamisen määrä järjestelmän sisällä pysyy maltillisella tasolla. Rahapelitarjontaa ja rahapelaamista lisäävät toimet eivät ehkäise tai vähennä haittoja.

Haittojen taso saattaa olla hyvinkin erilainen samalla kanavointiasteella riippuen muista järjestelmän ominaisuuksista ja taustatekijöistä, tai yhteyden suunta voi jopa vaihtua. Tämä on todennäköistä erityisesti hyvin korkean kanavointiasteen vallitessa. Ratkaisevaa rahapelihaittoihin liittyvien vaikutusten osalta on rahapelien saatavuus eli se, miten helposti rahapelit ovat saatavilla, millaisia ne ovat luonteeltaan ja miten ne ovat pelattavissa (saavutettavuus). Saatavuuteen sisältyy rahapelien näkyvyys ja markkinointi, niille altistuminen sekä pelaamiseen houkuttelevat elementit. Niin ikään rahapelien saatavuuteen liittyvät ikäraajat, rahapelien kulutusta koskevat määrälliset ja ajalliset rajoitukset ja se, missä määrin saatavuutta on rajoitettu siten, että pelaaminen vaatii aloitteellisuutta tai aktiivisuutta henkilöltä itseltään. Nettipeleissä saatavuus konkretisoituu eri tavalla kuin fyysisessä kanavassa, mutta haittamekanismit ovat samat. Saatavuus sisältää myös sosiaalisia ja psykologisia näkökohtia. Sosiaalisella saatavuudella tarkoitetaan rahapelien sosiaalista hyväksyttävyyttä. Psykologisella saatavuudella tarkoitetaan käsitteitä rahapelaamisen hyödyistä ja haitoista. Nämä muodostuvat kulttuurin ja rahapeliteollisuuden markkinoinnin vaikutuksesta. Keskeisimpiä haittoihin ja saatavuuteen liittyviä rahapelaamista koskevia muuttujia ovat rahapelaamisen yleisyys (väestötasolla) ja rahapelimarkkinoiden koko (pelikatteella mitattuna), sekä erityisesti pelaamisen rakenne (mitä pelejä pelataan ja miten pelikulutus jakautuu).

Mikäli pelaaminen sääntelyuudistuksen seurauksena painottuu tulevaisuudessa enenevässä määrin verkkoon ja kysyntä kohdistuu enenevässä määrin korkeamman haittariskin nopearytmisiin rahapeleihin, merkitsee tämä haittojen lisääntymistä lähes vääjäämättä, riippumatta kanavointiasteesta. Vaikka pelaamisen yleisyys ja rahapelimarkkinoiden koko (pelikatteella mitattuna) on laskenut, ovat haitat Suomessa jopa lisääntyneet haitallisimpien rahapelien pelaamisen kasvassa. Rahapelien kulutus on myös yhä voimakkaammin kasautunut, ja paljon pelaavat sekä haittoista kärsivät pelaajat tuottavat aiempaa isomman osuuden kokonaiskatteesta. Esitettyjen muutosten arvioidaan jonkin verran siirtävän rahapelaamista sähköiseen kanavaan ja korkeamman riskin sisältävien rahapelien pelaamiseen.

Rahapelien tarjonnan ja markkinoinnin voidaan arvioida rahapelijärjestelmän sisällä lisääntyvän toimilupajärjestelmän myötä, ja muutos kohdentuu ennen kaikkea korkean haittariskin sisältäviin rahapeleihin. Tällä voidaan arvioida olevan sosiaalisia-, terveydellisiä ja taloudellisia

haittoja lisäävää vaikutusta. Vaikutusta vähentää jonkin verran keskitetty peliestomahdollisuus sekä järjestelmän ulkopuolisten rahapelien saatavuutta ja houkuttelevuutta vähentävät toimet sekä se, kuinka tehokkaasti näiden täytäntöönpano kyetään toteuttamaan.

Tutkittua tietoa yksittäisten rahapelijärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvaan rahapelaamiseen ja tarjontaan kohdennettavien estojen vaikuttavuudesta pelihaittojen vähentämiseen ei ole, mutta tutkimustieto tarjonnan vaikutuksesta rahapelihaittoihin on selkeä. Estotoimien vaikuttavuuteen liittyvän tutkimusnäytön ollessa vähäistä, korostuu teoreettisen arvioinnin merkitys siitä, minkälaisia suoria ja epäsuoria vaikutuksia järjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan maksuliikenteen estoilla tai muilla vastaavilla rajoittamistoimilla olisi. Estotoimien kokonaisuuden arvioidaan vähentävän järjestelmän ulkopuolista rahapelaamista. Erityisesti korkean haittarisikin sisältävien rahapelien pelaamisen voidaan arvioida niiden seurauksena vähenevän.

Estot voisivat karsia erityisesti Manner-Suomeen suunnattua tarjontaa. Toimilupajärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden vetäytyminen Manner-Suomen markkinoilta vähentäisi pelimahdollisuuksien lisäksi myös Manner-Suomeen suunnattua markkinointia. Estokokonaisuudella arvioidaan olevan myös järjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjonnan houkuttelevuutta vähentävä vaikutus, joskaan kansainvälisten kokemusten mukaan rahapelaajat eivät välttämättä ole keskimäärin kovin hyvin tietoisia siitä, pelaavatko he järjestelmän sisällä vai sen ulkopuolella. Esimerkiksi Spelinspektionenin teettämän kyselytutkimuksen mukaan noin 90 prosenttia ruotsalaisista ei tiennyt, miten he voivat tarkistaa, onko peliyhtiöllä toimilupa Ruotsissa.⁴⁴ Toisen Spelinspektionenin teettämän kyselytutkimuksen mukaan noin 13 prosenttia online-pelejä pelanneista ei tiennyt, olivatko he tiedostamattaan pelanneet sellaisen yhtiön pelejä, jolla ei ole toimilupaa Ruotsissa.⁴⁵

Säännellyn rahapelitoiminnan muutosten osalta rahapelihaittoihin negatiivisesti vaikuttava muutos suhteessa nykytilaan on koko säännellyn markkinan kattavien pelirajoitusten poistuminen, jotka tällä hetkellä ovat käytössä Veikkaus Oy:n peleissä. Jatkossa pelaajien ei ole pakollista tai mahdollista asettaa itselleen kulutus- tai rahansiirtorajoja, tai muutoin seurata pelikäyttäytymistään pelaamisen hallinnan tukemiseksi siten, että ne kattavat koko säännellyn markkinan. Tätä muutosta kompensoi jonkin verran se, että esitettyjen muutosten seurauksena pelaajille tulisi entistä kattavampi mahdollisuus estää pelaamisensa. Kanavointiasteen kasvaessa estojen kattavuus kasvaa nykyisestä. Peliestoilla ei kuitenkaan voida arvioida olevan yhtä suurta pelaamisen hallintaa ja sitä kautta rahapelihaittoja ehkäisevää vaikutusta kuin kulutusrajoilla. Rahapelihaittojen torjumisessa ehkäisevät, laajasti väestöön ja rahapelaajiin kohdentuvat toimet ovat tärkeimpiä työkaluja pitkällä aikavälillä. Rahapelien saatavuutta, kulutusta ja näkyvyyttä rajoittavilla toimilla voidaan ehkäistä pelihaittoja syntymästä. Jo olemassa oleviin haittoihin vaikuttaminen politiikkatoimilla on vaikeampaa ja tehottomampaa. Järjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen tiedetään olevan suurelta osin haitallista pelaamista. Erityisesti vakava-asteisiin pelihaittoihin tehokkaimmat vaikuttamisen keinot löytyvät korjaavasta työstä ja rahapeliorganisaation hoidosta. Esitettyjen muutosten voidaan arvioida lisäävän pelihaittاپalvelujen tarvetta.

⁴⁴ Spelinspektionen (2023). Allmänheten om spel 2023. Julkaistu 19.12.2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/enkatundersokning/allmanheten-om-spel-2023.pdf>.

⁴⁵ Spelinspektionen (2023). Spelvanor online 2023. Julkaistu 10.7.2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/enkatundersokning/spelvanor-online-rapport-juli-2023.pdf>.

4.3.3.3 Turvallisuus

Rahapelitoiminta on erityislaatuista taloudellista toimintaa, jossa on kyse erittäin huomattavista rahamääristä. Rahapelitoimintaan ja rahapelaamiseen voi liittyä erilaisia väärinkäytöksiä ja rikoksia. Rikollisuus ja rahapelaaminen voivat kytkeytyä yhteen, joko suorasti tai epäsuorasti. Rahapelejä voidaan esimerkiksi toimeenpanna ja markkinoida lainvastaisesti. On myös mahdollista, että lain nojalla harjoitetussa rahapelitoiminnassa rikotaan lainsäädäntöä eri tavoin. Toisaalta laillista rahapelitarjontaa voidaan hyödyntää rikollisiin tarkoituksiin, kuten esimerkiksi rahanpesuun, tai laillisia pelejä voidaan pyrkiä manipuloimaan: voittoja on pyritty saamaan esimerkiksi vedonlyöntikohteina olevien otteluiden lopputuloksiin vaikuttamalla, hakke-roimalla pelisivustoja tai etsimällä pelikoneista haavoittuvuuksia. Rahapeliongelma voi yhtäältä toimia keskeisenä motiivina rikollisuudelle, jolloin esimerkiksi ongelmallisen rahapelaamisen myötä syntyneitä tappioita yritetään tasata omaisuusrikoksilla tai omaisuusrikoksia tehdään rahapelaamisen mahdollistamiseksi.

Toimilupajärjestelmään siirtymisellä ja sillä, että rahapelitoimintaa harjoitetaan usein uusien toimiluvanhaltijoiden toimesta, voidaan arvioida olevan vaikutuksia rikollisuuteen ja rikostorjuntaan. Tiettyjä rahapelituotteita pidetään erityisen alttiina rahanpesun riskille. Sähköisiin rahapeleihin liittyy suuria riskejä, sillä niiden yhteydessä liiketoimien määrä on erittäin suuri eikä niissä ole henkilökohtaista vuorovaikutusta. Myös vedonlyöntipelaamisen käyttö rahanpesuun on sekä kansainvälisesti että kansallisesti tunnistettu merkittäväksi riskiksi. Kryptovaroilla tapahtuvaan pelaamiseen voidaan katsoa liittyvän huomattavia riskejä rahanpesun osalta. Niin sanottu kryptokasinotoiminta voi olla myös pelaajien oikeusturvan kannalta ongelmallista.

Rahapelitoiminnassa tunnistetut pakotteisiin ja jäädyttämispäätöksiin liittyvät merkittävimmät tunnistetut riskit ovat henkilö-, järjestelmä- sekä asiakkuusriskejä. Sillä, että Veikkaus Oy:n rahapeliasiakkaina voivat olla vain luonnolliset henkilöt, joilla on suomalainen henkilötunnus sekä kotipaikka Manner-Suomessa, voidaan katsoa olevan pakoteriskiä vähentävä vaikutus, joten pakoteriskiä rahapelitoiminnassa ei pidetä tällä hetkellä kovinkaan todennäköisenä. Seuraukset voivat kuitenkin olla merkittäviä riskin toteutuessa, sillä riskin toteutuminen voi tarkoittaa sekä rahanpesun että terrorismin rahoittamisen mahdollisuutta.

SUEK ry:n johdolla laaditun kilpailumanipulaation kansallisen tilannekuvan mukaan Suomessa tilanne kilpailumanipulaation suhteen on rauhallinen ja parempi kuin useissa naapurimaissa. Rahapelijärjestelmän uudistukseen voi liittyä riski kilpailumanipulaation lisääntymisestä vedonlyöntiä tarjoavien toimijoiden lisääntymisen myötä. Tarjonnan lisääntyminen voisi myös houkutellessa järjestäytyneitä rikollisuutta toteuttamaan manipulaatiota.

Maksuliikenne-estojen käyttöönoton on aiemman arpajaislain uudistuksen asiantuntijakuulemisissa (HE 135/2021 vp) arvioitu voivan vaikuttavan siihen, että maksupalvelutoimintaa voisi osittain mahdollisesti siirtyä kolmansiin maihin EU:n ja sen jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten valvonnan ulkopuolelle, mikä voisi lisätä riskejä rahanpesuun, terrorismin rahoittamiseen, petosrikoksiin ja veronkiertoon. Maksupalveluiden siirtyminen ulkomaille merkitsisi näkyvyyden heikkenemistä asiakkaan maksukäyttäytymiseen. Tämä taas vaikeuttaisi rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen viittaavien maksujen havaitsemista ja seurantaa. Toisaalta keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen näkemyksen mukaan riskien merkittävyyttä ennakkollisesti on haastavaa arvioida. Riskejä arvioitaessa tulee huomioida nykyiset rahanpesun riskit, jotka kohdistuvat yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen pelaamiseen. Esityksen valmistelun aikana ei ole noussut esille, että arpajaislakiin sisältyvillä maksuliikenne-estoilla olisi ollut edellä mainittuja vaikutuksia.

Esitykseen sisältyy useita säännösehdotuksia rahapelaamiseen mahdollisesti liittyvien väärinkäytösten havaitsemiseksi, estämiseksi sekä niihin puuttumiseksi. Tällaisia ovat muun muassa rahapeliin toimeenpanolle asetetut tekniset vaatimukset, vedonlyöntikohteiden rajoittaminen lainsäädännöllä, rahapeliin toimeenpanoon kohdistuva valvonta, toimiluvanhaltijoille asetetut ilmoitus- ja raportointivelvollisuudet ja velvollisuus luoda menettelyt väärinkäytösten havaitsemiseksi ja niistä ilmoittamisen mahdollistamiseksi. Lisäksi esitykseen sisältyy säännökset tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuudesta. Esityksessä ehdotetaan myös hallinnollisia ja rikosoikeudellisia seuraamuksia lainvastaisen teon tai laiminlyönnin johdosta. Seuraamuksilla voidaan arvioida olevan sekä yleisestävää että erityisestävää vaikutusta. Kaikki rahapelitoiminta kuuluisi rahanpesulain soveltamisalaan ja yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijat olisivat rahanpesulain mukaisia ilmoitusvelvollisia. Esityksessä ehdotetaan myös, että mahdolliseen Manner-Suomessa tapahtuvaan tai Manner-Suomeen suunnattuun kryptokasinotoimintaan voitaisiin viranomaisen toimesta puuttua.

4.3.3.4 Perus- ja ihmisoikeudet

Esityksen tavoitteet ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja ja sen saavuttamiseksi esitetyt toimenpiteet liittyvät kansalaisten taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevissa ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeuksien, kuten esimerkiksi oikeus terveyteen, edistämiseen ja siten esityksellä voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia näiden oikeuksien toteutumiseen. Myös erityisesti lasten ja nuorten suojelemisella rahapelihaitoilta on myönteisiä vaikutuksia lasten oikeuksien toteutumisen kannalta.

Toimiluvanhaltijat ja viranomaiset käsittelevät esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi myös arkaluonteisia henkilötietoja, joiden käsittely koskettaa yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä. Kun henkilötietoja käsitellään esityksessä ehdotetulla tavalla viranomaisen lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, rekisteröidyllä on vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa omien henkilötietojensa käsittelyyn. Rekisteröidyllä on kuitenkin mahdollisuus käyttää tietosuojalainsäädännön takaamia oikeuksiaan varmistuakseen käsittelyn lainmukaisuudesta.

4.3.3.5 Ihmisryhmät

Esitettyjen muutosten arvioidaan kokonaisuutena altistavan väestön rahapeliin laajenevalle tarjonnalle ja näkyvyydelle. Lisäksi muutosten voidaan arvioida vaikuttavan kiihdyttävästi rahapelaamisen siirtymään sähköisen kanavan korkean riskin peleihin, minkä puolestaan arvioidaan vääjäämättä lisäävän rahapelihaittoja.

Voidaan arvioida, että nyt esitetyillä muutoksilla on rahapelihaittoja lisääviä vaikutuksia, jotka kohdentuisivat erityisesti nuoriin aikuisiin, joiden tiedetään tutkimuskirjallisuuden perusteella olevan erityinen riskiryhmä rahapelihaittojen suhteen. Nuorten aikuisten suurempi riski rahapelihaittoille näkyy myös auttavissa palveluissa. Niin ikään esityksen seuraukset eli rahapelihaitat voidaan arvioida kasautuvan miehiin ja heikommassa sosioekonomisessa asemassa oleviin. Rahapelaamisen takia velkaantuminen on yleisempää alle 30-vuotiaiden ja miesten keskuudessa. Rahapelaajilla korostuvat erityisesti vakuudettomat lainat, kuten kulutus- ja pikalainat. Näihin lainoihin liittyvien velkojen määrät ovatkin selvästi korkeampia rahapelaajilla kuin muilla asiakkailla keskimäärin. Talousvaikeudet ovat yleisiä nuorempien ikäryhmien parissa, koska heillä on mahdollisuus ottaa kulutus- ja pikalainoja täytettyään 18 vuotta.

Nuoret 18–24-vuotiaat aikuiset ovat muita ikäryhmiä alttiimpia rahapelaamisesta aiheutuille taloudellisille, sosiaalisille ja terveydellisille haitoille. Tutkimusten mukaan varhaisnuoruudessa alkanut säännöllinen rahapelaaminen lisää rahapeliongelmien ja päihderiippuvuuksien kehittymisen riskiä aikuisiällä. Rahapeliongelmia esiintyy yleisimmin nuorilla aikuisilla, etenkin

nuorilla miehillä. Rahapeliongelmissa auttaviin palveluihin hakeutuvien kohdalla korostuu etenkin verkkorahapelaaminen. 18–24-vuotiaat ovat täysi-ikäisiä, mutta he opettelevat vasta elämään itsenäisesti tehden ajoittain vääriäkin valintoja ja ollen siten erityisen haavoittuvassa asemassa rahapelihaittojen suhteen.

Nopearytmisten korkean riskin verkkorahapelien saatavuus ja tarjonnan lisääntyminen ilman riittäviä haittoja ehkäiseviä rajoitteita voi lisätä erityisesti nuorten aikuisten rahapelihaittojen riskiä. Esityksessä ei ehdoteta rahapeleihin käytettävän rahamäärän tai hävittävän rahamäärän rajoittamista nuorimpien pelaajien kohdalla tai yhteisten kulutusrajojen käyttöönottamista. Riittävän matalien talletus- tai tappiorajojen on osoitettu vähentävän nuorten aikuisten rahapelaamista. Aivotutkimuksesta tiedetään myös, että aivojen tunteiden hallintaa, päätösten tekemistä ja riskien arvioimista säätelevät toiminnot kehittyvät arviolta vielä 25 vuoden ikään asti. Kanavointiasteen maksimointiin pyrkivät rahapelitarjontaa ja rahapelaamista lisäävät toimet eivät ehkäise tai vähennä nuorten ja nuorten aikuisten rahapelihaittoja.

Rahapelien ja rahapeliyhtiöiden laajentuva markkinointi sekä mahdollisuus sponsoroida urheiluseuroja kasvattaa rahapelien ja rahapeliyhtiöiden näkyvyyttä sekä fyysisissä ympäristöissä että verkkoympäristöissä. Alaikäisten nuorten altistuminen rahapelimainonnalle lisää nuorten kiinnostusta rahapelaamista kohtaan.

Rahapelihaittojen lisääntyminen vaikuttaa kielteisesti alaikäisiin lapsiin ja nuoriin myös läheisinä, sillä alaikäiset lapset ja nuoret kokevat rahapelihaittoja perheenjäsentensä ja läheistensä rahapelaamisen kautta. Vuoden 2023 suomalaisten rahapelaamisen väestökyselyn mukaan noin viidennes vastaajista (noin 733 000 henkilöä) kertoi, että yhdellä tai useammalla läheisellä oli ollut ongelmallista rahapelaamista. Niiden vastaajien osuus, joilla oli ongelmallisesti pelaava isä, äiti tai isovanhempi, lisääntyi verrattuna vuoteen 2019.

Takuusäätiön keväällä 2024 tuottaman takauspäätosaineiston perusteella rahapelaaminen on yleisempää nuoremmassa ikäryhmässä ja erityisesti alle 30-vuotiaiden miesten keskuudessa. Rahapelaamisen takia velkaantuminen on yleisempää alle 30-vuotiaiden ja miesten keskuudessa. Rahapelaajilla korostuvat erityisesti vakuudettomat lainat, kuten kulutus- ja pikalainat. Näihin lainoihin liittyvien velkojen määrät ovatkin selvästi korkeampia rahapelaajilla kuin muilla asiakkailla keskimäärin.

Talousvaikeudet ovat yleisiä nuorempien ikäryhmien parissa, koska heillä on mahdollisuus ottaa kulutus- ja pikalainoja täytettyään 18 vuotta. Näiden korkeakorkoisten ja lyhyessä ajassa takaisin maksettavien lainojen ottaminen voi johtaa vakaviin talousongelmiin, joista nuorille aikuisille voi tulla maksuhäiriömerkintä.

4.3.3.6 Demokratia- ja oikeusvaltiokehitys

Esitykseen ei sisälly ehdotuksia esimerkiksi Ruotsin rahapelilainsäädäntöä vastaavasta yleishyödyllisten yhteisöjen oikeudesta toimeenpanna pienimuotoisia rahapelejä toimintansa tukemiseksi. Tältä osin tilanne vastaisi voimassa olevaa lainsäädäntöä, johon ei sisälly rahapelien toimeenpano-oikeutta. Ehdotettu laki mahdollistaa rahapelitoimiluvan hakemisen elinkeinotoimintalaissa tarkoitettulle suomalaiselle yhteisölle, joka pitää sisällään myös yhdistys- ja säätiömuotoiset kansalaisjärjestöt. Näin ollen myös järjestöt voivat hakea toimilupaa rahapelien toimeenpanoa varten samalla tavoin ja samoilla edellytyksillä kuin muutkin yhteisömuodot. Ehdotettu laki ei pitäisi sisällään sääntelyä, jonka perusteella erityisesti kansalaisjärjestöjen rahapelien toimeenpano voitaisiin katsoa yleishyödylliseksi toiminnaksi. Yleishyödylliset yhteisöt voivat toimeenpanna arpajaislain nojalla tavaravoittoarpajaisia ja rahankeräyslain nojalla rahaneräyksiä.

Esityksessä mahdollistettaisiin rahapelien markkinointi laissa säädetyin edellytyksin. Media-alan edustajat ovat tuoneet valmistelun aikana esille, että rahapelien markkinoinnista saatavilla tuloilla tuetaan kotimaisen median toimintaedellytyksiä ja kotimaista sisällöntuotantoa.

4.3.3.7 Ahvenanmaa

Kuten jaksossa 2.15 todetaan, Ahvenanmaan maakunnassa arpajaislainsäädäntö kuuluu itsehallintolain nojalla maakunnan omaan lainsäädäntövaltaan. Näin ollen ehdotettu uusi rahapelilaki ei tulisi sovellettavaksi maakunnassa. Rahapelilain voidaan kuitenkin arvioida olevan merkityksellinen maakunnalle, koska toimilupajärjestelmän käyttöönoton myötä maakuntaan sijoitunut PAF voisi hakea toimilupaa valtakunnassa. Erillisistä rahapelijärjestelmistä johtuen PAF:lla ei nykyisin ole oikeutta toimeenpanna tai markkinoida rahapelejä valtakunnassa. Rahapelilakia sovellettaisiin sellaiseen ahvenanmaalaiseen toimijaan, jolle olisi myönnetty rahapelilain mukainen toimilupa.

Rahanpesulakia puolestaan sovelletaan maakunnassa. Rahanpesulain muutoksilla ei kuitenkaan olisi vaikutuksia maakuntaan, koska lakiin ehdotetut teknisluonteiset muutokset koskisivat rahapelitoimintaa valtakunnassa. Rahanpesulain valvontaan liittyen tulisi kuitenkin annettavaksi jaksossa 7.4 kuvatun mukaisesti uusi sopimusasetus, koska viranomaistoimivalta siirtyisi Poliisihallitukselta Lupa- ja valvontavirastolle siirtymäajan jälkeen vuoden 2027 alussa.

Arpajaisvero kuuluu valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin, ja itsehallintolain 49 §:n nojalla Ahvenanmaalla maksettujen arpajaisverojen rahamäärät palautetaan verotasoituksena Ahvenanmaan maakunnalle vuosittain valtion varoista. Vastaavasti yhteisövero kuuluu valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin, ja Ahvenanmaalla maksuunpannun yhteisöveron rahamäärät palautetaan verotasoituksena. Verotasoitusta suoritetaan vuosittain jälkikäteen jokaiselta verovuodelta. Verotasoitumäärästä maksetaan kuukausittain ennakkoa, ja ennakkosumma lasketaan käyttämällä perustana aikaisemman verotuksen toteutunutta ja ennusteita. Edellä mainitut ominaispiirteet säilyisivät uudistuksessa.

Nykytilanteessa Ahvenanmaalla maksettujen arpajaisverojen rahamäärillä tarkoitetaan PAF:n Ahvenanmaalla maksamien arpajaisverojen rahamääriä. Käytännössä Ahvenanmaalla maksetut arpajaisverot on suoritettu PAF:n yksinoikeuden nojalla Ahvenanmaalla toimeenpannuista arpajaisista.

Uudistuksessa Ahvenanmaalla yksinoikeuden nojalla toimeenpannut rahapelit ja muut arpajaiset säilyisivät arpajaisveropohjassa nykyistä vastaavalla tavalla. Arpajaisveron perusteena oleva arpajaisten tuotto on melko vakiintunut ollen suuruusluokaltaan noin 100 miljoonaa euroa useampana vuonna lukuun ottamatta koronapandemiasta johtunutta väliaikaista vähentymistä. Nykyisentasoisella arpajaisten tuotolla Ahvenanmaalla maksettavien arpajaisverojen rahamäärät olisi voimassa olevan 12 prosentin arpajaisverokannalla laskettuna suuruusluokaltaan noin 12 miljoonaa euroa ja ehdotetulla 22 prosentin suuruusluokaltaan noin 22 miljoonaa euroa.

Uudistuksen myötä Ahvenanmaalta olisi mahdollista tarjota arpajaisveron alaisia rahapelejä pelattavaksi valtakunnan lisenssijärjestelmässä. Itsehallintolain 49 §:n mukaisesti Ahvenanmaalla maksettavat arpajaisverot voivat muodostua myös valtakunnan lisenssijärjestelmän piirissä maksettavista arpajaisveroista. Käytännössä kysymys voisi olla sellaisten lisenssinhaltijoiden maksamista arpajaisveroista, jotka ovat sijoittautuneet Ahvenanmaalle ja tarjoaisivat Ahvenanmaalta rahapelejä valtakuntaan pelattavaksi lisenssijärjestelmässä puitteissa.

Vastaavasti tuloverolain 21 c §:ssä tarkoitetun peliyhteisöjen verovapauden kumoamisen johdosta PAF:lle maksuunpantava yhteisövero palautettaisiin Ahvenanmaan maakunnalle. Käytännössä maksuunpantu yhteisövero palautetaan kokonaan Ahvenanmaan maakunnalle, koska PAF on vapautettu suorittamasta kunnallisveroa Ahvenanmaalla Ahvenanmaan maakunnan kunnallisverolain (Kommunalskattelag (2011:119) för landskapet Åland) mukaan. Yhteisöveroon ei siten liity kunnille tilitettävää jako-osuutta.

PAF tilittää tuottojaan Ahvenanmaan maakunnalle jaettavaksi erilaisiin yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Arpajaisverokannan korottaminen ja yhteisöverovapauden kumoaminen merkitsevät yleisellä tasolla sitä, että PAF:n tilittämät tuotot vähenisivät lisääntyneitä veroja vastaavista rahamääristä. Ahvenanmaan maakunnan näkökulmasta ehdotettujen muutosten vaikutukset ovat budjettineutraaleja staattisessa tarkastelussa, sillä vastaavat rahamäärät palautettaisiin verotoitukseksi maakunnalle.

Ahvenanmaalle palautettavat arpajaisverojen ja yhteisöverojen rahamäärät riippuvat olennaisesti niiden pelitoimijoiden (nykyisin käytännössä PAF:n) pelikatteesta ja tuloksesta, jotka uudistuksen jälkeen maksavat arpajaisveroa Ahvenanmaalla ja joille maksuunpannaan yhteisöveroa Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan kannalta rahapelien avaaminen kilpailuille markkinoille luo uusia liiketoimintamahdollisuuksia PAF:lle valtakunnan rahapelimarkkinoilla lisenssijärjestelmän puitteissa. Nykyisin verotasoitus käytännössä koskee PAF:n niistä rahapeleistä ja muista arpajaisista maksamaa arpajaisveroa, joita PAF toimeenpanee Ahvenanmaalla maakuntalainsäädännön mukaisen yksinoikeuden nojalla. Veropohjan tuleva kehitys kuitenkin riippuu merkittävästikin uudistuksesta riippumattomista liiketaloudellisista ja kaupallisista tekijöistä, eikä veropohjan kehitystä ole mahdollista luotettavasti arvioida.

Hallitusohjelman mukaan varmistetaan lisenssimallin vaikutukset Ahvenanmaahan sekä Ahvenanmaan itsehallinnon rahoitukseen yhteistyössä Ahvenanmaan maakuntahallinnon kanssa.

Esityksen suhdetta Ahvenanmaan itsehallintoon arvioidaan myös jaksossa 12.9.

4.3.3.8 Kunnat ja hyvinvointialueet

Esityksen arvioidut rahapelihaittoja lisäävät vaikutukset vaikuttaisivat rahapelihaittapalveluiden tarvetta lisäävästi ja lisäävät tarvetta panostaa haittojen ehkäisyyn osana ehkäisevää päihdetyötä. Jos korkeariskisten rahapelien pelaaminen ja niihin liittyvät haitat lisääntyvät, kasvaa todennäköisesti myös tarve sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille sekä ehkäisevälle työlle kunnissa ja hyvinvointialueilla. Kunnat ja hyvinvointialueet vastaavat rahapelihaittojen ehkäisystä osana lakisääteisiä ehkäisevän päihdetyön tehtäviä. Hyvinvointialueet vastaavat rahapeliongelman tuesta ja hoidosta.

Rahapeliongelmaa kokeneilla ihmisillä ja heidän läheisillään on tarve rahapeliongelman tuelle ja hoidolle sekä usein myös muille terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluille niiden haittojen vuoksi, joita rahapeliongelma on aiheuttanut. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa tunnistetaan vielä heikosti rahapeliongelma palvelutarpeiden taustalla, ja palveluissa on ihmisiä rahapeliongelman tai siitä aiheutuneiden haittojen vuoksi ilman, että rahapeliongelma on tunnistettu palvelujen tarpeen taustalla. Jos siis erityisesti syvemmät ja vakavampaan velkaantumiseen liittyvät rahapelihaitat kasvavat, eli sellaiset, jotka todennäköisesti aiheuttavat monimuotoisia tarpeita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille, saattaa palvelujen käyttö lisääntyä esimerkiksi taloudellisten ongelmien, mielenterveysongelmien, lapsiperheiden haasteiden tai asumiseen liittyvien kysymysten vuoksi sen lisäksi, että tarvitaan rahapeli-ongelman tukea ja hoitoa enemmän. Koska tällä hetkellä rahapeliongelma on alitunnistettu palveluissa, mahdollinen tuen ja hoidon tarpeen lisääntyminen suoraan hyvinvointialueen palvelujärjestelmään.

Rahapeli-ongelma voi myös olla osa kasautuneita ongelmia, kuten päihde- ja mielenterveysongelmat, työttömyys tai pienituloisuus, jolloin myös palvelutarpeet ovat hyvin moniulotteisia.

Rahapeli-ongelman esiintyvyyteen Suomessa liittyy merkittävää alueellista vaihtelua. Rahapeli-ongelmat ja rahapelihaittojen lisääntyminen todennäköisesti kuormittavat palvelujärjestelmää eri tavoin eri alueilla. Hyvinvointialueiden välillä on eroja siinä, kuinka saavutettavia rahapeli-ongelman tuki- ja hoitopalvelut ovat ja millä tavoin ne on järjestetty. Hyvinvointialueiden välillä on myös eroja yleisesti sairastavuudessa ja esimerkiksi väestön ikärakenteessa, sekä siinä, millä tavoin alueilla esiintyy rahapeli-ongelmia. Rahapeli-ongelma voi siis kuormittaa eri alueita eri tavoilla, ja alueilla on myös vaihtelevat resurssit ja panostukset rahapeli-ongelman tunnistamisen edistämiseen peruspalveluissa ja toisaalta rahapeli-ongelman hoitopalvelujen kehittämiseen. Hyvinvointialueet tulevat tarvitsemaan myös jatkossa valtakunnallista tukea tarpeenmukaisten palvelujen kehittämiseen.

4.3.3.9 Rajat ylittävät vaikutukset

Esityksessä ehdotetaan yksinoikeusjärjestelmästä osittaista luopumista ja rahapelijärjestelmän uudistamista siten, että osa rahapeleistä avattaisiin kilpailuille markkinoille. Näiden rahapeli-ongelmaan toimeenpanoon olisi mahdollista laissa säädetyin edellytyksin saada toimilupa. Toimilupa voitaisiin myöntää myös ulkomaille sijoittautuneille toimijoille. Ruotsin ja Tanskan kokemusten perusteella toimilupaa hakevat olisivat oletettavasti sekä suuria kansainvälisiä pörssiyrityksiä että pienempiä paikallisia toimijoita. Yritykset olisivat todennäköisesti pitkälti samoja, jotka nykyisellään toimivat Ruotsin ja Tanskan markkinalla. Esityksellä edistettäisiin palveluiden vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Yleistä

Valmistelun lähtökohtana on ollut hallitusohjelman ja hankkeen toimeksiannon mukaisesti rahapelijärjestelmän uudistaminen toimilupaperusteiseksi, jossa osa rahapeli-toiminnasta säilyisi Veikkaus Oy:n yksinoikeutena. Tässä esityksessä on yleisellä tasolla arvioitu erilaisia rahapeli-ongelmaan järjestämismalleja ja niihin liittyviä sääntely- ja ohjauskeinoja. Hallitusohjelmassa asetetun uudistuksen lähtökohdan vuoksi esitykseen ei sisälly tarkempaa arviointia yksinoikeusjärjestelmän kehittämisestä tai kokonaisvaltaisesta kilpaillusta toimilupamarkkinasta keinona saavuttaa hallitusohjelman mukaiset tavoitteet rahapelihaittojen torjunnasta ja kanavointiasteen parantamisesta.

Hankkeen toimeksiantoon sisältyneiden asiakokonaisuuksien osalta on pyritty arvioimaan toteuttamisvaihtoja ja niiden vaikutuksia. Ratkaisuvaihtoehtojen arviointiin on kuitenkin vaikuttanut hallitusohjelmaan sisältyvät uudistuksen sisältöä koskevat kirjaukset. Lisäksi hallitusohjelmassa uudistukselle asetettu tavoiteaikataulu on vaikuttanut mahdollisuuksiin arvioida ratkaisuvaihtoehtoja tai niiden vaikutuksia. Näistä syistä esityksessä ei kaikilta osin ole voitu perustella ratkaisuvaihtoehtojen arvioidujen vaikutusten pohjalta, miksi tavoitteita ei katsota saavutettavan vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin ehdotetulla vaihtoehdolla.

Seuraavaksi pyritään kuvaamaan yleisellä tasolla vaihtoehtoiset sääntelykokonaisuudet erityisesti järjestelmä uudistuksen ja hallitusohjelman tavoitteiden näkökulmasta. Tarkasteluun sisältyvät lopputulemat ovat rahapelihaittojen määrä sekä järjestelmän kanavointiaste. Kanavointi-

asteella tarkoitetaan osuutta, mikä kaikesta suomalaisten rahapelikulutuksesta kohdistuu järjestelmän sisälle. Järjestelmän ulkopuolelle suuntautuvasta rahapelaamisen määrästä euroissa voidaan tehdä vain suuntaa antavia arvioita. Lopputulemien vaikutuksia arvioidaan verrattuna nykytilaan ja hallitusohjelmassa esitettyihin uudistuksen tavoitteisiin eli rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen ja kanavointiasteen parantamiseen. Arvioihin sisältyvät sääntelyn osa-alueet ovat markkinointi, toimeenpano, ulkopuolisen tarjonnan torjunta, sekä verot ja toimilupamaksut.

Yksinkertaisuuden vuoksi arvioiden taustaoletuksena on yhtä suuri painoarvo sekä jokaiselle sääntelyn osa-alueen vaikutukselle että lopputulemalle. Tämä ei todennäköisesti vastaa ainaakaan sääntelyn osa-alueiden vaikutusten osalta täysin todellisuutta, mutta antaa riittävän tarkkuuden erilaisten sääntelyvaihtoehtojen ja niiden yhdistelmien vaikutuksista suhteessa tavoitteisiin. Eri kokonaisuuksien sisäisten yksityiskohtien seikkaperäinen huomioiminen ei kuvattuissa tarkasteluissa ole järkevää tai edes mahdollista (esimerkiksi toimeenpanon sääntelyn yksityiskohdat, kuten kulutusrajojen vaihtoehtoiset ylärajat ja rahapelien ominaisuuksien tai markkinoinnin erilaiset rajoitukset). Arvioissa on kuitenkin pyritty huomioimaan eri osa-alueiden keskinäiset vaikutussuhteet; eri sääntelytekijöiden vaikutus lopputulemiin riippuu myös muiden kokonaisuuteen sisältyvien osien sääntelyn tasosta.

Seuraavaksi kuvataan ja avataan tarkemmin arvioissa käytetyt keskeisimmät vaikutusmekanismit, sekä vaikutusten, sääntelyntasojen ja lopputulemien mittaustavat.

Sääntelyn osa-alueet ja sääntelyn tasot (3-luokkainen):

- Markkinointi: salliva (nykyistä vapaampi markkinointi), kohtuullinen (nykyisen mukaiset rajoitukset), rajoittava (markkinointi nykyistä rajatumpaa)
- Toimeenpano: salliva (nykyistä järjestelmää vähemmän rajoituksia), kohtuullinen (nykyisen mukaiset rajoitukset), rajoittava (nykyistä vastaavat rajoitukset ja kaikkia toimiluvanhaltijoita yhteisesti koskevat kulutusrajat ja peliesto, keskitetty pelienhallintarekisteri)
- Säännellyn rahapelijärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan torjunta: heikko (ei juurikaan estotoimia), kohtuullinen (nykyiset estotoimet), tehokas (nykyiset estotoimet ja verkkoliikenne-estot ja varoitustekstit)
- Verotus ja toimilupamaksut: alhaiset (esim. <20 prosenttia pelikatteesta), kohtuulliset (20–30 prosenttia), korkeat (>30 prosenttia)

Sääntelyn osa-alueiden vaikutusarvioissa oletetut yhteydet:

Suorat yhteydet:

- *Markkinointi–haitat*: Sallivampi markkinointi lisää pelaamista (väestöosuus sekä kulutus) ja siten haittoja. Rahapelihaittoja jo kokeneiden kohdalla haitat voivat kärjistyä entisestään, etenkin jos kyseessä on kaikkein haitallisimmiksi tiedettyjen rahapelien näkyvyyden ja pelaamisen lisääntyminen.
- *Markkinointi–kanavointiaste*: Sallivampi markkinointi lisää toimiluvasta saavaa hyötyä (näkyvyys) ja siten kasvattaa kannustimia toimiluvan hankkimiseen. Tämä taas nostaa kanavointiastetta, sekä siirtämällä pelaamista järjestelmän sisälle että myös luomalla uutta kysyntää ja kasvattamalla pelaamista kokonaisuudessaan.






- *Toimeenpano–haitat*: Sallivampi toimeenpano lisää rahapelaamista ja siten haittoja.
- *Toimeenpano–kanavointiaste*: Salliva toimeenpano lisää toimiluvasta saavaa hyötyä (mahdolliset tuotot) ja siten kasvattaa kannustimia toimiluvan hankkimiseen. Tämä taas nostaa kanavointiastetta, sekä siirtämällä pelaamista järjestelmän sisälle, että myös luomalla uutta kysyntää ja kasvattaen pelaamista.
- *Rahapelijärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan torjuminen–haitat*: Järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan estäminen vähentää rahapelien saatavuutta ja ehkäisee ja vähentää rahapelihaittoja (haittoja kokevien osuus korkeampi järjestelmän ulkopuolella pelaavien keskuudessa).
- *Rahapelijärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan torjuminen–kanavointiaste*: Järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan tehokas torjuminen parantaa suoraan kanavointiastetta, joko poistamalla tämän tarjonnan kokonaan tai siirtämällä sitä järjestelmän sisälle.
- *Verotus–haitat*: Verotuksella ei merkittävää tai selkeää suoraa vaikutusta rahapelihaittoihin.
- *Verotus-kanavointiaste*: Alhaisempi verotuksen ja toimilupamaksujen taso lisää yhtiöiden toimiluvasta saamaa hyötyä (tuotot) ja siten kasvattaa kannustimia toimiluvan hankkimiseen, joka taas parantaa kanavointiastetta.

Epäsuorat yhteydet:

- *Rahapelijärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan torjunta ja muut sääntelykeinot*: Keskeisin muiden sääntelykokonaisuuksien tehokkuuteen vaikuttava tekijä on ulkopuolisen tarjonnan torjuminen. Mikäli järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan torjumiseen ei panosteta, tämä vähentää muiden sääntelykeinojen tehokkuutta, eikä hallitusohjelman ja järjestelmäuudistuksen tavoitteita ole todennäköisesti mahdollista saavuttaa. Mikäli järjestelmä kokonaisuudessaan on erittäin salliva ja vain vähän rahapelitoimintaa rajoitettava, ei ulkopuolisen tarjonnan torjunnalla ole juurikaan vaikutusta kanavointiasteeseen tai haittoihin, sillä yhtiöt joka tapauksessa ovat valmiita osallistumaan toimilupajärjestelmään. Tästä seurauksena on vääjäämättä rahapelihaittojen lisääntyminen.
- *Markkinointi–toimeenpano*: Markkinoinnin sääntelyn vaikutus kanavointiasteeseen ja haittoihin riippuu toimeenpanon sääntelystä, ja päinvastoin. Todennäköisesti toimeenpanon tiukemmalla sääntelyllä on lyhyellä aikavälillä merkittävämpi vaikutus kuin markkinoinnin sääntelyllä. Toisaalta vaikka toimeenpanon sääntely olisi tiukkaa, on markkinoinnin ja näkyvyyden lisääntymisellä todennäköisesti pidemmällä aikavälillä suuri vaikutus rahapelikulttuuriin ja rahapelaamisen hyväksyttävyyteen, ”arkipäiväistymiseen”. Mikäli molempien sääntely on tiukkaa, on sillä merkittävin rahapelihaittoja ehkäisevä ja vähentävä vaikutus. Tämä vaikutus tosin riippuu osittain myös rahapelijärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan torjunnan tehokkuudesta. Rahapelihaittojen torjunnan ei voida nähdä olevan tehokasta, jos pelaaminen siirtyy järjestelmän ulkopuolelle sääntelemättömän tarjonnan pariin. Tässä tapauksessa haittojen ja kanavointiasteen voidaan nähdä olevan negatiivisessa yhteydessä toisiinsa.

Arvioissa käytettävät yhteyksien voimakkuuden mittaustavat:



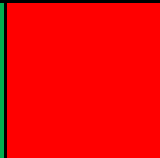
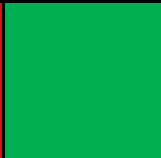

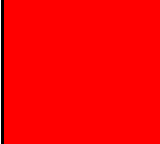
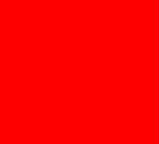
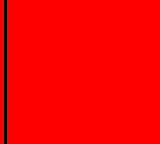

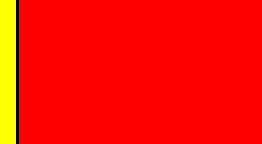
Sääntelyn yhteys yksittäiseen lopputulemaan (haittojen määrä, kanavointiaste):

-  = merkittävä parannus nykytilaan nähden
-  = parannus nykytilaan nähden
-  = ei vaikutusta nykytilaan nähden
-  = heikennys nykytilaan nähden
-  = merkittävä heikennys nykytilaan nähden

Lopuksi näistä eri osa-alueiden vaikutuksista muodostetaan painotettu keskiarvo (nyt laskelmissa on oletettu yhtä suuret painot kaikille kokonaisuuksille, mutta vaihtoehtoisesti voidaan käyttää myös toisenlaisia painoja).

Eri sääntelykokonaisuudet ja niiden vaikutusarviot:

Kokonaisuus 1.

	Markkinointi	Toimeenpano	Ulkopuolisen tarjonnan torjunta	Verotus ja lupamaksut	Kokonaisvaikutukset
Säätelyn taso	Salliva	Salliva	Heikko	Alhaiset	
Vaikutukset kanavointiin					
Vaikutuksen haittoihin					

Suomalaisten kokonaispelaaminen kasvaa merkittävästi nykyiseen verrattuna, pelaaminen kasvaa järjestelmän sisällä ja todennäköisesti myös järjestelmän ulkopuolisessa markkinassa. Tämä vaihtoehto lisää todennäköisesti merkittävästi rahapelihaittoja ja niihin liittyviä kustannuksia. Vaikutus kanavointiin on mahdollisesti hieman positiivinen. Tarkastelluista kokonaisuuksista vaihtoehto on kaikkein huonoin rahapelihaittojen kannalta. Tämä vaihtoehto kuvastaa sitä, ettei kanavointiasteen ja haittojen välillä voida olettaa vallitsevan suoraviivaista yhteyttä.

Kokonaisuus 2.

	Markkinointi	Toimeenpano	Ulkopuolisen tarjonnan torjunta	Verotus ja lupamaksut	Kokonaisvaikutus
Säätelyn taso	Salliva	Salliva	Tehokas	Alhaiset	
Vaikutukset kanavointiin					
Vaikutuksen haittoihin					

Suomalaisten kokonaispelaaminen, etenkin rahapelijärjestelmän sisällä, kasvaa merkittävästi. Järjestelmän ulkopuolinen pelaaminen vähenee selvästi nykyisestä. Ulkopuolisen tarjonnan torjunnalla ei ole juurikaan vaikutusta haittoihin, koska järjestelmä on muuten erittäin salliva ja järjestelmän sisäinen pelaaminen kasvaa suhteessa niin paljon. Lisäksi järjestelmä on kustannuksiltaan alhainen yhtiöille, joka kasvattaa kannustimia hankkia toimilupaa. Vaihtoehto on kanavointiasteen kannalta paras, mutta rahapelihaittojen kannalta yksi huonoimmista vaihtoehdoista. Rahapelihaittojen kannalta tämä vaihtoehto olisi selvä heikennys nykytilaan nähden.

Kokonaisuus 3.

	Markkinointi	Toimeenpano	Ulkopuolisen tarjonnan torjunta	Verotus ja lupamaksut	Kokonaisvaikutukset
Säätelyn taso	Salliva	Salliva	Tehokas	Korkeat	
Vaikutukset kanavointiin					

Vaikutuk- sen hait- toihin					
---	--	--	--	--	--

Korkealla verotuksella ei voida olettaa olevan juurikaan vaikutusta kanavointiasteeseen, jos muu sääntely on sallivaa ja ulkopuolisen tarjonnan torjunta tehokasta. Suomalaisten kokonaispelaaminen rahapelijärjestelmän sisällä kasvaa merkittävästi ja järjestelmän ulkopuolinen pelaaminen vähenee selvästi nykyisestä tässä sääntelymallissa, mutta rahapelihaitat ja niihin liittyvät kustannukset kasvavat nykytilaan verrattuna.

Kokonaisuus 4.

	Markki- nointi	Toimeen- pano	Ulkopuoli- sen tarjon- nan torj- unta	Verotus ja lupamaksut	Kokonaisvaiku- tukset
Sääntelyn taso	Rajoittava	Rajoittava	Tehokas	Korkeat	
Vaikutuk- set kana- vointiin					
Vaikutuk- sen hait- toihin					

Muilla sääntelykokonaisuuksilla ei ole yhtä suurta vaikutusta kanavointiin, mikäli rahapelijärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan torjunta on tehokasta. Tällöin rahapelejä ei ole yhtä helppoa ja vapaata tarjota järjestelmän ulkopuolelta Suomen markkinoille. Tällöin rahapeliyritysten ei ole yhtä kannattavaa jäädä järjestelmän ulkopuolelle. Korkea verotus todennäköisesti vaikuttaa hieman negatiivisesti kanavointiin, sillä se taas vähentää yritysten kannustimia osallistua toimilupajärjestelmään järjestelmän sisäisen tiukan sääntelyn lisäksi. Tämä vaihtoehto on todennäköisesti rahapelihaittojen kannalta erittäin myönteinen. Vaihtoehto on myös kanavointiasteen kannalta todennäköisesti parannus nykytilaan verrattuna. Tämä kokonaisuus on kaikista esitetyistä vaihtoehdoista todennäköisesti paras uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Kokonaisuus 5.

	Markkinointi	Toimeenpano	Ulkopuolisen tarjonnan torjunta	Verotus ja lupamaksut	Kokonaisvaikutukset
Säätelyn taso	Rajoittava	Rajoittava	Heikko	Korkeat	
Vaikutukset kanavointiin					
Vaikutuksen haittoihin					

Tässä vaihtoehdossa rahapelijärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan torjunta ei ole tehokasta, jolloin myös korkealla verotuksella on suurempi negatiivinen vaikutus kanavointiin ja rahapelihaittoihin verrattuna tehokkaaseen ulkopuolisen tarjonnan torjuntaan. Tällöin myös järjestelmän sisäinen tiukka ja rajoittava sääntely voi kasvattaa rahapelihaittoja, kun pelaaminen siirtyy enemmän järjestelmän ulkopuolelle. Tämä on kaikista esitetyistä vaihtoehdoista huonoin yhteiskunnan ja järjestelmäuudistuksen tavoitteiden kannalta. Tämä on seurausta vaihtoehdossa todennäköisesti syntyvästä nykyistäkin vapaammasta ja huonommin hallitusta järjestelmän ulkopuolisesta markkinasta, joka tekee muista järjestelmän sääntelykeinoista tehottomampia ja osittain myös kääntää vaikutukset negatiivisiksi tavoitteiden kannalta.

Kokonaisuus 6.

	Markkinointi	Toimeenpano	Ulkopuolisen tarjonnan torjunta	Verotus ja lupamaksut	Kokonaisvaikutukset
Säätelyn taso	Salliva	Rajoittava	Tehokas	Alhaiset	
Vaikutukset kanavointiin					

Vaikutuk- sen hait- toihin					
---	--	--	--	--	--

Tässä vaihtoehdossa sallitaan markkinointia enemmän, mutta asetetaan toimeenpanoon kaikista tiukimmat rajoitukset. Tällöin markkinoinnilla ei ole yhtä suuri vaikutus haittoihin kuin sallivamman toimeenpanon tapauksessa. Nämä kaksi erisuuntaista vaikutusta myös todennäköisesti kumoavat vaikutukset kanavointiin ja valtion tuloihin. Tässä vaihtoehdossa nousee jälleen keskeiseksi tekijäksi rahapelijärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan torjunta, joka on nyt oletettu tehokkaaksi eli järjestelmän ulkopuolista pelaamista ei tässä mallissa olisi merkittävästi. Kanavointivaikutusta tukee myös se, että tehokas järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen torjunta yhdistetään matalaan verotukseen. Rahapelaaminen kokonaisuudessaan vähenee tässä vaihtoehdossa jonkin verran nykytilaan nähden ja se suuntautuu suhteellisesti enemmän järjestelmän sisälle parantaen kanavointiastetta.

Kokonaisuus 7.

	Markki- nointi	Toimeen- pano	Ulkopuoli- sen tarjon- nan tor- junta	Verotus ja lupamaksut	Kokonaisvaiku- tukset
Säätelyn taso	Salliva	Rajoittava	Tehokas	Kohtuullinen	
Vaikutuk- set kana- vointiin					
Vaikutuk- sen hait- toihin					

Tämä vaihtoehto on lähes sama kuin edellinen kokonaisuus 6, mutta nyt oletuksena on kohtuullinen verotuksen taso. Rahapelijärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan torjunta oletetaan korkeaksi, joten mikäli yhtiöt haluavat tarjota rahapelejään suomalaisille, on heidän hyväksyttävä tiukempi verotus. Rahapelihaittoihin tällä erolla ei oletettavasti ole vaikutusta, mutta kanavointiastetta se voi hieman heikentää. Valtion tuloihin, joita tässä ei ole arvioitu, sillä on todennäköisesti hieman positiivinen vaikutus.

Yhteenvedo sääntelykokonaisuusvaihtoehdoista:

Eri sääntelyvaihtoehtojen vertailussa rahapelijärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan torjuminen on keskeisin asiakokonaisuus, jonka tehokkaalla toimeenpanolla voidaan tukea yhtä aikaa sekä rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä että kanavointiasteen parantamista. Järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan torjunta on vaikuttava ja kustannustehokas keino parantaa kanavointiastetta. Haittojen ehkäisyn kannalta rajoittavampi markkinoinnin ja toimeenpanon sääntely järjestelmän sisällä yhdistettynä järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan tehokkaaseen torjuntaan tarjoaa tavoitteiden näkökulmasta parhaimman lopputuloksen.

Toimilupajärjestelmän käyttöönotolla itsessään on jo jonkinlainen kanavointiastetta parantava vaikutus, jota tässä ei kuitenkaan ole pystytty huomioimaan. Tästä johtuen vaikutukset saattavatkin olla tässä kuvattuja positiivisemmat kaikissa vaihtoehdoissa. Rahapelihaittojen kannalta toimilupajärjestelmään siirtyminen ei itsessään paranna tilannetta ja vähennä haittoja, vaan haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostaminen nykyisestä vaatisikin lisäksi myös järjestelmän sisäisiä ongelmallista pelaamista vähentäviä toimia.

On myös huomattava, että näihin arvioihin sisältyy tiettyjä epävarmuuksia, joiden suuruutta ei voida arvioida tarkasti, sillä esimerkiksi tarkkaa (kausaalista) tutkimusnäyttöä eri sääntelytoimenpiteistä tai niiden yhteisvaikutuksesta ei ole saatavissa. Tämä pätee myös kanavointiasteen ja rahapelihaittojen väliseen yhteyteen. Mahdollisuuksiin huolellisten arvioiden tekemiseen on vaikuttanut myös uudistukselle hallitusohjelmassa asetettu tavoiteaikataulu.

5.1.2 Järjestelmätason vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista

Rahapelitoiminnan sääntely kohdentuu toisaalta rahapelien yleiseen järjestämistapaan eli järjestelmätasoon ja toisaalta rahapelitoimintaan yksityiskohtaisemmin. Osa rahapelitoiminnan sääntely- ja ohjauskeinoista, joilla tavoitellaan rahapelipolitiikan tavoitteita, on sidoksissa rahapeliin järjestelmätasoon, osa keinoista taas on käytettävissä järjestelmän mallista riippumatta. Rahapelijärjestelmä voi perustua yksinoikeuteen, toimilupaan tai näiden yhdistelmään, jossa osa rahapelitoiminnasta on toimiluvanvaraista ja osa toiminnasta järjestetty yksinoikeusmallilla. Yksinoikeusmalli voi olla toteutettu joko lakiperusteisesti säätämällä laissa rahapelitoimintaa yksinoikeudella harjoittavasta toimijasta tai toimilupaperusteisesti myöntäen määräaikainen toimilupa harjoittaa rahapelitoimintaa yksinoikeudella. Järjestelmät eroavat myös sen suhteen, onko valtio rahapelitoiminnassa mukana omistajan ja omistajaohjaajan roolissa, vai onko rahapelitoiminta yksityistä liiketoimintaa, tai jollakin muulla tavoin järjestetty (esimerkiksi yleishyödylliset yhteisöt rahapelitoiminnan järjestäjinä).

Järjestämismalli vaikuttaa siihen, millä keinoin asetettuihin rahapelipolitiikan tavoitteisiin on mahdollista pyrkiä. Suomessa rahapelipolitiikan pääasiallinen tavoite on ollut pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen ehkäisy ja vähentäminen. Lisäksi keskeisiä tavoitteita ovat kuluttajien suojeleminen sekä rikollisuuden torjuminen. Valtiolle rahapelitoiminnasta kertyvät tuotot sen sijaan on katsottu ainoastaan politiikan suotuisaksi liitännäisseuraukseksi. Rahapelijärjestelmän kanavointiaste voidaan nähdä myös rahapelipolitiikan tavoitteena. Kanavointiaste ei kuitenkaan itsessään määritä järjestelmän kykyä torjua haittoja tai tuoda valtiolle tuloja.

Järjestelmää olennaisempaa haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta on se, miten yhteiskunnassa rahapelitoimintaa ohjataan ja säännellään kokonaisuudessaan tavoitteisiin pääsemiseksi, ja miten järjestelmätasoon liittyvät seikat huomioidaan rahapelipolitiikan käytännön toteutuksessa. Rahapelihaitat yhteiskunnassa liittyvät myös laajempaan kokonaisuuteen kuin rahapelitarjonnan suoraan sääntelyyn ja järjestelmämalliin. Rahapelihaittojen ehkäisy on esimerkiksi osa ehkäisevää päihdetyötä ja rahapelihaittoja vähennetään osana palvelujärjestelmää.

Myös asenneilmasto ja rahapelaamisen normalisaatio vaikuttavat rahapelihaittojen esiintymiseen. Tarjonnan sääntely on nykytiedon valossa tehokkain tapa ehkäistä pelihaittoja. Tarjontaan kuuluu sekä rahapelijärjestelmän sisäinen että sen ulkopuolinen tarjonta. Järjestelmän ulkopuolinen rahapelien tarjonta on haaste niin toimilupapohjaisissa kuin yksinoikeuteen perustuissa järjestelmissä.

Rahapelijärjestelmien vertailua vaikeuttaa merkittävät erot rahapelijärjestelmien toteutuksessa myös näennäisesti samankaltaisten järjestelmien ja yhteiskuntien kesken. Rahapelaamisen digitalisoituminen ja muuttuvat rahapelikulttuurit vaikeuttavat osaltaan vertailua, sillä tarkoituksenmukaiset keinot tavoitteisiin nähden muuttuvat ympäröivän todellisuuden muuttuessa. Digitalisointiskehityksen myötä esimerkiksi järjestelmän ulkopuolinen tarjonta on yhä enemmän läsnä ja huomioitava sääntelyä koskevissa ratkaisuisissa.

Toimintaympäristön muutoksen myötä muuttuu myös tarkoituksenmukainen keinovalikoima, järjestelmätason mahdollisuudet ja haasteet tavoitteidenmukaista rahapelipolitiikkaa tavoiteltaessa. Tämä vaikeuttaa järjestelmätason vertailua ja tutkimista, eikä järjestelmätason ajantasaisen vertailun mahdollistavaa tutkittua tietoa ole juurikaan saatavilla. Järjestelmien eroja haittojen suhteen on pyritty vertailemaan vuonna 2021 julkaistussa systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa (Marionneau, V., Egerer, M., & Nikkinen, J. (2021): How do state gambling monopolies affect levels of gambling harm? *Current Addiction Reports*, <https://doi.org/10.1007/s40429-021-00370-y>). Sen mukaan monopoli- ja toimilupajärjestelmissä ei ole käytännössä merkittävästi eroavuuksia haittojen yleisyyden suhteen. Monopolijärjestelmissä ongelmapelaamisen ja kokonaiskulutuksen taso vaikutti olevan hieman alhaisemalla tasolla kuin toimilupajärjestelmissä, kun taas toimilupajärjestelmissä yhteiskunnalliset in-
tressiritiriidat vaikuttivat olevan vähemmän yleisiä.

Keskeinen toimilupa- ja yksinoikeuspohjaisten järjestelmien ero liittyy siihen, millaisia rahapelitoimintaan kohdennettavia ohjauskeinoja järjestelmässä on mahdollista käyttää. Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan julkisen vallan tiukassa valvonnassa oleva yksinoikeusjärjestelmä voi olla tehokas keino hallita rahapeleihin liittyviä riskejä. Lainsäädäntöohjauksen lisäksi tiukan kontrolloinnin mahdollisuus kattaa regulaation laajassa merkityksessä sisältäen Suomen kontekstissa valtio-omisteisen erityistehtävayhtiön omistajaohjauksen, valvonnan ja muun viranomaisohjauksen. Suomalainen tutkimus (THL) osoittaa, että tätä potentiaalia on alettu viime vuosina hyödyntää, ja sen myötä kansanterveydellinen näkökulma rahapelipolitiikassa on vahvistunut. Tutkimustiedon valossa yhteiskunnan riippuvuus rahapelituotoista on ollut eräs syy sille, ettei yksinoikeusjärjestelmän potentiaalia rajoittaa esimerkiksi rahapelien saatavuutta ole haluttu hyödyntää.

Vertailukohtaa voidaan hakea alkoholipolitiikan tutkimuksesta, jossa monopolimallin vaikutuksista löytyy myös varhaisempaa tutkimusnäyttöä (Room 2020). Tutkimuksessa on arvioitu, että Pohjoismaissa on kyetty alkoholipolitiikan osalta tehokkaasti hyödyntämään monopolijärjestelmän mahdollisuus kontrolloida saatavuutta tiukasti haittojen torjumiseksi. Tutkimuksessa todettiin myös, että monopoli voi toimia kansanterveysinstrumenttina vain, jos haittojen ehkäisyyn liittyvät tavoitteet asetetaan tuottotavoitteiden edelle käytännön politiikassa. Alkoholipolitiikkaa koskeva tutkimus ja siitä tehdyt johtopäätökset eivät kuitenkaan sellaisinaan suoraan sovellu, kun arvioidaan, millainen järjestelmä toteuttaa tehokkaimmin rahapelipoliittisia tavoitteita. Rahapelaamisessa online-rahapelaamisen suosion vuoksi yksinoikeuden tehokas ylläpito on huomattavasti hankalampaa tai vaatii ainakin hyvin erilaista keinovalikoimaa kuin alkoholin vähittäismyynnissä.

Järjestelmiä ja niiden käytännön toteutusta vertailtaessa on huomioitava, että haittojen ehkäisyyn liittyvät mahdollisuudet eivät toteudu automaattisesti, vaan edellyttävät aktiivista hyödyntämistä käytännön toteutuksessa. Sama koskee haittoihin liittyviä riskejä. Toimilupajärjestelmään siirryttäessä lainsäädäntöohjauksen rooli rahapelitoiminnan ohjauksessa kasvaa. Tämä merkitsee pienempää ohjauksen keinovalikoimaa ja osin hitaampaa mahdollisuutta muutoksiin. Mikäli esitetyt muutokset johtaisivat lisäksi Veikkaus Oy:n omistussuhteen muutoksiin, nämä vaikutusmahdollisuuksien muutokset ulottuvat myös yksinoikeuden piiriin jäävään toimintaan ja Veikkaus Oy:n ohjaukseen.

Kilpailun ja saatavuuden rajoittamismahdollisuuksien lisäksi yksinoikeusmallin etuihin haittojen torjumisessa kuuluu se, että valvottavia ja ohjattavia tahoja on rajoitetusti. Voimassa olevassa yksinoikeusmallissa valvottavia tahoja on vain yksi, mikä mahdollistaa edellä mainitun tiukan ohjausvallan käytön kustannustehokkaasti.

Rahapelien järjestämismalli vaikuttaa myös rahapelihaittoja koskeviin riskeihin. Tutkimuksessa on nähty, että intressiristiriidat voivat vaarantaa järjestelmän toteutusta haittojen ehkäisyyn näkökulmasta erityisesti monopolijärjestelmissä ja Veikkaus Oy:n tuoton käytön sitominen tiettyihin arpajaislaisia määriteltyihin käyttötarkoituksiin on nähty Suomen mallissa haasteena rahapelihaittojen ehkäisylle ja vähentämiselle (V. Marionneau & J. Nikkinen: Stakeholder interests in gambling revenue: an obstacle to public health interventions? Public Health 184, s. 102–106). Suomessa tätä riskiä on pyritty purkamaan yksinoikeusjärjestelmässä siirtämällä Veikkaus Oy:n tuotot vuoden 2024 alusta osaksi yleiskatteista valtion budjettia.

Toimilupapohjaisten järjestelmien eduksi on katsottu se, että niissä järjestelmän sisällä tapahtuva osuus kaikesta rahapelikulutuksesta eli niin sanottu kanavointiaste on lähtökohtaisesti helppompaa saada korkealle tasolle, koska markkinasta kiinnostuneilla toimijoilla on mahdollisuus hakea toimilupaa, jos ne täyttävät toimilupaehdot. Järjestelmän ulkopuolista tarjontaa esiintyy kuitenkin kaikissa rahapelijärjestelmissä. Järjestelmän sisällä tapahtuvan pelaamisen osuus kaikesta pelaamisesta ei välttämättä kuvaa järjestelmän kykyä torjua haittoja. Hyvin korkea kanavointiaste toimilupajärjestelmässä on mahdollista saavuttaa vähentämällä rahapelitoimintaa rajoittava sääntely minimiin ja tekemällä esimerkiksi kevyellä verotuksella, valvonnalla ja ohjauksella toimiluvan hankkiminen toimijoille mahdollisimman houkuttavaksi. Tällaisella politiikalla on kuitenkin voimakkaasti haittariskejä lisäävää vaikutusta. Rahapelihaittojen tehokas ehkäisy edellyttää riittävän tiukkaa rahapelitoiminnan sääntelyä, jolla väistämättä osaltaan on vaikutusta markkinan houkuttavuuteen potentiaalisille toimilupatoimijoille ja näin ollen myös kanavointiastetta heikentävää vaikutusta.

Kanavointiaste voi laskea myös sen vuoksi, että rahapelaamisen yleisyys ja kulutetun rahan määrä väestötasolla pienenee. Kulttuurinen muutos, jonka myötä pelaaminen vähenee, saattaa kohdentua voimakkaammin satunnaisesti rahapelejä pelaavaan suurempaan joukkoon kuin pienempään aktiivipelaajien ja keskimäärin useammin järjestelmän ulkopuolelle pelaavien joukkoon. Tällöin säännellyn markkinan osuus kokonaismarkkinasta voi pienentyä. Tällaisen mekanismin kautta tapahtuvalla kanavointiasteen heikkenemisellä ei ole negatiivista vaikutusta rahapelaamisesta aiheutuviin haittoihin.

On haittojen ehkäisyyn näkökulmasta edullista, että sääntely kattaa mahdollisimman suuren osan markkinasta, mutta tämä edellyttää sitä, että sääntely on rajoittavuudeltaan riittävällä tasolla. Jos korkea kanavointiastetta tavoitellaan rahapelien kokonaissaatavuutta lisäämällä, haitat kasvavat. Haittojen ehkäisyyn kannalta avainasemassa on rahapelin saatavuus ja saavutettavuus, ei kanavointiaste. Korkean kanavointiasteen ja tehokkaan haittojen ehkäisyyn yhdistäminen edellyttää, että rahapelijärjestelmässä rajoitetaan riittävässä määrin rahapelien saatavuutta sekä jär-

jestelmän sisällä että sen ulkopuolella. Tämä tarve korostuu erityisesti korkean haittariskin rahapeliin kohdalla ja markkinan digitalisoituessa, sillä järjestelmän ulkopuolinen tarjonta on pääosin digitaalisessa markkinassa läsnä.

Norjan yksinoikeusjärjestelmän kehittämistä koskevat uudet tiedot haastavat totuttua käsitystä toimilupajärjestelmän paremmuudesta rahapelaamisen kanavoinnin näkökulmasta. Norjan esimerkit ovat tuoreita, mutta osoittavat, että kanavointiastetta on mahdollista nostaa rajoittamalla rahapeliin saatavuutta samanaikaisesti sekä järjestelmän sisällä että sen ulkopuolella, ja että tämä on mahdollista myös yksinoikeusjärjestelmässä. Norjan kanavointiaste on kuitenkin Norjan rahapeliviranomaisen⁴⁶ ja konsulttiyhtiö H2GC:n mukaan merkittävästi toimilupajärjestelmään siirtyneitä Ruotsia ja Tanskaa alhaisemmalla tasolla. Rahapeliongelmiin määrän ja riskipelaamisen arvioidaan vähentyneen Norjassa⁴⁷ viime vuosina. Peliongelmiin määrän arvioidaan puolittuneen vuodesta 2019 vuoteen 2023. Peliongelmiin kärsivien osuus väestöstä on palannut nyt suunnilleen vuoden 2015 tasolle⁴⁸. Ei kuitenkaan tiedetä varmasti, selittyykö pelihaittojen väheneminen Norjassa viime vuosina toteutetulla rahapelipolitiikalla.

Suomessa yksinoikeusjärjestelmää on kehitetty edellisissä arpajaislain muutoksissa osin Norjan mallia mukaillen. Järjestelmän ulkopuolisten rahapeliin saatavuuden rajoittamiseksi otettiin Suomessa käyttöön maksuliikenteen estot vuoden 2023 alusta. Toimenpide ei ole järjestelmäsidoittava, kuten eivät muutkaan järjestelmän ulkopuoliseen pelaamiseen rajoittamiseen suoraan kohdennettavat toimenpiteet. Maksuliikenne-estojen vaikutuksia ei ole erikseen arvioitu, mutta Helsingin hallinto-oikeuden 19.2.2024 antaman päätöksen (967/2024) yhteydessä Poliisihallitus arvioi ratkaisun vahvistavan käsitystä siitä, että lainvastaiseen toimintaan pystytään nykyjärjestelmässä puuttumaan tehokkaasti. Kuten edellä on todettu, Veikkaus Oy:n markkinaosuus digitaalisessa kanavassa on muutosten jälkeen kasvanut hieman (kolme prosenttia), mikä voi liittyä osin tähän.

Tuoreimmissa rahapelipolitiikan kehittämiseen kantaa ottavissa raporteissa ei vielä ole kyetty hyödyntämään edes alustavia arvioita järjestelmän nykytilasta. Keväällä 2023 julkaisuissa esiselvityksessä ja KKV:n raportissa korostetaan molemmissa tarvetta kehittää rahapelijärjestelmää, mutta samalla tunnistetaan toimilupajärjestelmään tai osittaiseen toimilupajärjestelmään siirtymisessä rahapelihaittoihin liittyviä riskejä. Tunnistetut riskit liittyvät korkean riskin pelien saatavuuden lisääntymiseen sekä markkinoinnin kautta näiden pelin näkyvyyden lisääntymiseen. Myös THL:n asiantuntija-arvioiden mukaan järjestelmämuutos todennäköisesti vauhdittaa siirtymää matalan riskin pelien pelaamisesta korkean haittariskin peleihin, ja jos korkean riskin pelien pelaajamäärät kasvavat, on mahdollista, että myös vakavia rahapeliongelmiä kokevien sekä tuen ja hoidon tarpeessa olevien ihmisten määrä kasvaa.

Suomessa on vallinnut laaja yksimielisyys siitä, että vallitsevaa rahapelijärjestelmää on tarpeen kehittää. Keinoista tämän toteuttamiseksi sen sijaan ei ole ollut yksimielisyyttä ja erityisesti

⁴⁶ Lotteri- og stiftelsestilsynet (2024). Ansvarlegheit og kanalisering hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Lotteritilsynets rapport, maaliskuu 2024. Saatavilla osoitteessa https://lottstift.no/content/uploads/2024/04/Rapport_Kulturdepartementet_mars_2023_UUweb_v2.pdf.

⁴⁷ Pallesen, S., Mentzoni, R., Syvertsen, A., Kristensen, J., Erevik, E. & Morken, A. (2023). Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2022. Universitetet i Bergen, toukokuu 2023. Saatavilla osoitteessa <https://lottstift.no/content/uploads/2023/06/Omfang-av-Penge-og-dataspillproblemer-i-Norge-2022.pdf>.

⁴⁸ vrt. Pallesen, S., Molde, H., Mentzoni, R., Hanss, D. & Morken, A. (2016). Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2015. Universitetet i Bergen, huhtikuu 2016. Saatavilla osoitteessa https://lottstift.no/content/uploads/2021/05/WEB-Rapport_befolkningsundersokelsen.pdf.

rahapelihaittoihin liittyvien vaikutusten osalta näkemykset tarkoituksenmukaisista keinoista ovat vaihdelleet. Toisaalta on myös nähty, että rahapelijärjestelmän kehittämiseksi on jo tehty useita toimia, joiden vaikutukset olisi syytä arvioida ja huomioida, ennen kuin voidaan päästä ratkaisuun siitä, millaisia mahdollisia uusia kehittämistoimia tarvitaan rahapelipolitiikan tavoitteisiin pääsemiseksi. THL:n helmikuussa 2024 julkaisemat ennakkotulokset Suomalaisten rahapelaaminen -väestökyselystä valottavat osaltaan nykytilaa. Ennakkotulokset kertovat, että yhä harvempi pelaa rahapelejä, mutta samaan aikaan peliongelmat ovat lisääntyneet ja paljon pelaavien osuus pelikatteesta on suuri ja näyttää olevan kasvussa. Ulkomaisten nettipelien pelaaminen ei ole aivan viime vuosina yleistynyt, mutta on nykyisin merkittävästi yleisempää kuin esimerkiksi 2010-luvun alkupuolella. Haitoissa tapahtunut muutos ei ennakkotulosten mukaan pelkisty järjestelmän ulkopuoliseen tarjontaan, vaan tulokset alleviivaavat sitä, että muutoksen taustalla on useita tekijöitä.

Väestökyselyssä rahapelihaitoissa havaittu muutos on ajallisesti yhteydessä muutokseen, jossa korkean riskin rahapelien saatavuus kasvaa. Tämä näkyy osaltaan rahapelikulutuksessa. Yksittäiset rahapelaajat eivät välttämättä laajana joukkona siirry sähköiseen kanavaan tarjonnan painottuessa nettiin, mutta rahapelikulutus tapahtuu enenevässä määrin haittariskiä lisäävässä sähköisessä kanavassa ja entistä korkeamman haittariskin rahapelituotteiden parissa niiden osalta, jotka kulttuurisen muutoksen myötä jatkavat pelaamista. On todennäköistä, että nämä tekijät selittävät osaltaan sitä, että vaikka rahapelaajien kokonaismäärä väestötasolla laskee, rahapelihaitat ovat lisääntyneet. Yksi järjestelmämuutoksen vaikutuksia haittoihin määrittävä tekijä on se, miten paljon järjestelmämuutos kiihdyttää tätä kehitystä. Näyttää siltä, että järjestelmämuutos vahvistaa korkean riskin rahapelien tarjontaa oloa ja saatavuutta sähköisessä kanavassa.

Hallitusneuvottelujen tueksi laaditussa esiselvityksessä arvioitiin, että toimilupajärjestelmässä on yksinoikeusjärjestelmää paremmat edellytykset ehkäistä online-pelaamisesta aiheutuvia haittoja ja mahdollista saavuttaa korkeampi kanavointiaste kuin voimassa olevassa järjestelmässä tai sen kehittämistä lähtevässä vaihtoehdossa, mutta toisaalta arvioitiin, että toimilupajärjestelmässä korkean riskin verkkorahapelien tarjonta lisääntyisi, ja vakavat rahapelihaitat sekä velkaantuminen saattaisivat kasvaa, mikä puolestaan esimerkiksi kuormittaisi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää.

KKV:n selvityksessä puolestaan arvioitiin, että sääntelyä on tarve kehittää nykyisestä. Raportissa kuitenkin todettiin, että siinä esitetyn tarkastelun perusteella ei voi kuitenkaan tehdä johdopäätöksiä siitä, miten järjestelmää ja sääntelyä tulisi kehittää. Raportissa arvioidaan, että toimilupajärjestelmään siirtyminen voisi esimerkiksi tuoda nykyistä suuremman osan internetrahapelaamisesta kansallisen sääntelyn piiriin, mutta samaan voidaan pyrkiä myös yksinoikeusjärjestelmää vahvistavilla toimilla. (Karjalainen ym.: Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 3/2023).

Nykyisen rahapelijärjestelmän niin sanotun suotuisan liitännäisseurauksen eli valtion tuloutuksen näkökulmasta erot järjestelmätasolla suoran tuloutuksen näkökulmasta ovat merkittäviä. Suomen nykyisessä rahapelijärjestelmässä Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama yhtiö ja arpajaisveron lisäksi se tulouttaa valtiolle koko tuotonsa. Toimilupamarkkinan osalta valtion tuloutus perustuu verotukseen ja toimiluvanhaltijoilta muutoin perittäviin maksuihin. Valtiolle tuloutusosuus riippuu näiden tasosta, mutta osuus suhteessa pelikatteeseen on huomattavasti pienempi verrattuna nykyiseen yksinoikeusmalliin. Lisäksi järjestelmän ylläpitokulut toimilupamarkkinassa ovat huomattavasti korkeammat. Yksinoikeusmallin kanavointikyvyn kehittämistä lähtevä vaihtoehtoinen toteutustapa olisi todennäköisesti valtion rahapelitoiminnasta saatavan tuloutuksen näkökulmasta edullisin vaihtoehto, jos se onnistuttaisiin toteuttamaan tehokkaasti. Tuloutuksen näkökulmasta myös se vaihtoehto, ettei tehtäisi mitään muutoksia, olisi todennäköisesti tuloutuksen kannalta osittaisen toimilupajärjestelmään siirtymiseen verrattuna

tuloutuksen näkökulmasta suunnilleen yhtä hyvä ratkaisu. Veikkaus Oy:n vuosi- ja vastuullisuusraportin mukaan sen markkinaosuus digitaalisesta rahapelimarkkinasta on kasvanut kolme prosenttiyksikköä vuonna 2023. Muutokseen arvioidaan vaikuttavan osaltaan edellisellä hallituskaudella tehdyt arpajaislain muutokset, joiden tarkoituksena oli torjua järjestelmän ulkopuolista rahapeliin saatavuutta. Luvatta markkinassa toimivien pelintarjoajien aktiivisuus riippuu näiden muutosten toimeenpanosta. Tehostavaa vaikutusta arvioidaan olevan Helsingin hallinto-oikeuden päätöksellä 19.2.2024, jossa se hylkäsi BML Group Ltd:n valituksen Poliisihallituksen kiellosta markkinoida rahapelejä ja kiellon tehosteeksi asetetusta 2,4 miljoonan euron uhkasakosta.

Esityksen mukaisella rahapelin toimilupajärjestelmään perustuvalla rahapeliin järjestämismallilla arvioidaan olevan valtion tuloutuksen näkökulmasta positiivinen vaikutus suhteessa esitettyihin vaihtoehtoihin toteutusvaihtoehtoihin ainoastaan, mikäli rahapelimarkkinan koko merkittävästi kasvaisi. Tällä taas olisi rahapelihaittoja väestötasolla ja vakavien rahapelihaittojen riskiä lisäävää vaikutusta. Ottaen huomioon rahapelaajien väestöosuuden laskutrendi, rahapelimarkkinan koon merkittävä kasvu olisi epätodennäköistä ilman pelaamista edistävän rahapeliin toimeenpanon mahdollistamista. Lisäksi vaikutuksia valtion tuloihin arvioitaessa on huomioitava se todennäköinen vaihtoehto, että Veikkaus Oy:n markkinaosuus laskee online-markkinassa useiden laillisten toimijoiden markkinoille tulon myötä. Näissä arvioissa ei ole huomioitu sitä vaihtoehtoa, että Veikkaus Oy ei jatkossa olisi valtion kokonaan omistama yhtiö. Veikkaus Oy:n myyntituotoilla olisi lyhyen aikavälin tarkastelussa valtion tuloja lisäävää vaikutus, mutta se puolestaan vähentäisi valtion Veikkaus Oy:stä saamia osinkotuloja pidemmällä aikavälillä.

5.1.3 Toimilupajärjestelmän piiriin sisällytettävät rahapeliryhmät ja Veikkaus Oy:n yksinoikeus

Valmistelussa on arvioitu toimilupajärjestelmän kattavuutta. Hallitusohjelman mukaan toimilupajärjestelmään piiriin kuuluisivat lähtökohtaisesti online-kasinopelit ja online-vedonlyönti. Hallitusohjelma ei sisällä kirjausta siitä, mitkä rahapelit jäävät toimeenpantaviksi Veikkaus Oy:n yksinoikeudella. Niin ikään hallitusohjelman sanamuoto lähtökohtaisuudesta toimilupajärjestelmän piiriin kuuluvista rahapeleistä jätti valmistelussa arvioitaviksi kysymyksiksi esimerkiksi totopeliin sisällyttämisen joko yksinoikeudella tai toimiluvanvaraisesti toimeenpantaviin rahapeleihin sekä verkon välityksellä toimeenpantavan rahapelibingon kuulumisen jompaankumpaan rahapeliin toimeenpanojärjestelmään. Lisäksi valmistelussa on arvioitu, sallitaanko toimilupajärjestelmässä vedonlyöntipeliin toimeenpano sähköisen myyntikanavan lisäksi myös fyysisessä myyntikanavassa toimiluvanhaltijan oman toimipisteen tai asiamiesmyynnin välityksellä. Lisäksi valmistelussa on arvioitu lainsäädännöllisiä toteuttamisvaihtoehtoja Veikkaus Oy:n yksinoikeuteen jäävien rahapeliryhmien osalta.

Totopeliin kuulumista yksinoikeudella tai toimilupaperusteisesti toimeenpantaviin rahapeleihin on arvioitu uudistukselle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta sekä ottaen huomioon hallitusohjelmaan sisältyvän hevostalouden toimintaedellytysten varmistamista koskevan kirjauksen. Veikkaus Oy:n yksinoikeuden nojalla toimeenpanemien totopeliin kanavointiaste on nykyisellään erittäin korkea ja totopeliin pelaaminen järjestelmän ulkopuolisilla rahapelisivustoilla on vähäistä. Tämän vuoksi niiden sisällyttämistä toimilupajärjestelmän piiriin ei ole pidetty perusteltuna rahapelihaittojen torjunnan ja toimilupajärjestelmän käyttöönoton tavoitteiden näkökulmasta. Rahapelihaittojen torjunnan kannalta ei ole arvioitu olevan tarkoituksenmukaista lisätä kilpailua sinne, missä sitä ei jo ole. Totopeliin avaaminen kilpailulle markkinoille voisi myös merkitä totopeliin vahvaa markkinointia, jotta suomalaiset löytäisivät uuden tarjonnan. Toisaalta Suomen Hippos ry:n mukaan sisällyttämällä totopelit kilpailtuun toimilupajärjestelmään voitaisiin pitkällä aikajänteellä varmistaa hevospelaamisen kiinnostavuuden lisääntyminen sekä kansainvälisen hevospelaamisen ja urheilun kehittyminen positiiviseen suuntaan. Vuonna 2022

Veikkaus Oy:n totopelien pelikate väheni noin yhdeksän prosenttia, ja totopelien suhteellinen osuus koko Veikkaus Oy:n rahapelaamisesta laski noin viiden prosentin tasolle. Totopelien pelaamisen on arvioitu vähenevän yksinoikeusjärjestelmässä.

Verkon välityksellä toimeenpantavan rahapelibingon osalta valmistelussa on arvioitu pelin asemaa uudessa rahapelijärjestelmässä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta. Rahapelihaittojen näkökulmasta ei välttämättä olisi tarkoituksenmukaista lisätä kilpailua niiden rahapeli tuotteiden osalta, missä sitä ei merkittävässä määrin ole. Toisaalta rahapelibingon sisällyttäminen toimilupajärjestelmän piiriin vähentäisi sen tarjontaa järjestelmän ulkopuolisilla markkinoilla, mutta voisi samalla lisätä sen markkinointia suomalaisille. Lain tavoitteiden ja johdonmukaisuuden näkökulmasta arvioinnissa on katsottu, että sähköisesti toimeenpantava rahapelibingo on perusteltua sisällyttää toimilupajärjestelmään. Yksinoikeuteen jättäminen voidaan arvioida olevan ristiriidassa kanavointitavoitteen kanssa, sillä kyseessä on laajasti tarjottava rahapeli, jossa on kilpailua. Ruotsissa ja Tanskassa sähköinen rahapelibingo kuuluu toimilupajärjestelmän piiriin ja yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisilla toimijoilla on kyseistä rahapeliä koskevaa tarjontaa. Ruotsin lainsäädäntö sisältää verkon välityksellä toimeenpantavan bingopelin määrittelyn. Tanskassa peli on lainsäädännössä sisällytetty sähköisesti toimeenpantavien kasinopelien peliryhmään. Pelin sisällyttäminen toimilupajärjestelmään on edellyttänyt pelin määrittelyä.

Kysymystä vedonlyöntipelien toimeenpanon sallittavuudesta fyysisessä myyntikanavassa on arvioitu rahapelihaittojen ja kanavointitavoitteen näkökulmasta ottaen lisäksi huomioon myös oikeudelliset näkökohdat. Kanavointitavoitteen näkökulmasta fyysisen myyntikanavan salliminen vedonlyönnissä ei ole arvioitu olevan välttämätöntä, koska kilpailua ei tältä osin ole. Fyysisen myyntikanavan salliminen toimiluvan haltijoille on arvioitu lisäävän rahapelaamisen näkyvyyttä, mikä on rahapelihaittojen näkökulmasta ongelmallista, ja laajentavan fyysisen kanavan valvontaan käytettävien resurssien tarvetta merkittävästi. Säännökset asettavat lisäksi rahapeli toiminnan harjoittajalle lukuisia suoraan asiainhoitajien toiminnassa näkyviä velvoitteita. Tämän on arvioitu lisäävän sekä valvonnan että toimijoiden hallinnollista taakkaa merkittävästi. Valmistelussa on kuitenkin arvioitu, että kilpaillun toimilupamarkkinan rajaaminen ainoastaan verkon välityksellä toimeenpantaviin vedonlyöntipeleihin ei olisi tarkoituksenmukaista, sillä kyseisissä vedonlyöntipeleissä ja fyysisissä myyntipisteissä tarjotuissa vedonlyöntipeleissä on kyse samoista peleistä, joiden välinen ero liittyy yksinomaan pelien myyntikanavaan. Kansainvälisen vertailun perusteella on yleistä, että fyysinen myyntikanava sisältyy kilpailtuun toimilupamarkkinaan.

Yleishyödylliset toimijat ovat varojen hankkimiseksi yleishyödylliseen toimintaan esittäneet Ruotsin mallia vastaavankaltaisesti pienimuotoisten rahapelien toimeenpano-oikeutta siten, että toiminta olisi verovapaata ja että toimilupahakemusten käsittelymaksut olisivat alemmat. Hallitusohjelma ei sisällä kirjauksia rahapelien toimeenpano-oikeuden avaamista yleishyödyllisille yhteisöille. Kokonaisuuteen sisältyy haittojen näkökulmasta riskejä rahapelien saatavuuden, näkyvyyden ja hyväksyttävyyden lisääntymisestä, mikä saattaisi korostua erityisesti lasten ja nuorten kohdalla (esimerkiksi urheiluseurojen rahapeli toiminta) sekä muutoin rahapelihaittojen osalta riskiryhmään kuuluvien pelaajien kohdalla.

Muutos rahapelien toimeenpano-oikeuden avaamisesta yleishyödyllisille toimijoille olisi suuri ja periaatteellinen. Suomessa rahapelien toimeenpano-oikeus on laissa säädetty yksinoikeudella Veikkaus Oy:lle. Veikkaus Oy ei lain mukaan saa toimeenpanna muita arpajaisia kuin rahapelejä. Yleishyödyllisille yhteisöille on puolestaan lainsäädännössä säädetty yksinoikeus varainhankinnan järjestämiseen toimeenpanemalla tavara-arpajaisia sekä järjestämällä rahankeräyslaissa (863/2019) tarkoitettuja rahankeräyksiä. Tavara-arpajaisia ja rahankeräyksiä ei eräin rahankeräyslaissa säädettyin poikkeuksin (niin sanottu pienkeräykset) voi järjestää elinkeinotoiminnan tukemiseen taikka yksityisen henkilön tai oikeushenkilön varallisuuden kartuttamiseen

vaan edellä todetut varainhankinnan muodoista kertyneet varat on käytettävä yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Jos yleishyödyllisille yhteisöille avataan mahdollisuus toimeenpanna rahapelejä, asiassa voisi nousta esille myös kysymys siitä, tulisiko lainsäädännön peruseriaa yleistä yleishyödyllisten yhteisöjen yksinoikeudesta varainhankintaan tavara-arpajaisilla ja rahankeräyksillä muuttaa muuttamalla näitä varainhankinnan muotoja koskevaa lainsäädäntöä (arpajaislaki ja rahankeräyslaki) ja mahdollistaa tämä toiminta ansaintatarkoituksiin ja elinkeinonharjoittamisen muodoksi myös muille kuin yleishyödyllisille toimijoille.

Yleishyödyllisten yhteisöjen toimeenpanemien pienimuotoisten rahapelien salliminen edellyttäisi myös tarkkaa harkintaa pienimuotoisuuden määritelmän, toimiluvalla asetettavien ehtojen kuten varallisuustason eriyttämistä muista rahapelitoimiluvista, valvonnan ja sanktioiden osalta. Harkittavaksi tullevat myös pelit, jotka yhdistelevät tavara-arpajaisien ja rahapelien ominaisuuksia. Pelit voivat mahdollisesti yhdistellä tavara- ja rahapalkintoja, jollei muuta säädettäisi. Jos yleishyödylliset yhteisöt saisivat jatkossa toimeenpanna pienimuotoisia rahapelejä, on mahdollista, että yleishyödyllisiä yhteisöjä valvoisi kaksi eri viranomaista (riippuen rahapelien valvontaviranomaisen sijoittumisesta). Tämä ei ole tavoiteltava tilanne valvonnan järjestelyjen eikä valvottavien näkökulmasta.

Mikäli yleishyödyllisille toimijoille mahdollistettaisiin pienimuotoisten rahapelien toimeenpano mahdollisesti alemmalla hakemusten käsittelymaksulla ja alennetulla tai nollaverokannalla, tulisi tätä myös arvioida tarkemmin valtioneuvoston näkökulmasta. Arvioinnin tulisi kattaa muun muassa se, onko yleishyödyllisen yhteisön rahapelitoiminta taloudellista ja olisiko maksuhelpotus yleishyödyllisille yhteisöille valikoivaa etua taloudelliseen toimintaan. Jos valtiontuen kriteerit täyttyvät, järjestelmän soveltuvuus sisämarkkinoille tulisi varmistaa ennen järjestelmän hyväksymistä.

5.1.4 Veikkaus Oy:n yksinoikeuden toteuttamismalli, toimiluvan kesto ja toimilupakorvaus

Yksinoikeuden toteuttamismalli

Valmistelussa on voimassa olevan arpajaislain mukaisen lakisääteisen Veikkaus Oy:n yksinoikeuden ohella tarkasteltu vaihtoehtoa, jossa myös Veikkaus Oy:lle myönnettäisiin toimilupa sen yksinoikeuden piiriin jäävien rahapelien toimeenpanoon vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa. Hallitusohjelmaan ei sisälly tältä osin kirjausta.

Veikkaus Oy:n yksinoikeus olisi mahdollista toteuttaa säätämällä Veikkaus Oy:n yksinoikeudesta laissa vastaavasti kuin voimassa olevassa arpajaislaissa. Kyseisen vaihtoehdon etuna voidaan pitää sitä, että siihen ei sisältyisi toimilupaperusteiseen malliin lähtökohtaisesti sisältyvää oikeudellista riskiä toimiluvan myöntämistä koskeviin viranomaispäätöksiin kohdistuvista muutoksenhauista. Lakisääteiseen yksinoikeuteen ei myöskään sisältyisi toimilupaperusteista mallia vastaavaa kasvua rahapeliviranomaisen hallinnollisen työn määrässä, joka on seurausta yksinoikeuden haltijan lupahakemusten käsittelystä. Lakisääteinen yksinoikeus olisi myös lain-

säädäntöteknisesti yksinkertaisempi toteuttaa kuin toimilupaperusteinen malli, sillä siinä rahapelitoiminnan yksinoikeuteen ja sen haltijaan kohdistuva sääntely voitaisiin perustaa pitkälti olemassa olevan sääntelyn varaan. Nykyistä lainsäädäntöä vastaava lakisääteinen yksinoikeus ja siihen sisältyvä vaatimus Veikkaus Oy:stä valtion kokonaan omistamana yhtiönä eivät kuitenkaan lisäisi valtioneuvoston kanslian arvion mukaan valtion liikkumavaraa Veikkaus Oy:tä koskevassa omistajapoliittisessa päätöksenteossa ja mahdollistaisi tarvittaessa reagoimista valtion omistaja-arvon kehitykseen valtion taloudelliset intressit turvaavalla tavalla. Kyseinen sääntelymalli ei valtioneuvoston kanslian arvion mukaan vastaa esityksen tavoitteisiin.

Esitetylle toimilupaperusteiselle yksinoikeudelle vaihtoehtoisena sääntelymallina voidaan myös harkita ratkaisua, jossa Veikkaus Oy:n yksinoikeus tiettyjen rahapeliuotojen tarjoamiseen perustuisi edelleen lakiin, mutta jossa nykyisen arpajaislain vaatimus Veikkaus Oy:n olemisesta valtion 100-prosenttisessä omistuksessa korvattaisiin vaatimuksella, jonka mukaan valtio käyttää Veikkaus Oy:ssä määräysvaltaa. Yksinoikeutta koskeva sääntely mahdollistaisi tällöin valtiolle lähtökohtaisesti osittaisen luopumisen Veikkaus Oy:n osakkeista ilman toimilupaperusteiseen yksinoikeuteen siirtymistä. Tämä malli vaikeuttaisi kuitenkin valtioneuvoston kanslian arvion mukaan olennaisesti yksinoikeuden arvonmäärittäystä. Jos Veikkaus Oy:n yksinoikeus perustuisi toistaiseksi voimassa olevaan lakiin, olisi yksinoikeudelle vaikea määrittää taloudellista arvoa.

Valtioneuvoston kanslian arvion mukaan toimilupaperusteinen yksinoikeus toteuttaisi esityksen tavoitteet sen säilyttäessä Veikkaus Oy:n yksinoikeuden toimeenpanna muita kuin toimilupajärjestelmän piiriin kuuluvia rahapelejä sekä mahdollistaessa samalla valtiolle nykyistä suuremman liikkumavaran mitä tulee mahdollisiin tulevaisuudessa tehtäviin Veikkaus Oy:n omistusta koskeviin ratkaisuihin.

Hallitusohjelman lähtökohtana on, että Veikkaus Oy säilyttää yksinoikeuden muiden kuin kilpailun toimilupamarkkinan piiriin kuuluvien rahapelien toimeenpanoon. Esityksessä ole tämän vuoksi arvioitu sellaista vaihtoehtoa mallia yksinoikeuden toteuttamiseksi, johon sisältyisi mahdollisuus rahapelitoiminnan yksinoikeuden myöntämisestä jollekin muulle toimijalle kuin valtion määräysvallassa olevalle yhtiölle eli yksinoikeuden haltijan valitsemista julkisella tarjouskilpailumenettelyllä, johon voisivat Veikkaus Oy:n lisäksi osallistua myös yksityiset toimijat.

Yksinoikeustoimiluvan kesto

Yksinoikeuden haltijalle myönnettävien toimilupien keston osalta keskeiset tunnistetut vaihtoehdot ovat joko yksinoikeustoimiluvan kestosta säätäminen vastaavasti kuin toimilupajärjestelmässä myönnettyjen toimilupien kohdalla tai yksinoikeustoimiluvan muita toimilupatyyppejä pidemmästä kestosta säätäminen, jolloin toimilupa voisi olla voimassa kymmenen vuoden ajan. Näiden vaihtoehtojen arvioinnissa on huomioitava, että yksinoikeustoimilupien myöntämisen tarkoitus poikkeaisi toimilupajärjestelmässä myönnettävistä toimiluvista. Siinä missä toimilupajärjestelmässä myönnettäviin toimilupiin sovellettavan sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa kaikille halukkaille ja säädetyt yleiset edellytykset täyttävälle toimijoille rahapelitoiminnan harjoittaminen Suomen markkinoilla, yksinoikeustoimiluvilla oikeus tiettyjen rahapelien toimeenpanoon rajattaisiin vain yhdelle toimijalle siksi, että näin katsotaan voitavan saavuttaa tehokkaimmin rahapelien toimeenpanon sääntelyä ohjaavat yleisen edun mukaiset tavoitteet (muun muassa rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen). Toimilupajärjestelmään siirrytään niiden peliryhmien osalta, joissa nämä tavoitteet saavutetaan parhaiten kyseisen järjestelmän puitteissa.

Koska yksinoikeustoimilupa voitaisiin myöntää ainoastaan valtion määräysvallassa olevalle yhtiölle, jonka toimintaan valtiolla olisi tarvittaessa mahdollisuus puuttua määräysvaltansa kautta, ei yksinoikeustoimiluvan myöntämisen edellytysten uudelleenarviointi viiden vuoden välein olisi vastaavalla tavalla välttämätöntä em. yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi kuin kilpaillussa toimilupajärjestelmässä toimittaessa. Kilpailtuun toimilupajärjestelmässä sovellettavaa pidempi toimilupakausi mahdollistaisi myös yksinoikeuden haltijalle sen rahapelitoiminnan pitkäjänteisen suunnittelun ja kehittämisen em. yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumista tukevalla tavalla.

Edellä mainituista seikoista johtuen ensisijaisesti perusteltuna vaihtoehtona voidaan pitää yksinoikeustoimilupien toimilupajärjestelmässä myönnettyjä toimilupia pidempää kestoaa (kymmenen vuotta). Mikäli toimilupakauden aikana kuitenkin tapahtuisi merkittäviä muutoksia esimerkiksi rahapelimarkkinoiden toiminnassa tai teknologisessä kehityksessä, olisi myös yksinoikeustoimilupien ehtoja mahdollista muuttaa vastaavin edellytyksin kuin toimilupajärjestelmässä myönnettyjen toimilupien kohdalla.

Yksinoikeustoimiluvasta valtiolle maksettava korvaus

Yksinoikeuden myöntämisen seurauksena yksinoikeuden haltijalle mahdollisesti muodostuvan sisämarkkinoille soveltumattoman valtiontuen ehkäisemiseksi on käytettävissä useita vaihtoehtoisia sääntelymalleja ja vaihtoehtoja. Valmistelun yhteydessä on tunnistettu seuraavat vaihtoehtoiset mallit:

- Malli (i), jossa yksinoikeuden haltija velvoitetaan suorittamaan valtiolle julkisoikeudellinen veroluonteinen toimilupakorvaus, jolla pyritään varmistamaan, että yksinoikeuden haltijalle jää sen toimeenpanemista rahapeleistä ainoastaan kohtuulliseksi katsottava tuotto.
- Malli (ii), jossa yksinoikeuden haltijan ja valtion välillä solmitaan erillinen yksityisoikeudellinen sopimus, jolla sovitaan yksinoikeuden haltijan valtiolle suorittamasta markkinaehtoiseksi katsottavasta korvauksesta ja jolla pyritään varmistamaan, että yksinoikeuden haltijalle jää sen toimeenpanemista rahapeleistä ainoastaan kohtuulliseksi katsottava tuotto.
- Malli (iii), jossa yksinoikeuden haltija velvoitetaan lailla tilittämään yksinoikeuden nojalla harjoittamansa rahapelitoiminnan voitto kokonaisuudessaan valtiolle (vastaavasti kuin nykyisen arpajaislain 17 §:ssä).
- Malli (iv), jossa lainsäädännöllä rajataan yksinoikeuden haltijalle sallittu liiketoiminta yksinoikeuden nojalla tapahtuvaan rahapeliin toimeenpanoon, mutta jossa kyseisen rahapelitoiminnan tuoton käsittelyyn ei kohdistuisi erityisiä säännöksiä, jolloin yksinoikeuden haltijan rahapelitoiminnan tuoton suorittaminen valtiolle tapahtuisi tavanomaisesti sovellettavan yhtiöoikeudellisen sääntelyn mukaisessa järjestyksessä (ts. yksinoikeuden haltija suorittaisi voiton osinkona valtiolle).

Malli (i) ehkäisee tehokkaasti valtiontuen muodostumisen yksinoikeuden haltijalle sille myönnetyn yksinoikeuden seurauksena, jos veronluonteisen maksun mitoitus onnistuu. Mallin heikkoutena on kuitenkin sen sääntelytekniinen monimutkaisuus, sillä malli edellyttää muun ohella ainakin toimilupakorvauksen määräytymisen kannalta keskeisten tekijöiden määrittelyä lain tasolla ilman, että tällöin voitaisiin suoraan nojautua olemassa oleviin sääntelyratkaisuihin esi-

merkiksi muilta säännellyiltä toimialoilta. Mallin keskeinen heikkous on myös se, että toimilupakorvaus perustuu arvioon tulevista nettopelituotoista. Tulevia nettopelituottoja on hyvin vaikea ennustaa etukäteen ja siten on mahdollista, että yksinoikeuden haltijalle jää merkittävä määrä valtiontueksi katsottavaa ylituottoa. On mahdollista, että yksinoikeuden haltijan suorittama toimilupakorvaus rinnastuisi valtiosääntöoikeudellisesti veroon, jolloin sen suuruuden perusteita koskevan sääntelyn olisi täytettävä myös perustuslain 81 §:stä seuraavat oikeudelliset vaatimukset. Lisäksi malli edellyttää valtioneuvoston tekemää päätöstä suoritettavan toimilupakorvauksen määrästä, mistä aiheutuu lisääntyntä hallinnollista työtä. Koska malli perustuu osin arvioon tulevista nettopelituotoista, on mallin osalta erityisen keskeistä, että se käydään huolellisesti ennakolta läpi Euroopan komission kanssa, jotta se komissionkin näkemyksen mukaan poistaa taloudellisen edun valtiontukisääntelyn edellyttämällä tavalla.

Myös mallia (ii) voidaan lähtökohtaisesti pitää toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona esityksen tavoitteiden toteutumisen kannalta. Koska mallissa Veikkaus Oy:n valtiolle suorittama korvaus määräytyisi sopimusperusteisesti, voidaan mallin etuna pitää myös sen joustavuutta malliin (i) (julkisoikeudellinen toimilupakorvaus) verrattuna. Se on samalla myös sen heikkous, sillä se jättää runsaasti liikkumavaraa sopia korvauksesta, joka ei leikkaa kokonaisuudessaan valtiontueksi katsottavaa ylituottoa. Myös tämän mallin ongelmana on epävarmuus tulevista nettopelituotoista ja sen myötä riski siitä, että yksinoikeuden haltijalle jää huomattava määrä valtiontueksi katsottavaa ylituottoa, jos sopimusmaksun mitoituksessa epäonnistutaan. Sopimusperusteisen korvauksen ongelmana voidaan pitää valtion ja yksinoikeuden haltijan välillä solmittavan sopimuksen sisällön määrittelyä. Valtion ja yksinoikeuden haltijan välisessä sopimuksessa olisi asiallisesti kyse siitä, että yksinoikeuden haltija suorittaa valtiolle vastikkeen sille myönnetystä oikeudesta harjoittaa yksinoikeuden piiriin kuuluvaa rahapelitoimintaa. Tällöin sopimuksessa olisi todennäköisesti tarpeen määritellä myös yksinoikeuden haltijaa oikeudellisesti velvoittavalla tavalla muun muassa se, mitä rahapelejä ja missä laajuudessa yksinoikeuden haltija on velvollinen toimeenpanemaan sopimuskauden aikana. Tämä merkitsisi olennaisia poikkeamisia niistä lähtökohdista, joille rahapelitoiminnan sääntely on Suomessa aiemmin rakentunut, minkä lisäksi tulisi erikseen arvioida EU:n hankintadirektiivien mahdollinen soveltuminen kyseiseen sopimukseen.

Myös mallilla (iii) voitaisiin tehokkaasti ehkäistä mahdollisen valtiontuen muodostumista yksinoikeuden haltijalle. Malli olisi myös sääntelyteknisesti yksinkertainen toteuttaa sen vastassa olennaisilta osin voimassa olevan arpajaislain mukaista Veikkaus Oy:n tuoton käsittelyä koskevaa sääntelyä. Malli on kuitenkin lähtökohtaisesti ristiriidassa kohdassa 1 kuvattujen sääntelyn tavoitteiden kanssa, sillä se saattaisi tosiasiallisesti estää valtiota vähentämästä omistustaan yksinoikeuden haltijassa myöhemmässä vaiheessa. Näin on siksi, että mikäli yksinoikeuden haltijan olisi uuden lainsäädännön nojalla suoritettava rahapelitoimintansa voitto kokonaisuudessaan valtiolle, ei yksinoikeuden haltijan osakkeilla lähtökohtaisesti olisi lainkaan tuotto-odotukseen perustuvaa taloudellista arvoa mahdolliselle tulevalle yksityiselle vähemmistöomistajalle, sillä yksityinen vähemmistöomistaja kantaisi ainoastaan omistukseen liittyvän taloudellisen riskin ilman mahdollisuutta tuottoon.

Mallin (iv) valtiontuki oikeudellisen arvioinnin kannalta keskeiseksi muodostuu kysymys siitä, voidaanko yksinoikeuden haltijalle myönnetyn yksinoikeuden ja siihen sisältyvän valikoivan taloudellisen edun katsoa vääristävän kilpailua markkinoilla siitä huolimatta, että yksinoikeuden haltijan liiketoiminta olisi edellä kuvatusti rajattu kattamaan ainoastaan yksinoikeuden nojalla tapahtuva rahapelien toimeenpano. Lisäksi riski kielletyn valtiontuen muodostumisesta ko. mallissa olisi lähtökohtaisesti suurempi kuin muissa tarkastelluissa malleissa erityisesti tilanteissa, jossa valtio myöhemmässä vaiheessa luopuisi osasta omistuksestaan yksinoikeuden haltijassa.

Edellä kuvattujen mallien kokonaisarvioinnin perusteella ehdotettu sääntely perustuu malliin (i) (julkisoikeudellinen toimilupakorvaus). Huolimatta kyseisen mallin edellä kuvatuista heikkouksista (erityisesti sääntelytekniinen monimutkaisuus, hallinnollista työmäärää kasvattava vaikutus ja toimilupakorvauksen mitoittamiseen liittyvät epävarmuudet), voidaan sitä kokonaisarvioinnin perusteella pitää vaihtoehtona, joka voi olla valtioneuvostokäytännöllisesti mahdollinen ja mahdollistaa sen, että osa Veikkaus Oy:stä myöhemmin myydään. Malli mahdollistaisi valtiolle nykyistä suuremman liikkumavaran Veikkaus Oy:n omistusta koskevassa tulevassa päätöksenteossa samalla kuitenkin varmistaen, että merkittävä osuus yksinoikeuden nojalla harjoitetun rahapelitoiminnan tuotoista tuloutetaan valtiolle toimilupakorvauksina riippumatta mahdollisista myöhemmistä yksinoikeuden haltijaa koskevista omistuseräjästyksistä.

5.1.5 Veikkaus Oy:n konsernirakenne

Veikkaus Oy:n tulevan konsernirakenteen osalta keskeiset tunnistetut vaihtoehdot ovat (i) esitetty malli, jossa yksinoikeuden piiriin jäävää rahapelitoimintaa ja toimilupamarkkinoilla tapahtuvaa rahapelitoimintaa voitaisiin harjoittaa erillisissä yhtiöissä saman konsernin sisällä ja (ii) malli, jossa toimilupamarkkinoilla tapahtuva Veikkaus Oy:n rahapelitoiminta eriyttäisiin erilliseen yhtiöön, joka olisi valtion suorassa omistuksessa. Jälkimmäisessä mallissa toimilupamarkkinoilla toimiva yhtiö ei toisin sanoen olisi enää osa Veikkaus-konsernia. Vaihtoehtoisten konsernirakenteiden arvioinnin kannalta yksinoikeuden oikeudellisella toteuttamistavalla ei lähtökohtaisesti ole ratkaisevaa merkitystä, vaan Veikkaus Oy:n konsernirakenteen vaihtoehdot ja niiden arvioidut vaikutukset ovat olennaisilta osin samat sekä lakisääteisessä että toimilupaperusteisessa yksinoikeudessa.

Veikkaus Oy:n omistajaohjauksesta vastaava valtioneuvoston kanslia arvioi ehdotetun konsernirakenteen (i) täyttävän parhaiten esityksen tavoitteet sen mahdollistaessa Veikkaus Oy:n eri liiketoimintojen keskitetyn konsernitasoisen ohjauksen sekä Veikkaus-konsernin jaettujen resurssien hyödyntämisen eriytyneissä liiketoiminnissa. Edellytyksenä tälle on kuitenkin, että konsernisisäisissä transaktioissa sovelletaan tavanomaisia markkinaehtoja ja että konsernin sisäisten resurssien käytössä huomioidaan muutoinkin lainsäädäntöön sisältyvät eriyttämisvaatimukset ja kilpailulainsäädännön asettamat reunaehdot.

Valtioneuvoston kanslia arvioi vaihtoehtoisen konsernirakenteen (ii) johtavan pitkälti samantyyppiseen lopputulokseen. Toimilupamarkkinoilla tulevaisuudessa tapahtuva Veikkaus Oy:n rahapelitoiminta hyödyntää nykytilanteessa merkittävässä määrin samoja tuotannon tekijöitä kuin yksinoikeuden nojalla harjoitettu rahapelitoiminta. Tulevaisuudessa kilpailulainsäädännöstä tulevat rajoitteet ja lainsäädännöstä tulevat rajoitukset vähentävät mahdollisuuksia hyödyntää yhteisiä resursseja molemmissa malleissa. Vaikka toimilupamarkkinoilla toimiva Veikkaus-konserni erillinen yhtiö voisi sinänsä lähtökohtaisesti hyödyntää Veikkaus-konserniin kuuluvia tuotannon tekijöitä Veikkaus Oy:n kanssa solmittavien sopimusten nojalla ainakin väliaikaisesti myös eriyttäessä liiketoiminnat erillisiin konserneihin, tällaista ratkaisua ei voida pitää pitkällä aikavälillä liiketaloudellisesti kestävä vaihtoehtona. Näin pitkälle viedyn eriyttämisen todennäköisenä seurauksena olisi tällöin se, että Veikkaus Oy:n kilpailukyky toimilupamarkkinoilla tapahtuvassa liiketoiminnassa tasoittuisi suhteessa kilpailijoihin. Tällöin Veikkaus Oy:n täytyisi toteuttaa vastaavia uusia ainoastaan toimilupamarkkinoilla tapahtuvaa rahapelitoimintaa palvelevia investointeja kuten muidenkin yhtiöiden on tehtävä. Useat Veikkaus Oy:n toimilupamarkkinalla olevat kilpailijat tulevat olemaan suuria kansainvälisiä rahapelikonserneja, jotka voivat hyödyntää konsernin toiminnan laajuutta myös toimeenpannessaan rahapelejä Suomessa. Tällainen vaihtoehtoinen konsernirakenne siten todennäköisesti vaikuttaisi negatiivisesti toimilupamarkkinoilla toimivan Veikkaus-yhtiön osingonmaksukykyyn sekä valtion omistajarvon kehitykseen, mutta olisi tasapuolisen kilpailuaselman näkökulmasta toivottava.

Kun huomioidaan edellytys toimintojen eriyttämisestä erillisiin yhtiöihin, edellytys transaktioiden markkinaehtoisuudesta ja lainsäädäntöön sisällytettävät toimintojen erillisyyttä koskevat ehdot, pitää valtioneuvoston kanslia sekä konsernirakennetta (i) että (ii) pitää SEUT 106(1) artiklan näkökulmasta vähäriskisenä vaihtoehtona.

Ruotsin hallitus arvioi vuonna 2020 toimilupajärjestelmään siirtymistä kilpailulainsäädännön näkökulmasta. Raportissa SOU 2020:77 käsitellään muun muassa Svenska Spelin yksinoikeusmarkkinalla tapahtuvien toimintojen ja kilpaillun markkinan toimintojen erottamista. Liiketoiminta-alueiden ja oikeudellisen rakenteen erottamisen lisäksi kullakin yhtiöllä on uudelleensääntelyn jälkeen erilliset asiakastietokannat, pelitilit, verkkosivut ja tietotekniikkajärjestelmät, sisäinen organisaatio, sekä omat yhtiökumppanit ja transaktiovirrat. Raportissa nostetaan esiin myös markkinointisäännöt, jotka on otettu käyttöön ristiinmarkkinoinnin välttämiseksi. Svenska Spelin asiakkaat tarvitsevat siis kaksi eri tiliä ja pelilompakkoa, jotta voisivat käyttää koko konsernin pelivalikoimaa. Konsernin laajuista brändiä käytetään kuitenkin edelleen myymälöiden ulkopuolella olevissa opasteissa. Raportissa kerrotaan, että Svenska Spelin mukaan kaikkiin näihin toimenpiteisiin on ryhdytty, jotta voitaisiin varmistaa konsernin toimintojen selkeä jakautuminen, ja ettei luvaton ristiintukemista tapahdu. Tuolloin Ruotsin hallitus katsoi, ettei erottamisen suhteen tarvita sillä hetkellä lisätoimenpiteitä, koska uudelleensääntelyn vaikutukset kilpailuun voivat viedä aikaa. Raportissa kuitenkin todetaan, että on syytä jatkaa pelimarkkinoiden kehityksen ja kilpailutilanteen seuraamista.⁴⁹ Myös Tanskassa on tehty toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan, ettei Danske Spil saa toimilupamarkkinalla etua yksinoikeuden piirissä tapahtuvista toiminnoistaan. Yksinoikeusyhtiö Danske Lotteri Spil A/S:n toimilupa on asetettu tämän vuoksi muun muassa seuraavia ehtoja:

1. Danske Lotteri Spil A/S:n saa markkinoida ainoastaan yksinoikeuden piirissä olevia pelejä.
2. Kun rahapelejä pelataan sovelluksella, on pelaajalle oltava selvää, pelaako hän yksinoikeuden piirissä olevaa vai toimilupamarkkinalle kuuluvaa peliä.
3. Danske Lotteri Spil A/S:n pelitileillä saa olla vain monopolimarkkinoiden peleihin liittyviä varoja. Varoja ei saa siirtää pelitilien välillä.
4. Danske Spil A/S:n tytäryhtiöiden välisten transaktioiden tulee olla markkinaehtoisia. Ehdon tarkoituksena on ehkäistä ristisubventiota. Kaikkien tytäryhtiöiden välisten sopimusten ja transaktioiden tulee olla dokumentoitavissa.⁵⁰

5.1.6 Toimeenpanoa koskeva sääntely

Valmistelun aikana on arvioitu rahapelien toimeenpanoa koskevia sääntelytarpeita erityisesti voimassa olevan arpajaislain ja kansainvälisen vertailun pohjalta. Arpajaislain nojalla rahape-

⁴⁹ Statens Offentliga Utredningar (2020). Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden. SOU 2020/77. Saatavilla osoitteessa <https://www.regeringen.se/contentassets/4942818c09e14ab280d360ed3f1bbc64/okat-skydd-och-starkt-reglering-pa-den-omreglerade-spelmarknaden-sou-202077.pdf>.

⁵⁰ Danske Lotteri Spil A/S:lle vuonna 2023 myönnetty toimilupa on saatavilla osoitteessa: https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2023-03/Tilladelse%20til%20udbud%20af%20lotteri%20af%2015.%20marts%202023_0.pdf. Danske Lotteri Spil A/S:n toimiluvassa on ollut vastaavia ehtoja vuodesta 2017 alkaen.

lien toimeenpanoa säännellään Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta annetulla valtioneuvoston asetuksella Veikkaus Oy:n rahapeliin pelisäännöistä annetulla sisäministeriön asetuksella.

Rahapeliin toimeenpanon sääntelyyn liittyy hallitusohjelmassa uudistukselle asetetut tavoitteet rahapelihaittojen torjunnasta ja rahapelijärjestelmän kanavointiasteen parantamisesta. Kokonaisuutta tulee arvioida myös esimerkiksi kuluttajansuojan, pelaajien oikeusturvan, henkilötietojen suojan ja tietoturvan näkökulmasta. Asiakokonaisuuteen liittyy oikeudellisia ja teknisiä kysymyksiä muun muassa rahapeliin ominaisuuksia koskeva sääntely, pelaajien rekisteröinti ja tunnistaminen sekä pelitili, kansainvälinen yhteistyö sekä toimeenpanon tekniset ja muut vaatimukset. Voimassa olevalla arpajaislailla ja sen nojalla annettavilla asetuksilla säädetään näistä seikoista Veikkaus Oy:n harjoittaman rahapeliin toiminnan osalta. Asiakokonaisuudella on kiinteä liittymä myös hallitusohjelmassa tarkoitettuun keskitettyyn pelinestöjärjestelmään ja muihin pelaamisen hallintavälineisiin.

Eri rahapeliin määrittelyn osalta ei ole erityisesti arvioitu toteuttamisvaihtoehtoja, vaan lähtökohtana on ollut voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvien määritelmien tarkentaminen tarvittaessa. Määrittely on välttämätöntä, jotta kilpailtuun toimilupajärjestelmään ja Veikkaus Oy:n yksinoikeuteen jäävät rahapelit voidaan erottaa selkeästi toisistaan. Lisäksi rahapeliin erottavuus on merkityksellinen eri rahapeleihin mahdollisesti kohdistuvan erilaisen sääntelyn vuoksi. Voimassa olevassa lainsäädännössä esimerkiksi markkinoinnin sallittavuutta säännellään eri rahapeliin osalta toisistaan poikkeavasti. Lisäksi on myös paljon muuta sääntelyä, jonka sisältö riippuu säänneltävästä rahapelistä. Sääntelyä on esimerkiksi palautusprosentista sekä enimmäispanoksista ja -voitoista.

Valmistelun aikana on arvioitu voimassa olevan lainsäädännön mukaista sääntelyrakennetta, joka edellä kuvatulla tavalla koostuu lain- ja asetuksetasoisesta sääntelystä, ja sen toimivuutta uudessa rahapeliin järjestelmässä. Ottaen huomioon, että rahapeliin toimeenpanon sääntely on osittain hyvin yksityiskohtaista tai teknisluonteista, on uudessakin rahapeliin järjestelmässä tarpeen säännellä toimeenpanoa asetustasolla. Lisäksi rahapeliin toimeenpanon osalta on arvioitu olevan tarpeellista, että lailla valtuutettaisiin viranomaisen antamaan oikeussääntöjä määrätyistä teknisistä ja vähäisiä yksityiskohtia koskevista asioista, johon liittyy ainoastaan vähäistä harkintavallan käyttöä.

Voimassa olevan lain mukaan kaikki rahapelaaminen edellyttää pelaajan rekisteröitymistä ja pelikasino pelaamista lukuun ottamatta pelitilin avaamista. Pelaaminen edellyttää siis pelaajan tunnistautumista sekä verkkopelaamisessa että fyysisen myyntikanavan pelaamisessa. Valmistelussa ei ole arvioitu pakollisen tunnistautumisen vaatimuksen poistamista, vaan vaatimus on perusteltu jatkossakin erityisesti rahapeliin haittojen torjunnan ja myös muun muassa rahanpesulainsäädännön asettamien velvoitteiden vuoksi. Pakollinen tunnistautuminen mahdollistaa muun muassa pelaamisen hallintaan liittyvien rajoitusten ja muiden välineiden käyttöönoton sekä pelaamisen seurannan. Lisäksi tunnistautunut pelaaminen mahdollistaa pelikäyttäytymiseen perustuvan ulkoisen arvioinnin kehittämisen ja siihen liittyvät interventiot.

Rahapelaamisen ikäraja on arpajaislain mukaan 18 vuotta. Muissa Euroopan maissa rahapeleillä saattaa olla eri ikärajat riippuen siitä, mistä rahapeliin tyypistä on kyse, ja tarjotaanko rahapelejä fyysisessä myyntikanavassa vai internetissä. Ottaen huomioon tutkimusnäytön, nuorten aikuisten suojaaminen rahapeliin haitoilta erilaisin keinoin voidaan arvioida olevan tarpeen. Riskirajoilla ja ongelmallisesti rahapelejä pelaavista aikuisista merkittävä osa on aloittanut rahapelaamisen teini-ikäisenä (15–19-vuotiaana). 18–24-vuotiaat ovat alttiimpia rahapeliin haitoille kuin vanhemmat ikäryhmät. Nuorten aikuisten korkeampi riski rahapeliin ongelmille ja rahapeliin aiheuttamat

talousongelmat näkyvät auttavissa palveluissa. Talousvaikeudet ovat yleisiä nuorempien ikäryhmien parissa. Tutkimus nuorten aikuisten parissa osoitti, että ongelmallinen rahapelaaminen on yhteydessä kuluttajien velkaantumiseen ja velkaongelmiin. Aiemmat tutkimukset ovat osoittaneet, että velkojen ulosoton riski kasvaa 18 ikävuoden jälkeen ja se on suhteellisen tavallista 18–25-vuotiailla.⁵¹ Vuodesta 2019 lähtien vaikeasti velkaantuneiden osuus kaikista velkaantuneista on kasvanut erityisesti 18–24-vuotiaiden keskuudessa. Takuusäätiön rahapelaamiseen liittyvissä takauspäätöksissä nuoremmat ikäryhmät ja miehet ovat yliedustettuina suhteessa kaikkiin Takuusäätiön lainatakuupäätöksiin. Erityisesti nuoret miehet muodostavat selvästi muista poikkeavan ryhmän. Myös Takuusäätiön tulleiden yhteydenottojen perusteella rahapelaaminen velkaongelmien taustalla on yleisempää alle 30-vuotiaiden ja miesten (kaikki ikäryhmät mukaan lukien) keskuudessa. Rahapelaajilla korostuvat erityisesti vakuudettomat lainat (kuten kulutuslainat). Näihin lainoihin liittyvien velkojen määrät ovatkin selvästi korkeampia rahapelaajilla kuin muilla asiakkailta keskimäärin. Nuorten aikuisten rahapelaamiseen liittyvien haittariskien ja rahapeliongelmiin ehkäisemiseksi yksi vaihtoehto voisi olla ikärajan korottaminen koskien verkossa pelattavia nopearytmisiä korkean haittariskin helposti olevia rahapelejä. Hankkeessa ei ole hallitusohjelmassa asetetun uudistuksen tavoiteaikataulun vuoksi arvioitu tarvetta ikärajan muuttamiselle.

Hankkeen yhteydessä on laadittu hallitusohjelmaan sisältyvän kirjauksen mukaisesti selvitys raha-automaattien siirtämisestä erillisiin valvottuihin tiloihin. Selvityksen toteutti sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen (THL:n) tutkijoiden kanssa. Selvityksessä on esitetty raha-automaattien jakelua koskevat vaihtoehdot rahapelijärjestelmää uudistettaessa. Selvityksessä on arvioitu vaihtoehtojen vaikutukset erityisesti rahapelihaittojen näkökulmasta. Selvityksen johdosta ei ole tässä vaiheessa ryhdytty toimenpiteisiin raha-automaattien siirtämiseksi erillisiin valvottuihin tiloihin. Esityksessä ehdotetaan, että rahapelilaisissa säädettäisiin arpajaislain mukaisesti muun muassa raha-automaattien sijoittelusta ja automaatteja koskevasta omavalvonnasta. Lisäksi automaattien enimmäismäärästä säädettäisiin nykyisin mukaisesti valtioneuvoston asetuksella.

Huolenpitovelvoite, rahapeliongelmiin mallintaminen ja riskikäyttäytymisen tunnistaminen

Valmistelussa on arvioitu kansainvälisten sääntely- ja toimintamallien pohjalta rahapeliyhtiöille asetettavaa niin sanottua huolenpitovelvoitetta ja siitä säättämistä erityisesti kansainvälisen vertailun perusteella. Huolenpitovelvollisuuden liittyvä kiinteästi rahapeliongelmiin mallintaminen ja riskikäyttäytymisen tunnistaminen. Rahapelitoiminnan haittariskien ja haittojen arviointiryhmä on tehnyt alustavaa selvitystä peliongelmiin mallintamisen eri vaihtoehdoista ja niiden toimivuudesta. Peliongelmiin mallintaminen olisi mahdollista tehdä niin rahapeliyhtiöiden kuin viranomaisen toimesta. Arviointiryhmän näkemyksen mukaan huolenpitotehtävän siirto viranomaisille poistaisi nykyisin yhtiöiden vastuulla oleviin ja tekemiin ehkäiseviin toimiin ja ongelmallisen pelaamisen mallintamiseen liittyvät eturistiriidat ja tehostaisi olennaisesti haittojen ehkäisyä verrattuna nykyiseen käytäntöön, sekä myös muihin toimilupajärjestelmän käyttöönottoihin maihin.

THL:n ja Helsingin yliopiston tutkijat ovat keränneet laadullista tutkimusaineistoa haastattelemalla asiantuntijoilta eri hallintoalueilta, joissa on otettu käyttöön rahapelaamisen toimilupajärjestelmä. Tutkimuksessa pyrittiin kartoittamaan miten eri alueiden asiantuntijat näkevät huolen-

⁵¹ Oksanen, A., Savolainen, I., Sirola, A. & Kaakinen, M. (2018). Problem gambling and psychological distress: a cross-national perspective on the mediating effect of consumer debt and debt problems among emerging adults. *Harm Reduction Journal* 15:45.

pitovelvoitteen täyttymisen ja siihen mahdollisesti liittyvät ongelmat omassa rahapelijärjestelmässään. Rahapeliyhtiöt eroavat huomattavasti sen suhteen, miten ne huolenpitovelvoitetta toteuttavat. Yksi odotus on, että rahapeliyhtiöt puuttuvat haitalliselta vaikuttavaan käytökseen. Rahapeliyhtiöiden odotetaan kehittävän oma järjestelmä haitallisen pelikäyttäytymisen tunnistamiseksi. Yhtiöille ei ole määritelty selkeitä kriteereitä sille, mikä on haitallista tai hallitsematonta pelikäyttäytymistä, ja millaisia indikaattoreita tälle on ja mitä tulee tarkkailla. Kriteereiden puute antaa rahapeliyhtiöille huomattavaa tulkinnanvaraa. Interventioiden toimivuudesta oli haastatteluissa erilaisia näkemyksiä. Joidenkin rahapeliyhtiöiden kohdalla keskeinen ongelma puuttumisessa on myös se, etteivät ne välttämättä tarkkaile asiakkaiden pelikäyttäytymistä iltaisin ja viikonloppuisin. Sen sijaan pelaajiin otetaan yhteyttä vasta seuraavana arkipäivänä. Seuranta ei siis välttämättä ole ollenkaan reaaliaikaista, ja yhteydenotot eivät tule silloin, kun niistä olisi hyötyä.

Nykyisessä Veikkaus Oy:n huolenpitomallissa ja asiakkaiden kontaktoinnissa vastuu jää viime kädessä pelaajille itselleen. Esimerkiksi Alankomaissa on käytössä porrastettu malli huolenpitoon liittyvään kontaktointiin, joka mahdollistaa kattavammat keinot puuttua selvästi haittoja aiheuttavaan pelaamiseen. Lisäksi huolenpitotoimenpiteiden pidemmän aikavälin vaikutuksista pelaamiseen ja haittariskiinkin ei ole ainakaan THL:n tiedon mukaan vielä tehty arviota. Peliongelmistä kärsivälle henkilölle on tyypillistä impulsiivinen käytös ja itsehillinnan puute. Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että pelaajien lyhyen aikavälin reaktiot eivät keskimäärin anna oikeaa kuvaa interventioiden tehokkuudesta, vaan esimerkiksi kontaktoinnin jälkeen pelieston itselleen asettaneet pelaajat palaavat todennäköisesti pelineston jälkeen pelaamaan samalla tasolla kuin aiemmin (Hopfgartner et al., 2023).

Alankomaissa saatujen kokemusten mukaan yhteydenotot ovat olleet hyödyllisiä haittoihin puuttumisessa. Ennen lakiin perustuvaa huolenpitovelvollisuutta pelaajiin ei ollut otettu yhteyttä haitallisesta pelikäyttäytymisestä huolimatta. Ruotsissa on sen sijaan esitetty kriittisempiä näkemyksiä yhteydenottojen hyödyllisyydestä ja katsottu interventioiden tapahtuvan haittojen näkökulmasta liian myöhään. Ruotsalaisen haittajärjestön mukaan pelaajat eivät usein halua puhua pelaamisen ongelmistaan, jolloin yhteydenotosta ei ole hyötyä.

Käytännön haasteeksi haittoihin puuttumisessa on nostettu puuttuva kriteeristö ja määritelmä haitalliselle tai hallitsemattomalle pelikäyttäytymiselle.

Alankomaissa on käytössä portaittainen interventiomalli, jossa on oletuksena seuraavalle toimenpiteelle, että edellinen porras on toteutunut. Alankomaissa ongelmaksi on nähty tilanne, jossa henkilö ei syystä tai toisesta lue saamaansa sähköpostia. Tällöin katsotaan, ettei ensimmäisen portaan interventio ole tapahtunut, eikä rahapeliyhtiö voi siirtyä seuraavalle portaalle. Peliestoa ei siis voida asettaa, mikäli lievempiä toimenpiteitä ei ole voitu hyödyntää. Muita puuttumiskeinoja, kuten pelirajojen alentamista ei usein haluta ottaa käyttöön, sillä yhtiöt saattavat pelätä pelaajien siirtyvän toisen rahapeliyhtiön asiakkaaksi.

Vaikka huolenpitovelvoite on useassa rahapelijärjestelmässä asetettu suoraan peliyhtiöille, voi myös valvontaviranomaisella olla vastuuta asiassa. Esimerkiksi Alankomaissa viranomaisen on tehnyt selvityksen huolenpitovelvollisuuden toteutuksesta. Selvityksessä tuotiin esille puutteita huolenpitovelvollisuuden käytännön toteutuksessa, muttei annettu yhtiökohtaisia kehitysehdotuksia tai nostettu esiin olemassa olevia hyviä käytänteitä. Viranomaisen huolenpitovelvollisuuteen liittyvässä valvonnassa peliyhtiöiltä saadun pelidatan on arvioitu olevan avainasemassa ja esimerkiksi Alankomaissa peliyhtiöt siirtävät valvontaviranomaisen järjestelmään kaiken datan pelitapahtumat ja interventiot mukaan lukien.

Kansainvälisen vertailun pohjalta tehdyt havainnot yhtiöiden vastuulla olevan huolenpitovelvoitteen toteutumisesta ja siihen liittyvät ongelmat osoittavat, että käytännössä tämän kaltaisen velvoitteen toteutumista ja sen vaikuttavuutta on erittäin vaikeaa seurata ja arvioida järjestelmässä, jossa toimii lukuisia yhtiöitä, ja se vaatii mittavia resursseja ja panostusta viranomaisten taholta. Viranomaislähtöisen lähestymistavan yhdeksi vahvuudeksi on vertailussa arvioitu sekä haittojen ehkäisyn näkökulma että julkisten resurssien tarve toimilupajärjestelmissä, sillä se saattaa vähentää tarvetta valvoa yhdenvertaisesti ja yhdenmukaisesti toimiluvanhaltijoiden vastuullisuustoimenpiteitä ja niiden vaikuttavuutta.

5.1.7 Peliestot ja muut rahapelaamisen hallinnan välineet

Hallitusohjelman tavoitteen mukaan kuluttajalle mahdollistetaan pelaamisen eston hankkiminen yhdeltä alustalta kaikkiin toimiluvalla toimeenpantuihin rahapeleihin (keskitetty peliesterkisteri) ja varmistetaan muut tarvittavat pelihaittojen hallintakeinot. Valmistelussa on arvioitu voimassa olevan lainsäädännön ja kansainvälisen vertailun pohjalta erilaisia pelihaittojen hallintakeinoja, kuten erilaisia kulutusrajoja.

Rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja on mahdollista pyrkiä hillitsemään rajoittamalla sitä rahamäärää, jonka pelaaja pystyy käyttämään rahapelaamiseen. Pelitilille talletetun tai pelatun rahamäärän rajoittaminen ehkäisee todennäköisesti ylivelkaantumista ja voi vähentää ylipäättään pelaamiseen käytettyä aikaa. Kulutusrajat voisivat teknisestä toteuttamistavasta riippuen olla joko enimmäistalletusrajoja (pelaajan pankkitilin ja pelaamiseen käytettävän pelitilin väliset rahasierrot) tai rajoja, joita pelaaja voisi enimmillään hävitä tietyn ajanmäärään kuluessa (vuorokausi, kuukausi, vuosi). Rajat voisivat olla joko pelaajan itsensä asettamia, viranomaisen määrittämiä enimmäisrajoja tai molempia. Voimassa oleva lainsäädäntö sisältää kyseisen sääntelyn koskien Veikkaus Oy:n rahapelitarjontaa.

Pelaamisen määrään voidaan pyrkiä puuttumaan käytännössä joko yhtiökohtaisilla kulutusrajoilla tai kaikkea pelaamista koskevilla yhteisillä kulutusrajoilla. Toimilupajärjestelmässä yhtiökohtaisten rajoitusten voidaan arvioida olevan jossain määrin tehottomia rahapelihaittojen ehkäisyssä, sillä pelaaja voi pelata useamman rahapeliyhtiön rahapelejä ja rahapeliyhtiöt myös tarjoavat samoja kansainvälisiltä toimittajilta hankkimiaan rahapelejä. Yhtiökohtaisissa kulutusrajoissa pelaajan on edelleen mahdollista pelata huomattavan suuria summia, sillä yhtiöiden yhteenlasketuista rajoista muodostuu nopeasti hyvin suuri summa, ellei yhtiökohtaista rajaa säädetä todella pieneksi.

Valmistelun aikana on tarkasteltu kaikkia rahapelitarjoajia koskevaa yhteisten kulutusrajojen mallia, jossa toimilupayhtiöön hävitty rahamäärä vähentää kulutusmahdollisuutta myös muiden yhtiöiden rahapelitarjontaan. Haitta-asiantuntijat ovat katsooneet, että nykyiseltä tietopohjalta on ennakoitavissa rahapelihaittojen lisääntyminen, jos yhteisten kulutusrajojen mallia ei toteuteta ja tämä yhdistyy rahapelijärjestelmän uudistamisessa erityisen haittariskin pelien saatavuuden ja markkinoinnin lisääntymiseen. Keskitetyn mallin on toimilupajärjestelmässä tarkoitus rajoittaa nimenomaan haitallista pelaamista. Teknisesti kulutusrajojen toteutumisen valvonta voisi tapahtua keskitetyn viranomaisrekisterin kautta, mihin liittyisi myös mahdollisuus hakea peliestoa. Rekisteri mahdollistaisi myös datapohjaisen rahapelihaittojen torjuntaa koskevan laissa säädetyn viranomaistyön (rahapelihaittojen seuranta, tutkimus, arviointi sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen). Kulutusrajat vaikuttavat markkinointisääntelyn tavoin toisaalta siihen, miten houkuttelevana rahapeliyhtiöt näkevät Suomen markkinoille sijoittumisen. Kireät kulutusrajat voivat johtaa siihen, että osa potentiaalisista markkinoille tulevista rahapeliyhtiöistä jättäytyy Suomen järjestelmän ulkopuolelle.

Rahapeliin haittariskien ja haittojen arviointiryhmä on selvittänyt kulutusrajojen vaikuttavuutta ja niiden teknisen toteutuksen vaihtoehtoja. Vaihtoehdot eroavat teknisiltä vaatimuksiltaan ja kustannuksiltaan, mutta it-alan toimijoiden mukaan on olemassa useita toteutuskelpoisia vaihtoehtoja toteuttaa kattavia rajoituksia. Teknisesti keskitetyn mallin rakentaminen ei olennaisella tavalla näytä eroavan jo käytössä olevista ratkaisuista.

Nuorten aikuisten rahapelaamiseen liittyvien haittariskien ja rahapeliuongelmien ehkäisemiseksi voisi olla perusteltua harkita alhaisempien keskitettyjen enimmäiskulutusrajojen (vuorokausi, kuukausi, vuosi) asettamista nuorille aikuisille. Ikäryhmäkohtaiset vuosikulutusrajat ovat käytössä jo esimerkiksi PAF:lla. Tehokkaiden kulutusrajojen tulisi sisältää sekä pidemmän että lyhyemmän aikavälin rajoituksia. Tarve koskee erityisesti nuoria aikuisia ottaen huomioon heidän korkeamman riskinottoalttiutensa.

5.1.8 Rahapeliin markkinointia koskeva sääntely

Hallitusohjelman mukaan uudistuksessa turvataan mahdollisuus ohjata kulutusta luvalliseen tarjontaan muun muassa markkinoinnin avulla. Kanavointi toteutetaan siten, ettei markkinoinnilla edistetä haittoja aiheuttavaa pelaamista, eikä alaikäisille kohdisteta suoraan rahapeliin markkinointia. Markkinoinnin on oltava sisällöltään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista ja vastuullista. Pelien henkilökohtainen markkinointi ilman henkilön nimenomaista suostumusta kielletään. Valmistelussa on arvioitu erilaisia sääntelyn toteuttamismarkkinointivaihtoehtoja hallitusohjelman rahapelihaittojen torjuntaa ja kanavointiasteen parantamista koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sääntelyvaihtoehtona kaiken rahapeliin markkinoinnin kieltäminen ei olisi rahapeliyrityksille houkutteleva vaihtoehto hakeutua säännellyille markkinoille eikä tukisi hallitusohjelman tavoitetta kanavoida kysyntää toimilupajärjestelmän piiriin. Ilman mahdollisuutta suunnata kuluttajille markkinointia rahapeliyrityksillä ei olisi mahdollisuutta kilpailla markkinoilla ja Veikkaus Oy:llä olisi suhteeton etulyöntiasema jo vakiintuneena toimijana. Sääntelyvaihtoehtona kaiken markkinoinnin salliminen ilman markkinointia koskevia sisällöllisiä rajoituksia voidaan arvioida puolestaan johtavan merkittävään riskiin rahapelihaittojen lisääntymisestä ja erityisesti alaikäiset sekä haavoittuvassa asemassa olevat tulisivat markkinoinnin kohteeksi. Tätä ei voida pitää rahapelihaittojen torjunnan näkökulmasta tarkoituksenmukaisena sääntelyvaihtoehtona. Sääntelyvaihtoehto ei olisi linjassa lain tavoitteiden näkökulmasta, minkä vuoksi kaiken markkinoinnin sallimista ei ole voitu arvioida pitää perusteltuna.

Sääntelyvaihtoehtona median itsesääntely on vähiten valvojan viranomaisen resursseja vaativa vaihtoehto. Suomessa toimii useita itsesääntelymekanismeja kuten Julkisen sanan neuvosto ja Mainonnan eettinen neuvosto. Itsesääntelynormisto on yleensä lainsäädäntöä yksityiskohtaisempaa ja täydentää lainsäädäntöä sekä mahdollistaa puuttumisen sellaisiin haitallisiin ilmiöihin alalla, joita lait eivät käsittele. Rahapeliin markkinoinnin näkökulmasta median itsesääntely edesauttaisi vastuullisen markkinoinnin toimintatapojen käyttöönottoa. Kaikki mediatoimijat eivät kuitenkaan osallistu itsesääntelyyn eikä sitä voida siten pitää riittävänä markkinoinnin sääntelyn keinona. Itsesääntely ei myöskään mahdollista tarvittavia sanktioita vaan päätökset aiheuttavat toimijoille lähinnä mainehaittaa. Päätöksistä ei myöskään voi valittaa, koska itsesääntelytoimijat eivät ole viranomaisia.

Sääntelyvaihtoehtona haitallisimpien rahapeliin markkinointikielto olisi rahapelihaittojen näkökulmasta perusteltua ja merkitsisi nykyisen kaltaisen tilanteen säilyttämistä, jossa Veikkaus Oy saa markkinoida vain pienemmän haittariskin pelejä. Tämän on kuitenkin arvioitu olevan

epäjohdonmukaista hallitusohjelmaan sisältyvän kanavointitavoitteen näkökulmasta, sillä toimilupajärjestelmälle avattavat rahapelit ovat suurimpia pelihaittariskin omaavia pelejä, jolloin niiden markkinointikielto vähentäisi tavoitetta järjestelmän kanavointikyvyn parantamisesta.

Sääntelyvaihtoehtona markkinoinnin sisällöllinen rajoittaminen on arvioitu vastaavan hyvin suurelta osin voimassa olevaa lainsäädäntöä. Rahapelihaittojen torjunnan kannalta on arvioitu tarkoituksenmukaiseksi, että markkinoinnin sisältöä säänneltäisiin arpajaislain 14 b §:n kaltaisesti ja erityisesti vältettäisiin elämyksellistä ja pelaamiseen kannustavaa markkinointia.

Sääntelyvaihtoehtona markkinoinnin määrällisillä rajoituksilla, kuten mainosten määrän rajoittamisella tietyn ajanjakson aikana tai mainoksen keston rajoittamisella, on arvioitu olevan suuria vaikutuksia markkinoinnin aiheuttamiin rahapelihaittoihin. Toimiluvanhaltijoiden toimittamalla markkinointiselvityksillä voitaisiin tehokkaasti valvoa toteutettuja markkinointitoimia sekä tarvittaessa asettaa sanktioita, mikäli markkinoinnin määrällisiä rajoituksia ylitettäisiin. Määrällisiä rajoituksia harkitessa olisi ollut kuitenkin otettava huomioon, etteivät ne olisi liian tiukkoja vaikuttaen rahapelien toimeenpanijoiden halukkuuteen hakeutua markkinoille. Määrällisten rajoitusten etuna voidaan arvioida olevan niiden positiivisen vaikutuksen rahapelihaittojen torjunnassa, mutta haasteena voidaan arvioida olevan niiden mittaaminen. Määrää voisi mitata markkinointiin kulutetulla rahalla, mutta markkinointiväylien kustannukset sekä tavoitavuus ovat varsin erilaisia keskenään, esimerkiksi kohdistettu ohjelmallisen displaymainonta verrattuna televisiomainontaan, joten pelkkä käytetyn rahan seuraamisen ei voida arvioida antavan todellista kuvaa markkinoinnin laajuudesta tai sen haitallisuudesta.

Markkinoinnin kanavakohtaisilla rajoituksilla voidaan arvioida edesautettavan markkinoinnin valvontaa ja helpottavan rahapelien markkinoinnin suuntaamista täysi-ikäisille sekä pienemmän rahapelihaittariskin omaaville henkilöille. Televisio- ja radiomainonta ovat mainonnan väylinä perinteisiä ja erityisesti suurten toimijoiden suosiossa niiden korkeiden kustannusten sekä tavoitavuuden vuoksi. Haasteeksi nousee erityisesti tavoitavuus, joka merkitsee myös heikompa kohdentamista, jolloin mainonta tavoittaa myös alaikäisiä sekä haavoittuvassa asemassa olevat. Televisio- ja radiomainonnan ominaispiirteistä (liikkuva kuva, ääni) johtuen televisio- ja radiomainonta on käytännössä aina elämyksellistä ja elämyksellinen markkinointi on aiemmin katsottu kielletyksi korkean haittariskin omaavissa rahapeleissä. Sääntelyvaihtoehtona ajallisten rajoitusten asettamisella televisio ja radiomainontaan voidaan arvioida minimoitavan televisio- ja radiomainontaan sisältyviä edellä mainittuja riskejä. Esimerkiksi alkoholilainsäädännössä alkoholimainonta on sallittua vain kello 22.00–7.00 välisenä aikana.

Sääntelyvaihtoehtona televisio- ja radiomainonnan täyskielto olisi tehokkain tapa estää televisio- ja radio-markkinoinnista aiheutuvia haittoja. Haasteena täyskiellolle ovat muista EU-maista tulevat lähetykset, joiden mainoskatkoilla esiintyvän rahapelien markkinoinnin oikeustilaa voidaan tällä hetkellä pitää epäselvänä. Tällöin on riskinä, että tietyillä televisiokanavilla näkyisi kaikesta huolimatta rahapelien markkinointia, mutta kyseessä voisivat olla järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden mainokset. Televisiomainonnan täyskielto merkitsisi toisaalta selkeää erottelua toimiluvanhaltijoiden ja laittomien toimijoiden välillä, jolloin markkinoinnin valvonnassa välttyttäisiin epäselviltä tulkintatilanteilta. Mikäli markkinointia esiintyisi televisiolähetyksissä, olisi se aina kiellettyä ja sanktioiden piiriin kuuluvaa. Sama haaste koskisi myös lyhytaikaisella radioluvalla toimivia asemia, joissa on havaittu rahapelien markkinointia. Tällaiseen toimintaan voidaan kohdistaa kieltoja, mutta kieltopäätös ei estä toimijaa saamasta uutta radiolupaa.

Valmistelussa on kuitenkin katsottu, että televisio- ja radiomainonnan osalta ajallisten rajoitusten asettamisella ja markkinoinnin täyskiellolla olisi järjestelmän kanavointikykyä heikentävä

vaikutus. Markkinoinnin rahapelihaittoja aiheuttavaa vaikutusta on sen sijaan esityksessä pyritty vähentämään markkinoinnin sisältöä koskevilla säännöksillä.

Internet ja sosiaalinen media ovat olleet pääasialliset lainvastaisen rahapelimarkkinoinnin väylät jo pitkään. Näin ollen lain kanavointikyvyn parantamista koskevan tavoitteen kannalta valmistelussa on arvioitu markkinoinnin sallimista näissä väylissä, mutta selkein reunaehdoin. Sosiaalisen median luonteesta johtuen siellä tapahtunut markkinointi voi olla heikosti rahapeliyhtiön hallinnassa ja vaikuttajamarkkinointi kohdistuu helposti myös alaikäisiin. Tämän vuoksi valmistelussa on katsottu, että sosiaalisen median markkinointi tulisi rajata rahapeliyhtiön omalle tilille. Kolmansien osapuolien käyttöä markkinoinnissa on valmistelussa arvioitu markkinoinnin aggressiivisen toteuttamistavan riskin näkökulmasta. Internet-markkinoinnissa tulisi ottaa huomioon mainonnan kohdentaminen ja kohdennuksissa ei saisi tavoitella alaikäisiä tai haavoittuvassa asemassa olevia eikä mainontaa saisi kohdentaa esimerkiksi peliesticsterissä olevalle henkilölle. Mainonta tulisi lisäksi toteuttaa siten, että se ei olisi vuorovaikutteista kulluttajan kanssa.

Sääntelyvaihtoehtona markkinoinnin kieltäminen kokonaan sosiaalisessa mediassa ja internetissä tarkoittaisi osittain nykytilan jatkumista. Toimilupajärjestelmästä johtuen kuluttajalla olisi kuitenkin nykyistä suurempi riski olettaa markkinoinnin toimivan laillisesti, jolloin kuluttajansuoja heikkenisi nykyisestä. Kanavoinnin kannalta internet-mainonnan kieltäminen asettaisi toimiluvanhaltijat haasteelliseen asemaan. Markkinoinnin kieltäminen sosiaalisessa mediassa ja internetissä saattaisi aiheuttaa myös tietoisia väärinkäyttötilanteita. Markkinoinnin kieltäminen voisi tarkoittaa myös suhteetonta kilpailuetua laittomasti toimiville toimijoille, joka olisi ristiriidassa rahapelien kysynnän ohjaamisen tavoitteen näkökulmasta toimiluvan piiriin kuuluville toimijoille.

Valmistelussa on arvioitu markkinointisääntelyä koskien painettua mediaa ja ulkomainontaa. Painettu media on menettänyt merkitystään mainonnan välineenä. Rahapeliyhtiöille se voi kuitenkin osoittautua houkuttelevaksi keinoksi erilaisten suppean erityisalan lehtien vuoksi. Tällöin mainontaa voisi tehokkaasti kohdistaa tietynlaiseen lukijakuntaan ja kohtuullisin kustannuksin, koska pienilevikkeiset lehdet myyvät mainostilaa edullisesti. Riskinä olisi erityisesti erilaisten urheiluun liittyvien yhdistystoimijoiden ja harrastelehtien sivuilla markkinointi. Ulkomainonnan osalta markkinoinnilla tulisi olla kokoon ja sisältöön liittyviä rajoituksia. Ulkomarkkinointi kohdistuu kaikkiin ohikulkijoihin, joten markkinointia ei saisi tehdä esimerkiksi koulujen lähellä eikä markkinointimateriaali saisi olla kooltaan tai ulkoasultaan erityisen huomiota herättävää. Tällaisesta ulkomarkkinoinnista voidaan nähdä esimerkkinä suuri banderolli keskustalueen rakennuksen seinässä. Ulkomarkkinoinnin rajoitukset tulisi koskea myös rahapelitoimijoiden kivistä kalioikeuksia ja niiden ulkoasua.

Valmistelussa on arvioitu sponsoroinnin sääntelyä. Sponsoroinnin kieltäminen kokonaan estäisi haittoja tehokkaimmin. Sponsoroinnin kieltäminen voisi estää etenkin alaikäisten altistumista rahapelien markkinoinnille, koska suuri osa esimerkiksi pelipaitojen ja urheilujoukkueiden tuotetaman materiaalin käyttäjistä on alaikäisiä. Toisaalta sponsoroinnin kieltäminen jättäisi urheilutoimijat vaille yhtä tulonlähdettä ja saattaisi johtaa huippu-urheilussa kansainvälisen kilpailu- aseman heikkenemiseen. Suomalainen urheilu on suurilta osin erilaisten taloudellisten tukien varassa, joten sponsoroinnin kieltäminen toimiluvanhaltijoilta edellyttäisi suurempaa taloudellista panostusta muilta tahoilta. Sponsoroinnin kieltämisen on arvioitu voivan johtaa myös lainvastaisen markkinoinnin lisääntymiseen. Sponsoroinnin sallittavuus edesauttaisi urheilutoimijoiden taloudellista asemaa, mutta tulot keskittyisivät pienelle määrälle toimijoita kuten suurimmille urheilujoukkueille ja menestyneimmille sekä tunnetuimmille urheilijoille. Sponsorointi voisi myös näkyä urheilupeleissä ja siten laajentaa markkinoinnin kattavuutta.

Sponsoroinnin reunaehtojen tulisi olla selkeät ja niissä tulisi sulkea pois haitallisimmat ja näkyvimmmät sponsoroinnin muodot. Valmistelussa on arvioitu myös pääsponsoroinnin kieltoa. Sponsoroinnin laaja salliminen ei ole välttämätöntä vedonlyöntikysynnän kanavoimiseksi. Vedonlyöntiyhtiöillä on monia tapoja edelleen markkinoida brändiään ja tuotteitaan, vaikka ne eivät voisi toimia urheilutapahtuman, -joukkueen, -sarjan tai tapahtuma-areenan pääsponsorina, eli suurimman mahdollisimman näkyvyyden tarjoamalla paikoilla. Yleinen eurooppalainen suuntaus on kohti tiukempaa sponsoroinnin sääntelyä, kuten esimerkiksi Iso-Britanniassa Espanjassa, Alankomaissa, Italiassa ja Belgiassa. Belgiassa sponsorointi on täysin kiellettyä siirtymäajan jälkeen ammattiurheilussa ja Iso-Britanniassa Valioliiga on rajoittanut nimenomaisesti pääsponsoroinnin toimimista. Italiassa rahapeliyhtiöiden sponsorointi urheilussa kiellettiin vuonna 2019 ja Espanjassa vuonna 2020. Alankomaissa rahapeliyhtiöiden harjoittama urheilu-järjestöjen sponsorointi päättyi viimeistään kesällä 2025. Pääsponsoroinnin kiellosta huolimatta ehdotettu sääntely olisi mahdollistanut kokonaisuutena edelleen sponsorina toimimisen ja tätä kautta suomalaisen urheilun tukemisen haittoja minimoimalla.

5.1.9 Toimivaltainen lupa- ja valvontaviranomainen ja toiminnan rahoitus

Valmistelussa on tarkasteltu eri vaihtoehtoja lupa- ja valvontaviranomaisen sijoittautumisesta. Hallitusohjelman mukaan lisenssijärjestelmään siirryttäessä tehostetaan rahapelitoimialan valvontaa, turvataan valvonnan riittävät resurssit ja estetään tehokkaasti muun muassa rahanpesu ja tulosmanipulaatio. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että kuluttajalle mahdollistetaan pelaamisen eston hankkiminen yhdeltä alustalta kaikkiin lisensoituihin palveluihin ja varmistetaan muut tarvittavat pelihaittojen hallintakeinot. Hallitusohjelmassa ei oteta kantaa siihen, mikä viranomainen toimisi uudessa rahapelijärjestelmässä lupa- ja valvontaviranomaisena. Valvonnan järjestämiseen uudessa rahapelijärjestelmässä liittyy myös hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan selvitetään ja siirretään pois poliisilta sellaiset poliisin tehtävät tai tehtäväalueet, joiden ei ole tarpeen kuulua poliisille. Hallitusohjelmassa on myös kirjauksia muun muassa uusien teknologien ja digitalisaation hyödyntämisestä julkishallinnon toiminnassa ja digitaalisten palveluiden ensisijaisuudesta.

Yksinoikeusjärjestelmässä valvovana viranomaisena toimii Poliisihallitus. Hankkeessa on arvioitu, miten lupa- ja valvontatoiminta voitaisiin uudessa rahapelijärjestelmässä organisatorisesti järjestää. Vertailtavina vaihtoehtoina on ollut nykyisessä järjestelmässä valvovana viranomaisena toimiva Poliisihallitus, KKV, uusi valtakunnallinen lupa-, ja valvontavirasto (Lupa- ja valvontavirasto, LVV) sekä uusi perustettava erillinen rahapelivirasto.

Poliisihallituksen toimimista uudessakin rahapelijärjestelmässä toimivaltaisena viranomaisena puoltaisi muun muassa se, että Poliisihallitus on olemassa oleva organisaatio, jolla on tehtävään liittyvää erityisosaamista. Rahapelienvälityksen valvontaan liittyvät tehtävät eivät kuitenkaan kuulu poliisin ydintehtäviin eikä niiden arvioida olevan tarpeen jatkossa kuulua poliisille. Rahapelienvälityksen valvonta on omaa erityisosaamista edellyttävä tehtäväalue, eikä se edellytä yksinomaan poliisille kuuluvia toimivaltuuksia. Rahapelienvälityksen valvonta ei tuota myöskään muussa poliisitoiminnassa hyödynnettävää lisäarvoa.

KKV on yleisviranomainen, jonka toimivalta koskee koko kansantaloutta. Sektorikohtainen sääntely sopii huonosti yhteen KKV:n muiden tehtävien kanssa, eikä sektorispesifiä sääntelyä ole yleisesti ottaen tarkoituksenmukaista keskittää yleisviranomaiselle. Sektorikohtainen sääntely ja sen tavoitteet voivat olla ajoittain ristiriidassa kilpailu- ja kuluttajapolitiikan kanssa. Rahapeliviranomaisen tehtävissä voivat korostua esimerkiksi kansanterveyden ja turvallisuuden edistäminen, kun taas kilpailu- ja kuluttajansuojalain valvontatehtävissä keskiössä ovat markkinoiden toimivuus ja kuluttajien taloudellinen etu. Näiden sekoittaminen toisiinsa ei ole hal-

lintoviranomaisten riippumattomuuden tai yritysten oikeussuojankaan näkökulmasta mahdollista, sillä kilpailuvalvonnassa ja kuluttajansuojalain valvonnassa viranomaisen on kohdeltava kaikkia valvonnan kohteena olevia yrityksiä yhdenmukaisesti täysin riippumatta niiden toimintaan liittyvistä muista valvontakysymyksistä tai prosesseista. Sektoriviranomaisen ja yleisviranomaisen tehtävien sekoittamisen tai kahden valvontatyyppin yhdistämisen ei arvioida tuottavan sellaisia synergiaetuja, joiden vuoksi niiden sijoittuminen KKV:oon olisi mielekästä tai edes mahdollista.

Uusi erillinen ja itsenäinen rahapelivirasto olisi Pohjoismaissa omaksutun mallin mukainen ratkaisu. Myös uudistusta edeltäneessä esiselvityksessä katsottiin, että toimilupajärjestelmän käyttöönotosta aiheutuvat uudet viranomaistehtävät synnyttäisivät tarpeen kokonaan uuden itsenäisen viraston perustamiselle, jolle kuuluisi kokonaisvastuu rahapelitoiminnan valvonnasta Suomessa. Uutta virastoa perustettaessa syntyisi hallinnollisia kuluja verrattuna tilanteeseen, jossa lupa- ja valvontatoiminto organisoitaisiin johonkin toiminnassa olevaan virastoon. Riippuen toiminnon koosta, nämä lisäkustannukset eivät kuitenkaan olisi välttämättä koko toiminnan kokonaiskustannusten näkökulmasta merkittäviä.

Valmistelussa on pidetty perusteltavimpana vaihtoehtona lupa- ja valvontatoiminnan sijoittamista Lupa- ja valvontavirastoon, jonne ollaan keskittämässä muitakin vastaavan kaltaisia lupa- ja valvontatehtäviä. Viraston on tarkoitus aloittaa toimintansa viimeistään 1.1.2026.

Hallitusohjelman mukaan toimilupajärjestelmään siirryttäessä turvataan valvonnan riittävät resurssit. Valtion virastot kuuluvat valtion budjettitalouden piiriin, ja niiden toiminnan rahoitus budjetoidaan valtion talousarviossa. Virastojen toiminnan keskeisimmät rahoituskanavat ovat talousarviossa virastolle osoitettava vuosittainen talousarviomääräraha ja viraston asiakkailtaan saamien maksujen tuotto (julkisoikeudelliset ja liiketaloudelliset maksut). Valmistelun aikana on arvioitu, että lupa- ja valvontaviranomaisen rahoitusrakenne koostuisi 1) toimiluvanhakijoilta perittävistä hakemusten käsittelymaksuista, 2) toimiluvanhaltijoilta perittävästä vuosittaisesta valvontamaksusta sekä 3) valtion talousarviossa valvontaan osoitetuista määrärahoista. Vastaavan kaltainen rahoitusrakenne on esimerkiksi Finanssivalvonnalla.

Valmistelun aikana on katsottu, että kaikki valvontatoiminta ei ole sellaista, että sen kustannuksia voisi kohdistaa yksittäisiin valvottaviin, minkä vuoksi kaikilta valvottavilta perittävä valvontamaksu olisi perusteltu vaihtoehto yksittäisistä valvontatoimenpiteistä perittävien käsittelymaksujen sijaan. Valvontamaksujen osalta valmistelussa on arvioitu, olisiko valvontamaksu riippumaton esimerkiksi rahapelitoiminnan laajuudesta tai luvanhaltijan koosta ja että koostuisivatko maksut kiinteästä perusosasta ja lisäksi esimerkiksi pelikatteen perusteella määräytyvästä lisäosasta. Valvontamaksun määräytymisen perusteita ja suuruuden arviointia vaikeuttaa se, että kyse on kokonaan uudesta rahapelilainsäädännöstä, jonka myötä viranomaisen valvontatehtävät tulevat muuttumaan luonteeltaan ja lisääntyvän nykyisestä. Valmistelussa on kuitenkin katsottu, että esimerkiksi Ruotsissa käytössä oleva valvontamaksujärjestely, jossa valvontamaksu määräytyy toimilupatyypin mukaan ja on eräissä toimilupatyypeissä porrastettu toiminnan laajuuden mukaisesti, olisi selkeä ratkaisu.

5.1.10 Toimilupamenettely

Hallitusohjelmaan ei sisälly nimenomaisia kirjauksia toimilupamenettelystä. Menettelyn osalta tulisi huomioida hallitusohjelman kirjaukset digitaalisesta ja tehokkaasta julkisesta hallinnosta.

Toimilupatyypit

Valmistelussa on arvioitu sitä, kattaisiko uudessa järjestelmässä myönnettävä rahapelitoimilupa kaikki toimiluvanvaraiset rahapelit vai tulisiko rahapelin toimeenpanijan hakea erillistä lupaa eri rahapelityypeille, kuten esimerkiksi Ruotsissa. Yksinkertaisimmalta ratkaisulta vaikuttaisi säättää yhdestä rahapelitoimiluvasta, joka kattaa tehdyn lupahakemuksen laajuudesta riippuen yhden tai useampia toimilupajärjestelmän piiriin kuuluvia rahapelimuotoja. On lähtökohtaisesti vaikea nähdä, että toimijoilta edellytetyt yleiset vaatimukset olisivat siinä määrin erilaisia rahapelimuodosta riippuen, että tämä edellyttäisi eriytettyjen toimilupien käyttöönottoa. Eri rahapelityyppien mahdollisiin toisistaan poikkeaviin sääntelytarpeisiin voitaisiin kiinnittää sen sijaan huomiota esimerkiksi rahapelin toimeenpanoa koskevassa sääntelyssä.

Peliohjelmistotoimilupa

Hallitusohjelmaan ei sisälly kirjauksia siitä, mitkä kaikki toiminnat olisivat toimiluvanvaraisia uudessa rahapelijärjestelmässä. Osana toimilupajärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan torjuntaa on tarkasteltu esimerkiksi Ruotsin lainsäädäntöön sisältyvää peliohjelmistotoimittajan toimilupaa. Ruotsissa ohjelmistotoimittajan toimilupavaatimus sisällytettiin lainsäädäntöön toimilupajärjestelmään siirtymisen jälkeen samalla kun lainsäädäntöön tehtiin muita muutoksia, joilla pyrittiin torjumaan lisensoimattomia rahapelejä. Lainsäädäntöuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan peliohjelmistojen toimilupavaatimus vaikeuttaa lainvastaisten rahapelin tarjoamista Ruotsin pelimarkkinoilla ja antaa viranomaiselle enemmän mahdollisuuksia lainvastaiseen toimintaan puuttumiseksi ja sen torjumiseksi. Toimilupavaatimuksen arvioitiin perustelujen mukaan myös lisäävän viranomaisen mahdollisuuksia valvoa peliohjelmistojen toimittajia. Vastaavan kaltainen sääntely on esimerkiksi Isossa-Britanniassa. Rahapelitoimintaa valvovan Gambling Commissionin edustajat ovat tuoneet esille, että kyseinen toimilupajärjestelmä on vaikuttanut tehokkaasti ilman toimilupaa tarjottavien rahapelin torjuntaan. Kansainvälisten kokemusten perusteella ohjelmistotoimilupaa on valmistelussa pidetty tärkeänä keinona hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotettuun rahapelilakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset peliohjelmistojen toimittamisen toimiluvanvaraisuudesta, jotta uudessa rahapelijärjestelmässä voitaisiin tehokkaammin puuttua lainvastaisten rahapelin tarjoamiseen uudessa markkinassa.

Asiamiehiä koskeva mahdollinen toimilupa

Valmistelussa on arvioitu, edellyttäisikö rahapelin toimeenpanijan asiamiehenä toimiminen toimilupaa. Tässä vaiheessa valmistelua on päädytty Ruotsin lainsäädännön mukaisesta ratkaisusta poikkeavasti ehdotukseen, jonka mukaan asiamieheltä ei edellytettäisi rekisteröintiä. Sääntelyn ehdotetaan kuitenkin sisällytettäväksi toimiluvanhakijoiden ja -haltijoiden velvoite ilmoittaa valvontaviranomaiselle käyttämänsä asiamiehet. Koska myös fyysisessä myyntikanavassa tapahtuva vedonlyönti sisältyisi kilpailtuun toimilupajärjestelmään, voisi käytännössä asiamiestoimintaa olla myös muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelin osalta. Asiamiesten ilmoittamisvelvollisuus olisi erityisesti rahanpesulainsäädännön näkökulmasta tärkeää.

Toimilupa myös luonnolliselle henkilölle

Valmistelussa on arvioitu, tulisiko toimiluvan myöntäminen rajoittaa ainoastaan oikeushenkilöihin. Ruotsissa ja Tanskassa toimilupa rahapelin toimeenpanemiseen voidaan myöntää sekä luonnolliselle henkilölle että oikeushenkilölle. Elinkeinotoimintalain 2 § sisältää perussäännöksen siitä, kenellä on oikeus harjoittaa elinkeinotoimintaa Suomessa. Elinkeinotoimintaa saa harjoittaa 1) luonnollinen henkilö, jolla on asuinpaikka Euroopan talousalueella; 2) suomalainen

yhteisö tai säätiö; ja 3) ulkomainen yhteisö tai säätiö, joka on perustettu Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion lainsäädännön mukaan ja jolla on sääntömääräinen kotipaikka, keskuksenhallinto tai päätoimipaikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Lisäksi lain 3 §:n mukaan elinkeinotoimintaa saa harjoittaa Patentti- ja rekisterihallituksen myöntämällä luvalla 1) luonnollinen henkilö, jolla on asuinpaikka Euroopan talousalueen ulkopuolella ja 2) muu kuin 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu ulkomainen yhteisö tai säätiö, joka perustaa sivuliikkeen Suomeen. Elinkeinotoimintaa saa ammattimaisesti harjoittaa luonnollinen henkilö (*yksityinen elinkeinonharjoittaja*), joka on täysi-ikäinen ja joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Eri elinkeinonharjoittamisen muotoja pitää yleisesti kohdella tasapuolisesti. Valmistelussa on otettu Ruotsin ja Tanskan lainsäädäntö lähtökohdaksi. Toimilupa voitaisiin myöntää laissa säädetyt edellytykset täyttävälle riippumatta oikeudellisesta muodosta.

Toimiluvan voimassaoloaika

Toistaiseksi voimassa oleva toimilupa voisi olla hallinnollisen taakan ja viranomaisen tehtävien määrän kannalta perusteltu ratkaisu. Esimerkiksi vuonna 2020 voimaan tulleen rahankeräyslain nojalla myönnettävä rahankeräyslupa myönnetään toistaiseksi voimassa olevana. Laissa säädetään luvanhaltijan velvollisuudesta ilmoittaa viranomaiselle olosuhteiden muutoksesta sekä velvollisuudesta toimittaa viranomaiselle vuosisuunnitelma ja -ilmoitus. Toistaiseksi voimassa oleva toimilupa voidaan peruuttaa laissa säädetyin edellytyksin. Luvanhaltijalle voidaan antaa myös kirjallinen varoitus.

Rahapelitoimiluvan myöntämisen edellytysten täyttymisen tulisi toimintaan kohdistuvan jatkuvan viranomaisvalvonnan lisäksi kuitenkin tulla uudelleenarvioiduksi säännöllisin väliajoin. Luvan tulisi näin ollen lähtökohtaisesti olla voimassa rajoitetun määräajan. Sekä lupahakemusten käsittelyn edellyttämien viranomaisresurssien, että luvanhaltijoiden tarvitseman riittävän ennustettavan toimintaympäristön näkökulmasta rahapelitoimiluvan voimassaoloajan tulisi kuitenkin olla riittävän pitkä, esimerkiksi viisi vuotta. Kansainvälisessä vertailussa viisi vuotta on yleinen toimiluvan kesto. Lainsäädännön tulisi kuitenkin mahdollistaa viranomaiselle tarvittaessa rahapeliluvan myöntäminen myös tätä lyhyemmäksi ajaksi, mikäli tälle on olemassa painavat perusteet. Painavina perusteina voidaan pitää muun muassa toimijan aiemmassa toiminnassa esiintyneitä epäselvyyksiä ja toimijan tai sen edustajien vähäinen kokemus elinkeinotoiminnasta.

Yksinoikeuden haltijalle myönnettävien toimilupien voimassaoloajan osalta keskeiset tunnistetut vaihtoehdot ovat toimiluvan kestosta säättäminen vastaavasti kuin kilpaillussa toimilupajärjestelmässä myönnettyjen toimilupien kohdalla tai muita toimilupatyyppejä pidemmästä kestoista säättäminen, jolloin toimilupa voisi olla voimassa esimerkiksi kymmenen vuoden ajan. Yksinoikeustoimilupien myöntämisen tarkoitus poikkeaisi kilpaillussa toimilupajärjestelmässä myönnettävistä toimiluvista. Jälkimmäisiin toimilupiin sovellettavan sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa kaikille halukkaille ja säädetyt yleiset edellytykset täyttävälle toimijoille rahapelitoiminnan harjoittaminen Suomen markkinoilla. Yksinoikeustoimiluvilla oikeus tiettyjen rahapelien toimeenpanoon puolestaan rajattaisiin vain yhdelle toimijalle siksi, että näin katsotaan voitavan saavuttaa tehokkaimmin rahapelien toimeenpanon sääntelyä ohjaavat yleisen edun mukaiset tavoitteet. Koska yksinoikeustoimilupa voitaisiin myöntää ainoastaan valtion määräysvallassa olevalle yhtiölle, ei yksinoikeustoimiluvan myöntämisen edellytysten uudelleenarviointi viiden vuoden välein olisi vastaavalla tavalla välttämätöntä edellä mainittujen yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi kuin kilpaillussa toimilupajärjestelmässä toimittaessa. Kilpaillussa toimilupajärjestelmässä sovellettava pidempi toimilupakausi mahdollistaisi valtioneuvoston kanslian arvion mukaan yksinoikeuden haltijalle lisäksi

sen rahapelitoiminnan pitkäjänteisen suunnittelun ja kehittämisen edellä mainittujen yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumista tukevalla tavalla.

Edellä mainituista seikoista johtuen ensisijaisesti perusteltuna vaihtoehtona voidaan pitää yksinoikeustoimilupien kilpailussa toimilupajärjestelmässä myönnettyjä toimilupia pidempää kestoa (kymmenen vuotta).

5.1.11 Valvontaviranomaisen toimivaltuudet

Hallitusohjelman mukaan toimilupajärjestelmään siirryttäessä tehostetaan rahapelitoimialan valvontaa, turvataan valvonnan riittävät resurssit ja estetään tehokkaasti muun muassa rahanpesu ja tulosmanipulaatio. Valvonta on keskeinen osa tehokasta rahapelitoimialan sääntelyä. Valmistelussa on arvioitu voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvien valvontaviranomaisten toimivaltuuksien pohjalta valvonnan tehostamista ottaen huomioon toimintaympäristön muutoksen yhden valtio-omisteisen yhtiön monopolista toimilupajärjestelmään, jossa rahapelitoimintaa harjoittavaa useat kansainväliset rahapeliyhtiöt. Myös kansainvälisten kokemusten perusteella on varmistettava sääntelyn tehokas täytäntöönpano ja valvonta ja esimerkiksi lainsäädännön, määräysten tai toimilupaehtojen vastaisesta toiminnasta annettavien sanktioiden on oltava riittäviä ja viranomaisen toimintamahdollisuuksien kattavat, jotta valvonnalla ja sanktioilla toivottavat vaikutukset. Eriluonteisiin rikkomuksiin puuttumiseksi tulisi olla käytettävissä erilaisia keinoja. Sääntelytavoitteiden saavuttamiseksi valvonnan tulee kohdistua tehokkaasti niin toimiluvanhaltijoihin kuin toimilupajärjestelmän ulkopuolisiin toimijoihin. Viranomaisen toimivaltuuksia arvioitaessa on tarkasteltu voimassa olevan arpajaislain lisäksi muun muassa finanssialan sääntelyä, alkoholilainsäädäntöä ja Ruotsin rahapelitoimintaa koskevaa sääntelyä.

Lainvastaiseen toimintaan puuttumisen keinoina valmistelussa on tarkasteltu voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyviä keinoja, kuten rahapelitoiminnan ja –markkinoinnin kieltopäätöksiä uhkasakkoineen, hallinnollisia seuraamusmaksuja sekä rikkomus- ja rikossääntelyä. Uusina keinoina valmistelussa on arvioitu rikemaksua ja julkista varoitusta, jotka sisältyvät finanssialan lainsäädäntöön.

Koska kaikki rahapelitoiminta olisi jatkossa toimiluvan varaista, on valmistelussa katsottu välttämättömäksi sisällyttää lainsäädäntöön säännökset toimiluvan väliaikaista ja pysyvää peruuttamista koskevat säännökset. Vaikka toimiluvan peruuttaminen ei ole rangaistusluonteinen seuraamus silloinkaan, kun sen perusteena olevat teot ovat johtuneet luvanhaltijan tahallisesta menettelystä tai saattaneet täyttää rikoksen tunnusmerkistön (ks. esim. KHO:2013:172, KHO:2014:96 ja KHO:2017:84), voidaan sen nähdä olevan merkittävin puuttumiskeino lainvastaisen toiminnan estämiseksi.

Ruotsissa Statskontoret on tekemässään selvityksessä pitänyt tärkeänä muun muassa sitä, että hallitus seuraa, että valvontaviranomaisilla on riittävät resurssit aktiiviseen valvontaan. Spelinspektionen on tuonut esille haasteen siinä, että viranomaiset löytäisivät valvontavälineet ja -käytännöt, jotka sopisivat hyvin erilaisiin rahapelimarkkinoiden toimijoihin. Lisäksi haasteena on tuotu esiin se, että periaatteessa kaikkiin toimiluvanhaltijoihin kohdistettuihin seuraamuksia koskeviin päätöksiin haetaan muutosta. Spelinspektionen on raportin mukaan kiinnittänyt huomiota siihen, että on olemassa vaara, että tuomioistuinprosessit heikentävät viranomaisten kykyä harjoittaa riittävää valvontaa.

Ratkaisusuositusmenettely

Pelaajien oikeusturvan varmistamiseksi on valmistelussa arvioitu voimassa olevaan arpajaislakiin sisältyvää ratkaisusuositusmenettelyä sekä Ruotsin ja Tanskan mallien mukaisesti rahapeliin toimeenpanijalle asetettavaa vaatimusta erimielisyystilanteiden käsittelemistä varten luotavasta menettelystä. Hankkeessa on myös arvioitu, tulisiko tämän lisäksi pelaajilla olla käytettävissään viranomaismenettely ja vastaisiko valvova viranomaisen ratkaisusuositusten antamisesta.

Arpajaislain mukainen ratkaisusuositusmenettely on nykyisin pelaajan keskeinen oikeusturva-keino, vaikka ratkaisusuositus ei olekaan Veikkaus Oy:tä velvoittava. Ratkaisusuosituksessa esitetään viranomaisen perusteltu näkemys siitä, miten lakia tulisi soveltaa tietyssä yksittäisessä erimielisyystilanteessa. Arpajaislain mukaisissa ratkaisusuosituksissa osapuolet ovat yleensä tyytyneet Poliisihallituksen ratkaisuihin ja näin ollen ratkaisusuositusmenettely on vähentänyt tuomioistuimessa käsiteltäviä riita-asioita. Toimilupajärjestelmään siirtyminen lisäisi oletettavasti erimielisyystilanteiden määrää rahapeliin toimeenpanijoiden määrän lisääntyessä, mikä myös vaikuttaisi viranomaisen resurssitarpeita lisäävästi, jos käytössä olisi nykyisenkaltaisen viranomaispohjainen ratkaisusuositusmenettely. Lisäksi ratkaisusuositusmenettelyä säädettyessä on tärkeä huomioda se, miten rahapeliin pelisääntöistä säädettäisiin jatkossa. Nykyisin Veikkaus Oy:llä on omat, sisäministeriön asetuksella annettavat rahapeliin pelisäännöt. Ratkaisusuosituksissa sovelletaan yleensä näitä pelisääntöjä, sillä ylempien tasoisessa sääntelyssä ei pääsääntöisesti ole yksityiskohtaisia oikeusohjeita yksittäisten pelien voitonmaksua koskevien erimielisyyksien ratkaisemiseksi.

Valmistelussa on arvioitu, että rahapelitoimintaa valvovan viranomaisen resurssien käyttö tulisi ensisijaisesti kohdistaa muuhun kuin pelaajien ja rahapeliin toimeenpanijoiden yksittäisten erimielisyystilanteiden käsittelyyn. Näitä tilanteita varten voitaisiin hyödyntää Kuluttajariitalautakunnan olemassa olevaa ratkaisusuositusmenettelyä. Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain (8/2007) mukaan Kuluttajariitalautakunta on riippumaton ja puolueeton kuluttajariita-asioita käsittelevä oikeussuojaelin. Lain 2 §:ssä säädetään lautakunnan toimivallasta. Lautakunnan tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia yksittäisiin erimielisyyksiin muun muassa elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisissä kulutushyödykesopimuksista koskevissa tai muissa kulutushyödykkeen hankintaan liittyvissä asioissa, joita kuluttajat saattavat lautakunnan käsiteltäviksi. Laissa säädetään eräistä lautakunnan toimivallan rajoituksista. Asian valmistelussa on pyrittävä sovintoon ja tehtävä tarvittaessa sitä edistävä ehdotus. Asian valmistelussa voidaan tehdä hakijalle myös ehdotus luopua asian käsittelystä, jos sovellettavan lainsäädännön, oikeuskäytännön tai lautakunnan ratkaisukäytännön perusteella on ilmeistä, että asian ratkaisu olisi hakijalle vastainen. Laissa säädetään myös asian jättämisestä ratkaisematta tai käsittelemättä. Kuluttajariita-asiassa annettu lautakunnan päätös ei ole täytäntöönpanokelpoinen, eikä sillä ole tuomion oikeusvaikutuksia. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Lautakuntakäsittely ei estä asian viemistä yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Asian selvittämisestä ja käsittelemisestä lautakunnassa ei peritä maksuja.

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 te-

keytyä kuluttajaksi eli käyttää valehenkilöllisyyttä, jos se on välttämätöntä koeoston paljastumisen estämiseksi. Koeostolla valvotaan erityisesti sitä, noudattaako yritys lainsäädäntöä ostopahtuman aikana ja sen jälkeen. Kuluttaja-asiamies voi tehdä koeostoja sekä yrittäjän toimitoissa 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).

5.1.12 Rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja kilpailumanipulaation estäminen

Hallitusohjelman mukaan toimilupajärjestelmään siirryttäessä estetään tehokkaasti muun muassa rahanpesu. Hallitusohjelmassa asetetun uudistuksen tavoiteaikataulun vuoksi ja koska EULainsäädännön uudistumisen vuoksi on käynnistynyt rahanpesulain kokonaisuusuudistus, valmistelussa ei ole arvioitu toteuttamisvaihtoehtoja rahanpesun estämisen osalta. Esitykseen sisältyy uuden rahapelijärjestelmän edellyttämät välttämättömät teknisluonteiset muutosehdotukset rahanpesulakiin.

Hallitusohjelman mukaan toimilupajärjestelmään siirryttäessä estetään tehokkaasti muun muassa tulosmanipulaatio. Hankkeessa on tämän tavoitteen saavuttamiseksi alustavasti arvioitu urheilupetoksen tai muun kilpailumanipulaatiota nimenomaisesti koskevan teon kriminalisointia. Kriminalisointia ei ole toistaiseksi pidetty Suomessa tarkoituksenmukaisena.

Euroopan neuvoston urheilukilpailujen manipulaation vastainen yleissopimus edellyttää jäsenvaltioilta lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, joilla pyritään ehkäisemään urheilukilpailujen manipuloitua. Yleissopimus siis edellyttää, että valtioiden tulee turvata puitteet rikoksen tunnusmerkit täyttävien manipuloititapausten tehokkaalle tutkinnalle ja tuomioistuinkäsittelylle. Kilpailumanipulaatio nähdään kansainvälisesti yhdeksi urheiluun liittyvän korruption muodoksi. Urheilutapahtumia manipuloidaan joko taloudellisten tai urheilullisten syiden vuoksi. Europolin arvion mukaan järjestäytyneet rikollisuus kohdistaa usein manipuloitua matalamman tason kilpailutapahtumiin. Tosiasiallisesti kilpailumanipulaatiotapauksia on tullut ilmi myös korkeammilta tasoilta, kuten kansainvälisistä otteluista. Vedonlyöntiperusteinen manipulaatio voi olla rahanpesu- ja muuta korruptiorikollisuutta tai johtaa siihen. Kilpailumanipulaation vuoden 2021 kansallisen tilannekuvan mukaan suomalaisen urheiluun ei kohdistu tällä hetkellä merkittävää kilpailumanipulaatioon liittyvää kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden uhkaa. Suomalaisella urheilulla ei ole myöskään vakavia kytköksiä rikolliseen toimintaan. Kohonnut riski kansainvälisen vedonlyönnin seurauksena on vain muutamassa lajissa, jalkapallossa, jääkiekossa ja kriketissä. Lajiliittojen kannalta suurin uhka kilpailumanipulaation torjunnan osalta on sääntöjen, määräysten ja toimintapolitiikan valvonnan puute.

Manipulaatoririkosten tutkinnassa ja tuomioissa on voitu käyttää lähinnä vain lahjuksen ottamista tai antamista elinkeinotoiminnassa eikä esimerkiksi petosta, koska erehdyttämisen kohde (rahapeliyhtiö) on yleensä tuntematon. Ongelmana on, että sovellettavaksi tuleva lainsäädäntö ei ole tarkoitettu manipulaatiotapauksiin. Nykyinen lainsäädäntö ei anna poliisille riittävästi tutkintavaltuuksia, esimerkiksi tutkinnallisesti tärkeään telekuunteluun ja televiestien sisältöjen tutkimiseen. Elinkeinotoiminnan lahjomissäännökset eivät puolestaan sovellu vedonlyöntikohdeina oleviin alasarjojen otteluihin, sillä nämä luetaan lainsäädännössä elinkeinotoiminnan ulkopuoliseksi toiminnaksi. Urheilupetoksen nimenomainen kriminalisointi tehostaisi kilpailumanipulaation torjuntaa ja vahvistaisi poliisin keinoja tutkia näitä rikoksia.

Hallitusohjelmassa uudistukselle asetetun tavoiteaikataulun vuoksi hankkeessa ei ole ollut mahdollista selvittää tarkemmin mahdollista tarvetta urheilupetoksen tai muun kilpailumanipulaatiota nimenomaisesti koskevan teon kriminalisointia eikä esitykseen sisälly ehdotuksia tältä osin. Myöskään kaikkia muita valmistelun aikana esille nostettuja kilpailumanipulaation vastaisia toimenpiteitä ei ole hankeaikataulun vuoksi ehditty selvittämään. Suomen on tarkoitus tällä hallituskaudella ratifioida vuonna 2019 voimaan tullut Euroopan neuvoston yleissopimus urheilukilpailujen manipuloinnista. Sopimus velvoittaa sopimusvaltiota eri toimenpiteisiin koskien vedonlyönnin sääntelyviranomaisia, urheiluvedonlyönnin toimeenpanijoita sekä laittoman urheiluvedonlyönnin torjuntaa. Sopimuksen ratifioinnin yhteydessä on tarkoitus tarkastella, mitä lainsäädäntömuutoksia sopimus edellyttää.

5.1.13 Järjestelmän ulkopuolisen toiminnan ja markkinoinnin torjunta

Hallitusohjelmaan ei sisälly kirjauksia toimilupajärjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjonnan ja -markkinoinnin torjunnasta. Hallitusohjelman rahapelihaittojen torjuntaa ja kanavointia koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi valmistelussa on arvioitu erilaisten toimilupajärjestelmän ulkopuolista tarjontaa rajoittavien keinojen käyttöönottoa. Rahapelitarjontaan vaikuttaminen on keskeinen rahapelihaittojen ehkäisyn ja järjestelmään kanavoinnin osa-alue. Tarjolla oleviin rahapeleihin ja niiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen vaikuttamalla voidaan tehokkaalla tavalla ehkäistä haittoja. Koska järjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhteisöjen rahapelien ominaisuuksia, pelaamisen ehtoja tai tarjontaa muutoin ei voida rahapelilaila säännellä, rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja voitaisiin ehkäistä niiden saavutettavuutta rajoittamalla. Valmistelun aikana on katsottu, että järjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjonnan ja -markkinoinnin torjumiseksi tarvittaisiin useita eri keinoja. Tehokkaiden torjuntakeinojen voidaan arvioida sekä parantavan kanavointiastetta, että torjuvan rahapelipelihaittoja.

Valmistelussa on arvioitu erityisesti kansainvälisen vertailun pohjalta voimassa olevaan arpajaislakiin sisältyviä maksuliikenne-estoja, verkkoliikenne-estoja (esim. IP- tai DNS-estot) ja niin sanottuja varoitussivuja. Näiden niin sanottujen teknisten estokeinojen lisäksi hankkeessa on arvioitu myös muita toimilupajärjestelmän ulkopuolisen toiminnan torjuntakeinoja, kuten esimerkiksi ohjelmistotoimittajien lisensointia, lainvastaisen markkinointi- tai muun sisällön poistomääräystä, voimassa olevaan arpajaislakiin sisältyviä hallinnollisia seuraamusmaksuja sekä muita sanktioita. Hankkeen aikataulun vuoksi ei ole ollut mahdollisuutta perusteellisesti arvioida eri toimenpiteiden vaikuttavuutta esimerkiksi muiden maiden kokemusten perusteella.

Vuoden 2023 keväällä julkaistussa esiselvityksessä esitettiin useita eri rahapelaamisen hallintakeinoja ja toimenpiteitä, jotka ovat esiselvitysryhmän mielestä rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta tarpeellisia, mikäli toimilupajärjestelmään päätettäisiin siirtyä. Järjestelmän ulkopuolista pelaamista rajoittavien toimenpiteiden osalta selvityshenkilöt esittivät toimilupajärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden rahapelejä internetissä pelattaessa esille tulevaa laskeutumissivua (ns. landing page), jolla kerrottaisiin, että sivusto ei ole lisensoitu ja mahdollisista voitoista on maksettava asiaan kuuluvat verot. Lisäksi selvityshenkilöt esittivät toimilupajärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden tarjonnan blokkauksista dns- ja maksunsiirtoestoin. Sisäministeriön keväällä 2019 julkaistussa esiselvityksessä on maksuliikenne-estojen lisäksi tarkasteltu myös muita teknisiä keinoja pelaamisen rajoittamiseksi eli verkkoliikenteen estoja, yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhteisöiden verkkosivulle liitettäviä varoitustilmoituksia sekä erilaisia vapaaehtoisia maksuliikenteen estojärjestelmiä.

Keväällä 2023 on julkaistu tutkimus, jonka tavoitteena oli selvittää, miten tehokkaita ovat erilaiset estotoimet, joita käytetään estämään pääsy tai rahansiirrot sääntelemättömille nettirahapelisivustoille.⁵² Tutkimus oli kartoittava kirjallisuuskatsaus. Tulokset osoittivat, että empiiristä tutkimusta estotoimien tehokkuudesta on vähän. Vähäinen näyttö viittaa siihen, että estotoimien tehokkuus riippuu toteutuksesta. Estotoimet ilman asianmukaista toteutusta voivat olla riittämättömiä ja suhteettomia. Estotoimien tehokkuutta rajoittaa erityisesti jatkuva tarve päivittää teknologiaa ja estolistaa.

Komission teettämän selvityksen mukaan lainvastaisen, tietyille tahoille suunnatun ja käyttäytymiseen perustuvan verkkomainonnan havaitseminen voi olla viranomaisille hankalaa. Ongelmallista on myös rajanveto ei-kaupallisen, käyttäjien luoman sisällön ja toisaalta kaupallisen, tuotteiden ja palveluiden myyntiä edistävän sisällön osalta. Sosiaalisessa mediassa tapahtuvan markkinoinnin osalta on myös vaikea suojella alaikäisiä ja haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä. Selvityksen mukaan vaikuttaisi siltä, etteivät viranomaiset ole vielä täysin sopeuttaneet toimintaansa markkinoinnin kyseisten muutosten osalta. Sääntelyn toimeenpanossa sosiaalisen median osalta on useita haasteita, kuten toimivaltakysymykset ja toimenpiteiden hitaus. Toisaalta, tehokas sääntelyn täytäntöönpano on haastavaa ja esimerkiksi mainoksen poistomääräys on hidas toimenpide ottaen huomioon sosiaalisessa mediassa esiintyvän mainonnan välittömyyden.

Maksuliikenne-estot, verkkoliikenne-estot ja varoitussivut

Voimassa olevan lain mukaisten, vuoden 2023 alusta käyttöön otettujen maksuliikenne-estojen osalta voidaan todeta, että valvova viranomainen on käyttänyt niitä osana keinovalikoimaa järjestelmän ulkopuoliseen toimintaan puuttumiseksi. Niiden johdosta on esimerkiksi muutama rahapeliyhtiö lopettanut Suomeen kohdistuvan toimintansa. Nykyiset maksuliikenne-estot ovat jossain määrin alttiita estojen kiertämiselle, koska estot perustuvat markkinoinnista annettuun kieltoon ja kohdistuvat vain pelaajalta rahapeliyhtiölle menevään maksuliikenteeseen. Estoja on pyritty kiertämään muun muassa vaihtamalla rahapelisivuston ylläpitäjäksi toinen kuin kiellon kohteena oleva yhtiö. Maksuliikenne-estojen, etenkin jos ne voitaisiin kohdistaa voimassa olevasta laista poiketen myös voittojen kotiutuksiin, voidaan arvioida rajoittavan rahapelien saataavuutta tehokkaalla ja merkityksellisellä tavalla. Maksuliikenne-estojen toteuttamisvaihtoehtoja arvioitaessa on huomioitava Ahvenanmaan itsehallinto.

Verkkoliikenne-estojen voidaan katsoa tehostavan kanavointia järjestelmän sisälle. Estämällä pääsy lainvastaista rahapelitarjontaa sisältäville sivuille, voidaan kulutusta ohjata toimiluvanhaltijoille. Samalla estojen avulla suojataan pelaajaa rahapelihaitoilta ohjaamalla kulutusta toimilupajärjestelmään ja siten myös pelaamista koskevien rajoitusten piiriin. Verkkoliikenne-estot on muissa maissa pyritty kiertämään avaamalla uusia identtisiä verkkosivuja johtuen siitä, että DNS-estot ei estä pääsyn kuin verkkosivun domain-osoitteeseen ja taustalla oleva sivusto on itsessään saavutettavissa. Sivun saavutettavuuden voisi kokonaisuudessaan estää ip-osoite-estolla, mutta toimenpiteenä DNS-estot ovat yksinkertaisempia ja nopeampia toteuttaa. Estojen kiertomahdollisuudesta johtuen olisi tärkeää, että valvovalla viranomaisella olisi mahdollisuus lisätä sivustoja estolistalle nopealla ja tehokkaalla tavalla.

⁵² Michael Egerer & Virve Marionneau (16 Mar 2023): Blocking measures against offshore online gambling: a scoping review, *International Gambling Studies*
<https://doi.org/10.1080/14459795.2023.2190372>.

Sisäministeriön keväällä 2019 julkaistussa esiselvityksessä todettiin, että erilaiset verkkoliikenne-estojen toteuttamistavat poikkeavat toisistaan muun muassa niiden edellyttämien teknisten resurssien ja kustannusten osalta. Lisäksi toteuttamistavoissa on eroavaisuuksia sen suhteen, miten tehokkaasti niillä pystytään estämään pääsy verkkosivuille ja miten helposti ne ovat kiertävissä joko pelaajan tai rahapeliyhtiön toimesta. Komission teettämässä vuonna 2019 julkaistussa selvityksessä tuodaan esille verkkoliikenne-estojen heikkoutena se, että pelaajat ja rahapelioperaattorit voivat kiertää estoja. Selvityksessä tuodaan lisäksi esille, että verkkosivujen estäminen ei välttämättä myöskään estä henkilöä käyttämästä rahapelisovelluksia mobiililaitteen kautta. Komission selvityksessä todetaan, että eri teknisten toteutustapojen ohella verkkoliikenne-estojen tehokkuuteen vaikuttaa myös estomääräysmenettely. Jos estojen asettaminen edellyttää tuomioistuimen päätöstä, edellyttää se enemmän resursseja ja lisää menettelyn kustannuksia sekä hidastaa huomattavasti menettelyä. Eston asettamisessa noudatettava menettely voi selvityksen mukaan ainakin osittain selittää merkittävää vaihtelua eri jäsenvaltioiden mustien listojen pituuden ja estomääräysten osalta. Toisaalta, selvityksessä tuodaan esille, ettei viranomaispäätökseen perustuva menettely välttämättä tarkoita, että määräyksiä voitaisiin antaa suurempi määrä tai että tuomioistuinmenettely aina olisi menettelyä hidastava seikka.

Verkkoliikenne-estojen lainsäädännöllisessä ja teknisessä toteutuksessa on huomioitava Ahvenanmaan itsehallinto. Koska Ahvenanmaalla on oma rahapelilainsäädäntö, teknisesti verkkoliikenteen estoja koskeva järjestelmä tulisi luoda niin, ettei sillä estettäisi Ahvenanmaalla asuvien tai siellä oleskelevien henkilöiden rahapelaamista verkossa. Vuonna 2019 julkaistun esiselvityksen asiantuntijakuulemisen perusteella verkkoliikenne näyttäisi tältä osin olevan eroteltavissa.

Niin sanottujen varoitussivujen avulla olisi mahdollista ohjata kysyntää säänneltyyn ja valvottuun rahapelitoimintaan. Varoitussivut on mahdollista ottaa käyttöön myös ilman varsinaisia verkkoliikenne-estoja. Toisaalta komission teettämän vuonna 2019 julkaistun selvityksen mukaan verkkoliikenne-estoja käyttöönottaessa jäsenvaltioissa viranomaiset ovat luoneet myös varoitussivun, josta käy muun muassa ilmi, ettei kyseisellä sivustolla, johon pelaaja pyrkii pääsemään, ole kyseisessä jäsenvaltiossa tarvittavaa lupaa toiminnalleen. Varoitussivulla voidaan myös tuoda ilmi, että sivustolla pelaamiseen voi liittyä tarvittavan toimiluvan puutteesta johtuen suurempi riski. Varoitussivun kuluttajia informoivaa roolia pidetään selvityksen mukaan tärkeänä, koska kaikki pelaajat eivät välttämättä tiedä, mikä on lainvastaista tai luvatonta rahapelitoimintaa kyseisessä jäsenvaltiossa. Varoitussivulla on merkitystä myös kuluttajansuojan ja pelaajan oikeusturvan näkökulmasta sen tarjotessa pelaajalle mahdollisuuden harkita jäsenvaltiossa luvallisen toiminnan valitsemista. Varoitussivu toisi pelaajalle ilmi, että järjestelmän ulkopuolelle pelattaessa hänellä ei ole vastaavia oikeusturvakeinoja kuin toimilupayhtiölle pelattaessa.

Maksuliikenne- ja verkkoliikenne-estojen kohdistamisen kaikkeen ilman toimilupaa kohdistettavaan rahapelaamiseen voidaan arvioida olevan kanavointikeinona tehokas, mikäli estojen toimeenpanoon ja valvontaan on riittävät resurssit. Toimivat ja laajat estot kannustaisivat myös rahapeliyhtiöitä hakeutumaan toimiluvan piiriin. Ainoastaan Manner-Suomeen toimintaansa kohdistaviin toimijoihin kohdistuvat estot vaativat valvonnan näkökulmasta työtä, jolloin estojen toimivuus sekä niiden valvonta ovat lähtökohtaisesti heikompia kuin kaikkeen järjestelmän ulkopuoliseen toimintaan kohdistuvat kiellot. Osaan toimijoista kohdistuvat estot vaativat valvovalta viranomaiselta esimerkiksi maksuliikenne-estojen osalta jonkinlaista listaa estojen kohteista, kun taas kaikkeen järjestelmän ulkopuoliseen toimintaan kohdistuvat estot vaatisivat vain sallittujen rahapelitoimijoiden listausta. Tämä olisi valvonnallisesti yksinkertaisempaa ja valvontaa voitaisiin kohdistaa pääosin maksupalveluntarjoajiin.

Tehokkaaseen haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tarvitaan useita samanaikaisia ja samansuuntaisia, toisiaan tukevia toimia. Ehkäisevien ja korjaavien toimien kokonaisuudessa painopisteen siirtäminen ehkäiseviin toimiin on tutkitusti tavoiteltavaa. Verkkoliikenne- ja maksuliikenne-estojen sekä varoitussivujen luomalla kokonaisuudella voidaan arvioida katsoa olevan merkittäviä vaikutuksia kanavointiin, rahapelitoimijoiden hakeutumiseen järjestelmän piiriin sekä pelaajien oikeusturvaan. Tiukat, selkeät ja valvottavissa olevat estot ovat olennaisia rahapelikysynnän ja -tarjonnan ohjaamisessa järjestelmän piiriin. Tehokkaimmin rahapelikysyntää voitaisiin ohjata järjestelmän piiriin ottamalla käyttöön kaikki ehdotetut estot täysimääräisesti. Tämä vaatisi riittävää resursointia sekä valvonnallisten keinojen sujuvaa käyttöä.

Ranskassa valvova viranomais ANJ on tehnyt selvityksen, jonka mukaan hallinnolliset estomääräykset ovat nopeampia ja edullisempia. Uuden hallinnollisen menettelyn käyttöönoton ansiosta ANJ on onnistunut puolentoista vuoden aikana estämään lähes yhtä monta URL-osoitetta kuin 12 vuotta kestäneessä oikeudellisessa estomenettelyssä.

Lainvastaiseen verkkosisältöön puuttuminen ja poistomääräykset

Vuonna 2019 julkaistussa esiselvityksessä käytiin läpi erilaisiin estotoimenpiteisiin liittyvää lainsäädäntöä muilta toimialoilta. Kuluttajansuojalainsäädännön osalta joulukuussa 2017 annettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2394 kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä ja asetuksen 2006/2004 kumoamisesta (niin sanottu CPC-asetus). Asetusta ryhdyttiin soveltamaan 17.1.2020. CPC-asetus toi viranomaisille oikeuden määrätä maiden rajat ylittävässä valvontayhteistyössä kuluttajia huijaavia verkkosivuja suljettaviksi, määrätä seuraamusmaksuja ja jäljittää rahavirtojen avulla huijausten takana olevia tahoja. Lisäksi valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä Euroopan unionin alueella vahvistetaan asetuksen myötä. Kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain (566/2020) 12 §:ssä säädetään verkkorajapintaan ja verkkotunnukseen liittyvistä toimivaltuuksista. Jos yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvasta rikkomuksesta voi aiheutua vakava vahinkoa kuluttajien yleiselle edulle, toimivaltainen viranomais voi, jos se on välttämätöntä rikkomuksen lopettamiseksi, 1) määrätä palveluntarjoajan poistamaan sisältöä, antamaan kuluttajille selkeän varoituksen verkkorajapintaan pääsyn yhteydessä, estämään tai rajoittamaan pääsyä verkkorajapintaan taikka poistamaan verkkorajapinnan ja 2) määrätä verkkotunnusrekisterin ylläpitäjän tai verkkotunnusvälittäjän poistamaan verkkotunnuksen käytöstä tai merkitsemään verkkotunnuksen toimivaltaisen viranomaisen nimiin.

Esiselvityksessä tuotiin esille myös niin sanotun elintarvikeketjun valvontaa koskeva EU-asetus ((EU) 2017/625), jonka 138 artiklassa säädetään säädösten noudattamatta jättämiseen liittyvistä toimista. Toimivaltaisen viranomaisen on ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin, joista mainitaan esimerkkejä 138 artiklan 2 kohdassa. Yksi artiklan 2 kohdassa mainittu toimenpide on määräyksen antaminen toimijan hallinnoimien tai käyttämien internetsivustojen sulkemisesta tarvittavan pituiseksi ajaksi.

Järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen kieltäminen

Valmistelun aikana on tuotu esille, että toimilupajärjestelmän ulkopuolinen pelaaminen voitaisiin kieltää. Asia on merkityksellinen erityisesti erilaisten estokeinojen perusteltavuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on vuoden 2022 arpajaislain uudistuksen yhteydessä (PeVL 46/2021) pitänyt omaisuudensuojaa arvioidessaan merkityksellisenä rajoitusten kohdistumista pelaajien asemesta elinkeinotoimintaan ja sitä, että osallistumista muun kuin Veikkaus Oy:n toimeenpanemiin rahapeleihin ei ole laissa kielletty. Järjestelmän ulkopuolinen pelaaminen ei

ole ollut kiellettyä tai rangaistavaa Suomessa, koska aiemmin on katsottu, että kiellot ja seuraamukset on syytä kohdistaa niihin, jotka lainvastaisesti toimeenpanevat tai markkinoivat rahapelejä. Hallitusohjelmassa asetetun uudistuksen tavoiteaikataulun vuoksi valmistelussa ei ole ehditty arvioimaan, olisiko järjestelmän ulkopuolinen pelaaminen mahdollista tai tarpeen kieltää.

Järjestelmän ulkopuolisten voittojen verotus

Järjestelmän ulkopuolisten voittojen verotus voidaan olettaa olevan tehokas tapa ohjata rahapelaamista järjestelmän piiriin. Tällä hetkellä EU/ETA-alueen ulkopuolella järjestetystä vedonlyönnistä ja veikkauksesta saadut voitot ovat veronalaista ansiotuloa (TVL 29 §:n 1 momentti ja 61 §:n 1 momentti). Jos arpajaisien toimeenpanijan kotipaikka on rekisteröity EU/ETA-alueen ulkopuolelle ja jos pelitoimiluvan on myöntänyt EU/ETA-alueen ulkopuolinen valtio, ei arpajaisia katsota toimeenpannun EU/ETA-alueen valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti eikä arpajaisista saadun voiton verotukseen sovelleta TVL 85 §:n verovapaussäännöstä.

EU/ETA-alueen ulkopuoliset rahapelivoitot ovat veronalaisia riippumatta siitä, maksetaanko ne suomalaiselle vai ulkomaiselle pankkitilille. Voitot ovat verotettavaa tuloa myös silloin, jos verovelvollinen voi sen halutessaan nostaa, siirtää pelitililtä pankkitilille tai muuttaa käteiseksi ja voitot ovat veronalaista, vaikka verovelvollinen ei nostaisikaan saamaansa voittoa vaan käyttäisi sen uuteen peliin. Voittojen verotusta ei siis voi lykätä jättämällä varat pelitilille. Yksittäiseen voitolliseen vetoon tai veikkaukseen kohdistuva panos voidaan vähentää kyseisestä pelistä saadun tulon hankkimisesta johtuneena tulonhankkimismenona TVL 29 §:n perusteella, kun taas tappiollisiin vetoihin tai veikkauksiin kohdistuvia panoksia ei voida vähentää tulonhankkimismenoina, jollei kyse ole tuloverolain 85 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa tarkoitettusta tulonhankkimistoiminnasta.

EU/ETA-alueen ulkopuoliset rahapelivoitot ovat siis verotettavaa tuloa ja tappiollisten rahapelien vähentämiskelvottomuus tekee sääntelystä varsin tiukan. Vastaavan sääntelyn ulottaminen kaikkeen järjestelmän ulkopuoliseen pelaamiseen olisi omiaan kanavoimaan kulutusta säänneltylle markkinalle.

5.1.14 Rahapelihaittojen arviointi, seuranta ja tutkimus

Vaihtoehtona lakisääteisen viranomaistyön rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen rahoittamiseksi olisi toiminnan rahoittaminen kokonaan tai osin rahapelitoiminnan harjoittajilta perittävillä maksuilla. Tämä voisi kuitenkin luoda intressiristiriitoja, joita on nimenomaisesti järjestelmällisesti katsottu tarpeelliseksi purkaa. Veikkaus Oy:n tuottojen siirrolla osaksi valtion yleiskatteellista budjettia pyrittiin nimenomaan tähän.

Tällä hetkellä valtakunnallisesti toimiva Peluuri tarjoaa rahapelaamisen haittoihin puhelin- ja verkko-pohjaista tukea pelaajille, heidän läheisilleen sekä työssään pelihaittoja kohtaaville. Palvelut ovat käyttäjille maksuttomia ja nimettömästi käytettävissä. Peluurin toimintaa rahoittaa Veikkaus Oy. Sähköisten anonyymien palveluiden rahoituksen uudelleen järjestäminen on katsottu tarpeelliseksi jo ennen päätöstä järjestelmämuutoksen toteuttamisesta. Suorarahoitus peliyhtiöltä on näyttänyt ongelmallisena erityisesti palveluita käyttävien näkökulmasta, vaikka palvelun laadussa itsessään ei ole havaittu rahoituspohjaan liittyviä haasteita. Veikkaus Oy ei osallistu palvelun operatiiviseen toimintaan, viestintään tai päätöksentekoon. Asiakastyössä rahoitus ja sen kritiikki on kuitenkin noussut esiin säännöllisesti ja näissä tilanteissa työntekijä joutuu tekemään enemmän töitä asiakkaan luottamuksen eteen. Ei ole tietoa siitä, kuinka moni jättää ottamatta yhteyttä rahoituksen takia. Peliyhtiöltä valtiolle kerättävillä maksuilla toiminnan rahoittaminen kokonaan tai osittain olisi vaihtoehto, mutta ei välttämättä kokonaan poistaisi

nykyisessä rahoituspohjassa havaittuja haasteita, jotka liittyvät rahoituksen kytkökseen pelitoimintaan. Peliteollisuuden suoraan tai välillisesti kytköksissä oleva rahoituspohja voi heikentää palvelun luotettavuutta asiakkaiden silmissä, mikä on riski asiakastyön tuloksellisuuden kannalta, ja osa apua tarvitsevista saattaa jäädä palvelun ulkopuolelle. Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamisen yhteydessä on pohdittu myös mahdollisuutta siirtää palvelu ja sen rahoitus osaksi julkista palvelujärjestelmää, mutta erillisrahoitus on katsottu tarpeelliseksi, jotta palvelun laatu voidaan turvata osana muutosta. Rahapeliongelman hoidon järjestämisessä on epätasa-arvoisuutta eri hyvinvointialueiden välillä. Ei siis vaikuta todennäköiseltä, että hyvinvointialueet pystyisivät nykytilanteessa huolehtimaan anonyymien sähköisten palvelujen järjestämisestä ja kustannuksista. Sähköiset anonyymit palvelut ovat edelleen tärkeä osa palvelujärjestelmää, ja sen erillisrahoitus takaa näiden palvelujen saatavuuden ja laadun. Osana uutta rahapelijärjestelmää anonyymien sähköisten palvelujen järjestäjä on myös luontevassa asemassa oman ammattitaitonsa nojalla edistämässä peliyhtiöiden huolenpitovelvollisuuden toteutumista näiden havaittua ongelmallista pelaamista.

Kiinteämpi yhteys jatkossa hyvinvointialueiden päihde- ja riippuvuuspalveluihin edistää toisaalta asiakkaiden avun saamista, hoidon laadun parantamista sekä mahdollistaa esimerkiksi auttavan puhelimen ja hyvinvointialueiden yhteisen kehittämistyön sähköisten palvelujen osalta. Auttavan puhelimen palveluissa haasteena on ollut pitkät jonot puhelin- ja verkkoterapiaohjelmaan, sekä se, ettei asiakkaille löydetä palveluja näiden omalta hyvinvointialueelta. Sähköisistä palveluista ei ole yhteyttä julkisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin johtuen palvelun anonyymistä luonteesta. Hyvinvointialueiden palveluissa haasteena taas on esimerkiksi osaamisen keskittyminen yksittäisille työntekijöille sekä palvelujen heikko näkyvyys ja saavutettavuus, eikä erillisiä rahapeliongelman hoidon kehittämishankkeita juuri ole ollut. Yhteistyö sähköisten, anonyymien palvelujen ja hyvinvointialueiden välillä voisi parantaa sekä sähköisten palvelujen että hyvinvointialueiden palvelujen saatavuutta, saavutettavuutta ja laatua, ja näin varmistaa jatkossa sen, että peliongelmia kokeneet asiakkaat saavat parhaan mahdollisen avun.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Esityksen valmistelussa on tarkasteltu tarkemmin erityisesti toimilupajärjestelmään siirtyneiden Ruotsin ja Tanskan lainsäädäntöjä sekä joidenkin asiakokonaisuuksien osalta myös muiden maiden sääntelyratkaisuja.

5.2.1 Rahapelijärjestelmä

Ruotsi

Ruotsissa siirryttiin vuoden 2019 alusta osittaiseen toimilupajärjestelmään. Toimilupajärjestelmä kattaa online-vedonlyönnin, -kasinopelit ja -automaattipelit, kun taas fyysiset rahapeliautomaatit ja kasinot kuuluvat edelleen valtion kokonaan omistaman Svenska Spelin yksinoikeuteen. Lisäksi yleishyödylliset yhteisöt voivat tarjota arvonta- ja bingopelejä.

Toimilupajärjestelmään siirtymistä edelsi laaja selvitys rahapelimarkkinoiden uudelleensääntelystä (SOU 2017:30). Selvitys toteutettiin vuosina 2015–2017. Selvityksen pohjalta valmisteltu hallituksen esitys (Prop. 2017/18:220) annettiin valtiopäiville keväällä 2018. Toimiluvista ja rahapelien toimeenpanosta säädetään pelilaissa (spellag; 2018:1138). Laissa säädetään lisäksi muun muassa pelaajien rekisteröinnistä, pelitilistä, rahapelaamisen ikärajusta, toimiluvanhaltijoihin kohdistuvista vastuullista pelaamista koskevista velvollisuuksista sekä toimiluvanhaltijaa

koskevista teknisistä vaatimuksista. Lain nojalla on annettu asetus (spelförordning; 2018:1475), jossa säädetään tarkemmin muun muassa toimilupamenettelystä.

Valtionyhtiö Svenska Spel on käytännössä ainoa toimija, joka voi saada valtiollisen toimiluvan yksinoikeuteen kuuluvien pelien toimeenpanemiseen. Eri rahapeli- ja muotojen erilaista kohtelua perusteltiin muun muassa sillä, että yksinoikeuden tarkoituksena on saavuttaa sääntelyn taustalla olevia tavoitteita, joihin lukeutuvat muun muassa rahapelien kielteisten sosiaalisten seurausten rajoittaminen ja rikollisuuden torjunta. Hallituksen esityksessä arvioitiin pelikasinoilla tarjottujen rahapelien ja raha-automaattien olevan peliriippuvuuden kannalta riskialttiita pelimuotoja. Päätös siitä, mitkä pelit tulisi pitää valtiollisen yksinoikeuden piirissä perustui myös siihen, missä määrin tehokas suoja pelihaittoja vastaan voidaan tosiasiasa saavuttaa. Mahdollisuudet tehokkaaseen valvontaan ovat fyysisten rahapelien osalta huomattavasti paremmat kuin verkkorahapelien osalta. Näin ollen päätös vapauttaa verkon välityksellä toimeenpantavat kasinopelit kilpailun piiriin toimilupajärjestelmässä ei hallituksen esityksen mukaan ollut ristiriidassa sen kanssa, että fyysiset kasinopelit säädettiin yksinoikeuden alaisiksi, vaikka valmistelussa tunnistettiin molempien riskialttius suhteessa rahapelihaittoihin.

Tanska

Tanskassa rahapelijärjestelmää uudistettiin vuoden 2012 alussa, jolloin otettiin käyttöön osittainen toimilupajärjestelmä. Toimilupajärjestelmää laajennettiin vuonna 2018. Toimiluvista ja muista rahapelaamista koskevista seikoista säädetään pelilaissa (spilleloven). Rahapelit on jaoteltu seuraaviin pelityyppeihin: hyväntekeväisyysarpajaiset ja muut arpajaiset, fyysiset pelikasinosot, julkiset pokeriturnaukset, raha-automaatit (fyysiset laitteet ja verkossa toimeenpantavat automaattipelit) sekä vedonlyönti ja nettikasinosot. Rahapelilain nojalla on mahdollista antaa tarkempia alemman asteisia säännöksiä eri rahapelityypeistä.

Lain mukaan rahapelien tarjoaminen tai järjestäminen edellyttää toimilupaa, ellei laissa ole toisin säädetty. Toimilupaa on mahdollista hakea vedonlyöntipeleihin, verkkokasinopeleihin sekä yhdistelmäpeleihin. Voitonjaoltaan täysin sattumaan perustuvat arvontapelit (raaputusarvat ja lottopelit) edellyttävät puolestaan erityistoimilupaa, joka voidaan myöntää valtio-omisteisille Danske Lotteri Spil A/S:lle sekä Det Danske Klasselotteri A/S:lle. Näiden valtio-omisteisten yhtiöiden ohella lupa tiettyntyyppisten lottopelien (klasselotteriet) järjestämiseen voidaan myöntää Landbrugslotterietille sekä Almindeligt Dansk Vare- og Industrilotterille. Tiettyjen hyväntekeväisyysarpajaisien toimeenpano on erillisen lupamenettelyn kohteena. Joitakin pelejä voidaan Tanskassa tarjota myös täysin ilman toimilupaa.

Norja

Norjassa on eräitä yleishyödyllisiä arpajaisia ja bingoa lukuun ottamatta rahapelaamista koskeva yksinoikeusjärjestelmä. Kahdelle valtio-omisteiselle yhtiölle Norsk Tippingille ja Norsk Rikstotolle on myönnetty yksinoikeus toimeenpanna rahapelejä pääosassa Norjan rahapeli-markkinoita. Rahapelien yksinoikeus kattaa sekä rahapelien toimeenpanon että markkinoinnin. Norjassa on ollut vuodesta 2023 alkaen voimassa uusi rahapelilaki (pengespilloven), jolla korvattiin aiemmin voimassa olleet kolme rahapelejä koskevaa lakia.

Norjan rahapelilain mukaan vain Norsk Tipping ja se, jolla rahapelilain 14 §:n nojalla on oikeus tarjota vedonlyöntipelejä hevosurheilussa, saavat tarjota suurten voittojen, suuren liikevaihdon tai korkean riskin vuoksi erityistä julkista valvontaa vaativia rahapelejä. Lain 14 §:n nojalla yksinoikeus vedonlyöntipelien järjestämiseen hevosurheilussa voidaan myöntää erikseen sellaiselle toimijalle, jonka toiminnan tarkoitus täyttää tietyt lakisääteiset edellytykset. Toiminnan

tarkoituksena on oltava vastuullisen rahapelien tarjoamisen helpottaminen, rahapelien negatiivisten seurauksien ehkäiseminen sekä hevosten pidon, hevosurheilun ja hevoskasvatuksen tukeminen. Lisäksi vastaava ministeriö on oikeutettu nimeämään enemmistön 14 §:ssä tarkoitetun toimijan hallituksen jäsenistä. Lain 15 §:n nojalla yksinoikeudella toimeenpantavat rahapelit ja Norjan rahapeliviranomaisen lupaa edellyttävät rahapelit määritellään ministeriön antamin määräyksiin.

Norsk Tipping on Norjan valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Valtion omistajuudesta säädetään rahapelilain 11 §:ssä. Norsk Tippingillä on edellä kuvatuksi lakisääteinen yksinoikeus tarjota niin fyysisiä kuin verkon välityksellä toimeenpantavia rahapelejä Norjassa, kuten rahautomaatteja, lottoa, raaputusarpoja sekä verkkokasinopelejä. Lisäksi se järjestää vedonlyöntipelejä urheilutapahtumista sekä kaikista muista urheilukilpailuista paitsi hevosurheilusta. Norsk Tipping tulouttaa 15 prosenttia tuotoistaan suoraan yleishyödyllisille toimijoille ja 85 prosenttia kulttuuri- ja tasa-arvoministeriölle, joka ohjaa suurimman osan tuotoista urheilulle, kulttuurille sekä sosiaali- ja humanitaarista työtä tekeville järjestöille.

Norsk Rikstoto on puolestaan itsenäinen säätiö, jonka omistavat Det Norske Travelskap ja Norsk Jockeyklub. Norsk Rikstotolla on sille myönnetyn toimiluvan perusteella Norjassa yksinoikeus vedonlyöntipelien järjestämiseen hevosurheilussa. Toimilupa hevosurheiluviedonlyöntiin voidaan rahapelilain mukaan myöntää vain yhdelle toimijalle kerrallaan ja se on voimassa kymmenen vuotta. Norsk Rikstoto on tähän asti ollut ainoa toimija, jolle toimilupa on myönnetty sen perustamisen jälkeen vuonna 1987. Rikstoton monopoli uusittiin vuonna 2022 seuraavaksi kymmeneksi vuodeksi. Norsk Rikstoton tuotot jaetaan suoraan hevosurheilun ja hevoskasvatuksen käyttöön.

Oslon käräjäoikeudessa nostettiin vuonna 2023 kanne, jossa kansainvälinen rahapeliyhtiö Trannel International Limited vaatii, että Norsk Rikstotolle myönnetty toimilupa todetaan mitättömäksi Norjan hankintalain nojalla sillä perusteella, että kyseinen julkinen sopimus on tehty sitä ensin julkaisematta. Oslon käräjäoikeus on tapaukseen liittyen esittänyt kuusi ennakkoratkaisukysymystä Euroopan vapaakauppajärjestön (EFTA) tuomioistuimelle. Ennakkoratkaisukysymykset käsittelevät pääasiassa sitä, onko rahapelitoiminnan yksinoikeuden myöntämistä pidettävä hankintasäännösten ulkopuolisena hallinnollisena ennakkolupajärjestelmänä vai tulisiko sitä pitää käyttöoikeussopimusten tekemisestä annetun direktiivin mukaisena palvelun käyttöoikeussopimuksena. Kysymyksissä on kiinnitetty huomiota myös esimerkiksi siihen, että yksinoikeuden haltijan toiminnan tuottoja hallinnoi lain nojalla valtio sekä siihen, että lainsäädäntö ei nimeä yksinoikeuden haltijaa, mutta esitöissä on oletettu, että yksinoikeustoimilupa myönnetään juuri kyseiselle toimijalle. Tapauksen käsittely on kesken EFTA-tuomioistuimessa. Tähän mennessä kirjallisia huomioita tuomioistuimelle ovat esittäneet Itävallan, Belgian ja Norjan hallitukset, EFTA:n valvova viranomainen, Euroopan komissio sekä Trannel International Limited.

Alankomaat

Alankomaiden rahapelimarkkinat on järjestetty sekamuotoisella järjestelmällä, jossa osa rahapelimuodoista on eri toimijoille myönnettyjen yksinoikeuksien piirissä ja osa taas kilpailluilla toimilupamarkkinoilla. Käytännössä yksinoikeus tarkoittaa sen saaneen toimijan kannalta sitä, että toimija sitoutuu noudattamaan sille myönnetyn luvan ehtoja ja suorittamaan luvanvaraisen toimintansa tuoton valtiolle tai muulle erikseen määritellylle edunsaajalle. Jos yksinoikeuden haltija ei noudata lupaehtoja, voidaan toimilupa peruuttaa.

Yksinoikeudet ovat voimassa määräajan ja ne myöntää Alankomaiden rahapeliviranomainen Kansspelautoriteit. Yksinoikeuksien nojalla toimeenpantavia rahapelejä ovat valtionlotto, pikalotto, vedonlyöntitoiminta urheilukilpailuissa, vedonlyöntitoiminta hevoskilpailuissa, lotto sekä kasinopelit, joiden kaikkien harjoittamiseen voidaan lain nojalla myöntää vain yksi toimilupa kerrallaan. Poikkeuksellisesti rahapelilain 27 b artiklan nojalla yksinoikeus lottotoimintaan voidaan myöntää vain sille toimijalle, jolle on myönnetty yksinoikeus vedonlyöntitoimintaan urheilukilpailuissa lain 16 artiklan nojalla. Rahapeliviranomainen on myöntänyt yksinoikeuden vedonlyöntitoimintaan hevoskilpailuissa ZEBetting & Gaming Nederland B.V.:lle, vedonlyöntitoimintaan urheilukilpailuissa sekä pikalottopeleihin ja lottopeleihin Lotto B.V.:lle, valtionlottoon Staatsloterij B.V.:lle ja kasinopeleihin Holland Casino N.V.:lle.

Toimilupa voidaan rahapelilain nojalla myöntää myös sellaisten rahapelien järjestämiseen, joiden tuotolla palvellaan yksinomaan jotakin yleistä etua. Yleistä etua palvelevien rahapelien toimilupien määrää ei ole laissa rajoitettu. Lupia on myönnetty esimerkiksi yksittäisten lottoarvon-tojen järjestämiseen sekä seitsemän toimijan, esimerkiksi Nationale Postcode Loterij:n (kansallinen postinumerolotto), kohdalla myös pidempiaikaisen lottopelitoiminnan harjoittamiseen. Vedonlyönti- tai kasinotoimintaan ei sen sijaan ole myönnetty muita kuin yksinomaisia lupia.

Kilpailluilla toimilupamarkkinoilla toimivat Alankomaissa fyysiset raha-automaatit sekä verkkorahapelit. Verkkopelaaminen tarkoittaa rahapelilain mukaan sellaista rahapelaamista, jossa pelaaminen tapahtuu sähköisesti ilman fyysistä kontaktia pelaajan ja pelin tarjoajan välillä. Luvan raha-automaattitoimintaan ja verkkopelitoiminnan harjoittamiseen myöntää rahapeliviranomainen, eikä myönnettävissä olevien lupien määrää ole lailla rajattu. Raha-automaattitoiminta vaatii lisäksi paikallishallinnon luvan.

Ranska

Ranskassa rahapelimarkkinat on järjestetty sekamuotoisesti siten, että tietyt pelimuodot on avattu luvanvaraisesti kilpailulle, mutta toiset kuuluvat edelleen valtiollisen yksinoikeuden piiriin. Rahapelaamista säännellään Ranskan sisäisen turvallisuuden laissa, jonka artiklan L320-1 mukaan rahapelaaminen on lähtökohtaisesti kiellettyä. Lain artiklalla L320-6 on kuitenkin mahdollistettu yksinoikeudelliseen järjestelmään perustuvina lottopelitoiminta, fyysinen vedonlyöntitoiminta urheilukilpailuissa ja fyysinen vedonlyöntitoiminta hevoskilpailuissa. Lisäksi laissa on mahdollistettu määrältään rajoittamaton lupien myöntäminen kasinopelitoimintaan sekä verkossa tapahtuvaan pokeripelitoimintaan ja verkossa tapahtuvaan vedonlyöntitoimintaan hevos- ja urheilukilpailuissa. Sallittuja ovat tietyin edellytyksin myös esimerkiksi eräät pienimuotoiset rajatulle osallistujajoukolla järjestetyt arpajaiset.

Määräaikainen yksinoikeus sekä fyysiseen että verkossa tapahtuvaan lottopelaamiseen sekä fyysisesti tapahtuvaan vedonlyöntiin urheilukilpailuissa on Ranskassa lain nojalla myönnetty valtion valvonnan alaisena toimivalle La Française des Jeux -nimiselle yhtiölle (FDJ). FDJ oli vuoteen 2019 asti pääasiassa valtion omistama, mutta vuoden 2019 yksityistämisen jälkeen valtion omistusosuus on enää noin 20 prosenttia, ja yhtiö on listattu pörssiin. FDJ:lle myönnetyn yksinoikeuden sisältöä on täsmennetty hallituksen määräyksellä. Määräyksen nojalla FDJ:lle myönnetty yksinoikeudet ovat voimassa 25 vuotta ja yhtiön on maksettava Ranskan valtiolle korvaus niiden myöntämisestä. Lisäksi yhtiössä toimii Ranskan valtiovarainministerin nimitämä hallituksen edustaja, joka valvoo, että yhtiön toiminta noudattaa laissa määriteltyjä rahapelaamiselle säädettyjä vaatimuksia. Määräyksessä asetetaan myös kelpoisuusvaatimuksia FDJ:ssä määräävässä asemassa toimiville henkilöille.

Saksa

Saksassa tuli vuonna 2021 voimaan uusi rahapelilainsäädäntö (Glücksspielstaatsvertrag 2021), jonka myötä osa rahapelien sääntelystä siirtyi osavaltiotasolta kansalliselle tasolle. Osassa rahapelejä on käytössä valtakunnallinen toimilupajärjestelmä. Siihen kuuluvat verkon välityksellä toimeenpantava vedonlyönti, verkon välityksellä toimeenpantavat raha-automaattipelit ja fyysisissä myyntipisteissä tapahtuva vedonlyönti. Nettikasinoiden ja fyysisten kasinoiden sääntely on osavaltiokohtaista. Osavaltio voi päättää, kuuluvatko kyseiset pelityypit osavaltion yksinoikeuden piiriin vai onko ne vapautettu yksityisille toimijoille. Fyysiset raha-automaatit ovat sallittuja ainoastaan kasinoissa, joten niidenkin sääntely on osavaltiokohtaista. Lottopelit kuuluvat pääasiassa valtiolliseen yksinoikeuteen, mutta eräiden vähäriskisten lottopelien tarjoaminen on mahdollista myös yksityisille toimiluvanhaltijoille.

Belgia

Rahapelien toimeenpano edellyttää Belgiassa voimassa olevan lainsäädännön (Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers) mukaan toimilupaa. Toimilupatyyppejä on useita.

5.2.2 Toimilupamenettely ja -maksut

Ruotsi

Spelinspektionen vastaa toimilupahakemusten käsittelystä ja toimilupien myöntämisestä. Toimilupa myönnetään määräaikaisena enintään viideksi vuodeksi. Ruotsin lainsäädännössä määritellään kuusi erilaista arpajaisien lupatyyppejä: 1) pelit yleishyödyllisiin tarkoituksiin (tietty arpajaismuodot), 2) kaupalliset pelit kivijalassa (muun muassa pokeriturnaukset, tavaravoittoautomaatit ja ravintoloiden kasinopelit), 3) pelit kansainvälisessä laivaliikenteessä (raha-automaattipelit ja sellaiset fyysiset kasinopelit, joita ei tarjota pelikasinolla), 4) ns. valtiolliset pelit (statligt spel, pelikasinolla tarjottavat kasinopelit, ns. arvoautomaatit (värdeautomater) sekä arvontapelit eräin poikkeuksin), 5) kaupalliset verkkorahapelit (kommersiell onlinespel, verkkokasino, -bingo ja -raha-automaattipelit) ja 6) vedonlyönti (sekä fyysinen että verkon välityksellä tapahtuva vedonlyönti). Toimilupa tiettyjen valtiolle varattujen pelien järjestämiseen voidaan myöntää vain valtion suoraan tai välillisesti kokonaan omistamalle osakeyhtiölle.

Toimiluvasta perittävät maksut riippuvat toimilupatyypistä. Esimerkiksi verkkorahapelien toimiluvasta ja vedonlyöntitoimiluvasta peritään tällä hetkellä kummastakin 230 000 Ruotsin kruunua (14.11.2023 kurssin mukaisesti noin 19 800 euroa). Jos hakija hakee samanaikaisesti kumpaakin toimilupaa, 230 000 kruunun maksu peritään ainoastaan kerran. Valvontamaksun määrästä säädetään Spelinspektionenin määräyksessä (SIFS 2023:2). Määräyksen mukaan toimiluvanhaltijoilta peritään lähtökohtaisesti vuosittainen valvontamaksu, jonka suuruus riippuu toimilupatyypistä. Verkkokasinopelitoimiluvan ja vedonlyöntitoimiluvan osalta valvontamaksun suuruus on porrastettu liikevaihdon perusteella.

Laissa säädetään toimiluvan myöntämisen edellytyksistä. Toimilupa voidaan myöntää sekä luonnolliselle että oikeushenkilölle. Toimilupa voidaan myöntää ainoastaan hakijoille, joilla on alan tietämystä, kokemusta ja joiden voidaan olettaa harjoittavan rahapelitoimintaansa lain mukaisesti sekä joita muutoin pidetään sopivina harjoittamaan rahapelitoimintaa. Elinkeinotoimintaa koskevien velvoitteiden olennainen laiminlyönti ja vakaviin rikoksiin syyllistyminen on toimiluvan myöntämisen esteenä. Laissa säädetään lisäksi muun muassa eri toimilupatyyppejä koskevista rajoituksista, kolmanteen maahan sijoittautuneen hakijan edustajasta Ruotsissa ja toimiluvanhaltijan ilmoitusvelvollisuudesta omistuksessaan tai edustuksessaan tapahtuneista

muutoksista. Asiamiehenä toimiminen ei edellytä toimilupaa, mutta asiamiehen tulee olla rekisteröitynyt, jotta rahanpesulain soveltamisalaan kuuluvan toimiluvanhaltija voisi tarjota rahapelejä asiamiehen välityksellä.

Myös ohjelmistotoimittajilta edellytetään nykyisin toimilupaa. Ruotsin vuoden 2019 alusta voimaan tullutta lainsäädäntöuudistusta edeltäneessä selvityksessä esitettiin vaatimusta ohjelmistotoimiluvasta, mutta vuonna 2018 valtiopäiville annettuun esitykseen ei sisällynyt siitä ehdotusta. Asiaa koskevat säännökset lisättiin Ruotsin lakiin vuonna 2022.

Tanska

Tanskan rahapelitoimintaa valvova viranomainen Spillemyndigheden vastaa toimilupahakemusten käsittelystä ja toimilupien myöntämisestä. Kaupallisia toimilupia on Tanskassa neljää eri tyyppiä, jotka voidaan jaotella toimiluvan hinnan ja ajallisen keston mukaan (1–5 vuotta). Näiden lisäksi fyysisen pelikasinon toimintaan voidaan myöntää toimilupa kymmeneksi vuodeksi kerrallaan. Toimilupien määrää ei ole lailla rajoitettu.

Tanskan lainsäädännössä on useita toimilupatyyppejä, joista osa voidaan myöntää ainoastaan laissa mainituille toimijoille, esimerkiksi valtio-omisteiselle Danske Spilille ja Det Danske Klasselotteri A/S:lle. Toimilupa verkkokasinopeleihin kattaa ruletin, black jackin, baccaratin, punto bancon, pokerin, bingon, raha-automaattipelit ja niin sanotut yhdistelmäpelit. Vedonlyöntitoimilupa kattaa sekä verkossa että fyysisissä toimipisteissä tapahtuvan vedonlyönnin. Laissa säädetään toimiluvan myöntämisen edellytyksistä. Toimilupa voidaan myöntää sekä luonnolliselle että oikeushenkilölle. Toimilupa voidaan esimerkiksi myöntää ainoastaan toimijoille, joiden oletetaan kykenevän toimeenpanemaan rahapelejä terveellä taloudellisella ja ammattimaisella tavalla. Toimiluvan myöntämisen esteenä voi olla esimerkiksi rikoksiin syyllistyminen. Laissa säädetään lisäksi muun muassa muualle kuin Tanskaan sijoittautuneen hakijan edustajasta.

Rahapelejä tarjoavien toimijoiden on rekisteröidyttävä Tanskan elinkeinoviranomaiselle.

Toimiluvan hakemusmaksu on 304 500 kruunua (14.11.2023 kurssin mukaisesti noin 40 800 euroa). Haettaessa yhdistettyä toimilupaa sekä vedonlyöntiin että verkkokasinopelien toimeenpanoon hakemusmaksu on yhteensä 426 300 kruunua (14.11.2023 kurssin mukaisesti noin 57 150 euroa).

Ranska

Kilpailluilla toimilupamarkkinoilla toimivat Ranskassa fyysiset kasinot sekä tietyt online-rahapelit. Ranskassa toimii kirjoitushetkellä 202 fyysistä kasinopelejä tarjoavaa toimijaa ja kahdeksan niin kutsuttua pelikerhoa ("club de jeu").⁵³ Verkon välityksellä saa vuonna 2010 annetun lain nojalla harjoittaa luvanvaraisesti vedonlyöntitoimintaa urheilu- ja hevoskilpailuissa sekä pokeripelitoimintaa.⁵⁴ Luvan verkkopelitoimintaan myöntää Ranskan rahapeliviranomainen ja

⁵³ Autorité Nationale Des Jeux: Offre de jeux et canaux de distribution. <https://anj.fr/offre-de-jeu-et-marche/categories-de-jeux-et-canaux-de-distribution>.

⁵⁴ LOI n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

se on voimassa viisi vuotta. Lupa on uusittavissa, mutta sitä ei voi siirtää edelleen. Huomionarvoista on, että verkossa toimivat kasino- tai raha-automaattipelit eivät ole Ranskassa sallittuja.⁵⁵

Yksinoikeus fyysisesti tapahtuvaan vedonlyöntiin hevosurheilussa on Ranskassa puolestaan myönnetty Le Pari Mutuel Urbaine -nimiselle yhtymälle ("PMU").⁵⁶ Yhtymän perustivat vedonlyöntitoiminnan järjestämistä varten hevoskilpailuyhtiöt, joilla on lain⁵⁷ nojalla myönnetyllä luvalla oikeus järjestää hevoskilpailuja ja siihen liittyvää vedonlyöntitoimintaa. PMU:n yhtiöjärjestys muutoksineen on Ranskan maatalous- ja valtionvarainministeriöiden hyväksymä.

5.2.3 Huolenpitoelvoite, peliestot ja muut pelaamisen hallinnan välineet

Huolenpitoelvoite

Alankomaiden valvovan viranomaisen teettämän selvityksen mukaan ainakin 11 Euroopan maassa on jonkinlainen rahapeliyhtiöiden huolenpitoelvoite (duty of care).⁵⁸ Huolenpitoelvoite sisältyy esimerkiksi Alankomaiden ja Ruotsin lainsäädäntöön. Käytännöt kuitenkin eroavat merkittävästi eri maiden välillä. Yleisellä tasolla toimiluvanhaltijoiden oletetaan seuraavan pelaajien käyttäytymistä ja puuttuvan ongelmalliseen pelikäyttäytymiseen. Käytännön toimenpiteitä ei kuitenkaan ole määritelty. Usein rahapeliyhtiöt käyttävät automatisoituja algoritmeihin perustuvia malleja tunnistamaan tiettyjä haitallisen pelaamisen merkkejä. Jos näitä merkkejä havaitaan, tulee rahapeliyhtiön puuttua tilanteeseen. Myös puuttumiskeinot vaihtelevat maiden väleillä, ja saattavat olla esimerkiksi viestejä tai yhteydenottoja. Jos rahapeliyhtiö ei pidä huolta huolenpitoelvollisuuksistaan, voi siitä seurata esimerkiksi sakko (Iso-Britannia, Ruotsi). Itävallassa peliyhtiötä voidaan pitää myös vastuussa liiallisen pelaamisen aiheuttamista vahingoista.

Useissa maissa rahapeliyhtiöiden odotetaan kehittävän omia järjestelmiä haitallisen pelikäyttäytymisen tunnistamiseksi. Alankomaissa rahapeliyhtiöiden tulee tässä tehtävässä myös ”konsultoida asiantuntijoita käytäntöjen laatisessa”. Ruotsissa puolestaan on todettu, että suuremmilla yhtiöillä, kuten Svenska Spelillä on tarpeelliset taloudelliset voimavarat huolenpitojärjestelmän toteuttamiseksi ja haitallisen pelaamisen tunnistamiseksi tarvittavien järjestelmien luomiseksi. Toimiluvanhaltijoista valtaosa on kooltaan pienempiä yhtiöitä, jotka kilpailluilla markkinoilla menestyäkseen eivät halua tai voi osoittaa yhtäläisiä resursseja huolenpitoelvollisuuden hoitamiseen. Kokonaisuuden kannalta ongelmalliseksi on tunnistettu myös se, ettei peliyhtiökohtainen huolenpitojärjestelmä kykene tunnistamaan haitallista pelaamista, joka jakautuu useiden operaattoreiden välille.

Alankomaissa interventiot tapahtuvat porrastetun mallin mukaisesti. Mikäli rahapeliyhtiö havaitsee pelaajalla mahdollisen peliongelman, ensimmäinen askel on lähettää asiakkaalle pelikäyttäytymistä koskeva viesti. Mikäli viestillä ei ole positiivista vaikutusta haitalliseen pelaamiseen, voidaan pelaajaan ottaa yhteys puhelimitse. Viime kädessä rahapeliyhtiö voi asettaa

⁵⁵ Autorité Nationale Des Jeux: Offre de jeux et canaux de distribution. <https://anj.fr/offre-de-jeu-et-marche/categories-de-jeux-et-canaux-de-distribution>.

⁵⁶ Autorité Nationale des Jeux: Les Paris Hippiques. <https://anj.fr/les-paris-hippiques>.

⁵⁷ Loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, jonka säännöksiä on täsmennetty vuonna 1997 annetussa asetuksessa Décret n°97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel.

⁵⁸ Kansspelautoriteit (2022). Gambling legislation on duty of care and limit setting in 22 European countries. Saatavilla osoitteessa https://kansspelautoriteit.nl/publish/library/17/onderzoek_meerkerk_engelse_samenvatting_juli_2022.pdf.

pelaajalle pelieston, mikäli haitallinen pelaaminen jatkuu toimenpiteistä huolimatta. Alanko-
maissa peliyhtiöt siirtävät valvontaviranomaisen järjestelmään kaiken datan pelitapahtumat ja
interventiot mukaan lukien.

Ruotsi

Pelaajat voivat asettaa itselleen tappio- ja talletusrajat päivä-, viikko- tai kuukausikohtaisesti.
Rajaa voi muuttaa ja lasku tulee voimaan välittömästi, mutta nosto vasta aikaisintaan 72 tunnin
kuluttua. Rajat ovat yhtiökohtaisia.

Eräitä fyysisiä rahapeliautomaatteja koskee 5 000 Ruotsin kruunun, eli noin 430 euron
(18.4.2024 kurssilla) viikkokohtainen enimmäistappioraja. Toimiluvanhaltijan on aktiivisesti
selvitettävä, onko pelaajalla peliongelmiä, jos hän asettaa talletusrajaksi vähintään 10 000 SEK
(18.4.2024 kurssilla noin 860 euroa) kuukaudessa.

Toimiluvanhaltijoiden tulee tarjota pelaajille mahdollisuus kaiken pelaamisen estämiseen mää-
räajaksi tai toistaiseksi. Toistaiseksi voimassa olevaan peliestoon voi hakea muutosta aikaisin-
taan 12 kuukauden kuluttua sen asettamisesta. Viranomainen ylläpitää keskitettyä kaikkea
järjestelmän sisäistä pelaamista koskevaa peliestorekisteriä (Spelpaus). Nopeatempoissa ver-
kon välityksellä toimeenpantavissa rahapeleissä pitää olla myös mahdollisuus välittömään 24
tunnin pelaamisen estämiseen.

Tanska

Jokaisen toimiluvanhaltijan tulee mahdollistaa pelaajalle päivä-, viikko- ja kuukausikohtaisen
talletusrajan asettaminen. Pelaajan tulee asettaa rajat ennen pelaamista. Rajojen muutosten
osalta nostot voivat tulla voimaan aikaisintaan 24 tunnin päästä. Lainsäädännössä ei ole määri-
tetty, kuinka suuria rajat saavat enimmillään olla.

Viranomainen ylläpitää keskitettyä peliestorekisteriä (ROFUS), joka kattaa kaikki toimiluvan-
haltijat. Peliestot koskevat sekä verkon välityksellä toimeenpantavia rahapelejä että rahapelien
fyysistä myyntikanavaa. Pelieston voi asettaa 24 tunniksi, kuukaudeksi, kolmeksi kuukaudeksi,
puoleksi vuodeksi tai toistaiseksi voimassa olevaksi. Toistaiseksi voimassa oleva esto voidaan
purkaa aikaisintaan 12 kuukauden kuluttua sen asettamisesta. Pelaajilla tulee olla mahdolli-
suus peliestoon myös suoraan yksittäisen toimiluvanhaltijan palvelusta käsin.

Norja

Norjassa lakiin on kirjattu vaatimus tappiorajan asettamisesta päivä- ja kuukausikohtaisesti.
Tappioraja koskee lähes kaikkea pelitarjontaa. Kaikkia Norsk Tippingin pelejä koskeva yhteen-
laskettu enimmäistappioraja on 20 000 Norjan kruunua (NOK)⁵⁹ kuukaudessa. Hevospelejä kos-
keva kuukausittainen tappioraja on saman suuruinen.

Lisäksi seuraavia Norsk Tippingin pelejä koskevat poikkeavat enimmäisrajat tietyille nopearyt-
misille kasinopeleille:

⁵⁹ 20 000 NOK = 1 726,89 euroa (11.4.2024 haetun valuuttakurssin mukaan 1 Norjan kruunu = 0,086 euroa).

- Multix-peli 650 NOK/vuorokausi ja 2,700 NOK/kuukausi (18.4.2024 kurssilla noin 56 €/vuorokausi ja 230 €/kuukausi)
- Belago-peli 900 NOK/vuorokausi ja 4,400 NOK/kuukausi (18.4.2024 kurssilla noin 77 €/vuorokausi ja 380 €/kuukausi)
- KongKasino-, Bingoaria-, E-Flax- ja Yezz! -pelit yhteensä 4,000 NOK/päivä ja 7,500 NOK/kuukausi (18.4.2024 kurssilla noin 340 €/päivä ja 640 €/kuukausi)

Tappiorajat eivät koske Norsk Tippingin tiettyjä lotto- ja arvontapelejä.

Pelaajaa on säännöllisesti informoitava tiettyihin nopeitempoisten verkossa tarjottaviin rahapeleihin käytetystä peliajasta. Vastaavasti pelaajan on itse asetettava päivittäiset aikarajat näille peleille. Mikäli pelaaja haluaa laskea rajojaan, on niiden tultava voimaan välittömästi. Tunnin pelaamisen jälkeen pelaajan on pidettävä pakollinen vähintään 15 minuuttia kestävä tauko näiden pelien pelaamisesta.

Rahapelitoimijoiden Norsk Tipping ja Rikstoto on myös tarjottava pelaajalle mahdollisuus oman pelaamisen estämiseen. Mahdollista on tehdä esto eri aikaväleille (myös ennakoivasti ja toistuvasti esim. tietyille viikon/kuukauden päiville), eri peleille/pelityypeille sekä eri pelaamisen kanaville. Pelieston kesto ei voi lyhentää, mutta sitä voi pidentää. Toistaiseksi voimassa olevaan peliestoon voi hakea muutosta aikaisintaan vuoden kuluttua.

Saksa

Pelaajien tulee nettikasinovivustolla rekisteröitymisen yhteydessä asettaa itselleen rahansiirtoraja, joka koskee yhteisesti kaikkia tarjoajia. Valvova viranomaisen ylläpitämä keskitetty rahansiirtorajarekisteriä. Yli 1 000 euron rahansiirtorajan asettaminen edellyttää varallisuustarkastusmenettelyä (ns. affordability check). Tässä menettelyssä tarkistetaan muun muassa pelaajan säännölliset tulot ja velat. Maksukykyarvion perusteella pelaaja voi asettaa 1 000 euroa korkeamman rahansiirtorajan, joka on kuitenkin enintään 30 000 euroa kuukaudessa. Pelaaja voi muuttaa itse rajojaan, mutta rajojen nostot tulevat voimaan aikaisintaan seitsemän päivän kuluttua, laskujen tullessa voimaan heti. Rahansiirtoraja koskee kaikkia verkon välityksellä toimeenpantavia rahapelejä, pois lukien lottopelit, joiden arvonta tapahtuu korkeintaan kahdesti viikossa.

Nettikasinolla suurin sallittu pelikierroskohtainen panos on 1 euroa. Fyysisiä raha-automaatteissa tuntikohtainen enimmäistappio on rajoitettu 60 euroon ja enimmäisvoitot 400 euroon tuntia kohden.

Viranomaiset ylläpitävät keskitettyä peliestorekisteriä (OASIS), joka kattaa kaiken pelaamisen. Pelieston asettaminen voi tapahtua joko pelaajan itsensä, mutta myös rahapeliyhtiön toimesta tiettyjen ehtojen täytyessä (seurantavelvollisuus). Verkon välityksellä toimeenpantavissa raha-automaattipeleissä pelaajien on pidettävä pakollinen 5 minuutin tauko tunnin pelaamisen jälkeen.

Belgia

Pelaajilta ei vaadita enimmäistappiorajojen asettamista. Laissa kuitenkin säädellään enimmäistappioista seuraavasti:

- Luokan 2 pelisalit: enimmäistappioraja 25 euroa tunnissa
- Luokan 3 anniskelupaikat ja luokan 4 vedonlyöntipisteet: enimmäistappioraja 12,5 euroa tunnissa

Pelaajat voivat siirtää pelitileilleen enintään 200 euroa viikossa. Tähän voi hakea poikkeusta osoittamalla riittävät perusteet ja maksukyvyyn.

Verkon välityksellä rahapelejä toimeenpanevien rahapeliyhtiöiden on tarjottava pelaajille mahdollisuus pelaamisen estämiseen. Pelieston aikana pelaajiin ei saa kohdentaa markkinointia. Kansallinen pelistorekisteri (EPIS) kokoaa yhteen kaikki peliестon asettaneet henkilöt. EPIS kattaa myös fyysisen myyntikanavan kasinopelit, raha-automaatit ja vedonlyönnin. Pelaaja voi itse pyytää peliестoa, mutta sen voi tehdä myös hänen ohella kolmas osapuoli. Peliестon minimikesto on kolme kuukautta.

Alankomaat

Pelaajien on rekisteröitymisen yhteydessä ilmaistava rahapeliyhtiölle ajalliset ja taloudelliset rajat pelaamistaan koskien. Käytännössä nämä pitävät sisällään palvelun käyttöä koskevat aikarajoituksen päivää, viikkoa tai kuukautta kohden, sekä rahansiirtorajan päivää, viikkoa tai kuukautta kohden ja enimmäismäärän pelitilin saldolle.

Alankomaissa on käytössä keskitetty peliестorekisteri (CRUKS). Toimiluvanhaltijan tulee estää pelaajan pelaaminen hänen näin halutessaan. Peliестo voidaan asettaa tietyin edellytyksin myös riippumatta pelaajan tahdosta.

Ranska

Verkon välityksellä toimeenpantavien rahapelien tarjoajien tulee pyytää pelaajia asettamaan rahansiirtorajat ennen pelaamista. Pelaajan tulee asettaa enimmäisraja rahansiirroille seitsemän päivän aikaikkunassa. Lisäksi pelaajan tulee asettaa yläraja panostuksille seitsemän päivän aikaikkunassa. Pelaaja voi muuttaa näitä rajoja. Rajojen lasku tulee voimaan välittömästi ja nosto 48 tunnin kuluttua asettamisesta. Lainsäädännössä ei ole määritetty, kuinka suuria rajat saavat enimmillään olla.

Ranskassa on käytössä "L'interdiction volontaire de jeux" -peliестo-ohjelma, joka asettaa yleisen eston verkkorahapelaamiseen, kasinoille ja pelihalleihin. Esto on voimassa vähintään kolme vuotta. Peliестolistaa ylläpitää ANJ. Operaattoreiden pitää uusien pelaajien ja jokaisen sisäänkirjautumisen yhteydessä tarkistaa kuuluuko kyseinen pelaaja estolistalle. Pelaaja voi pyytää myös rahapeliyhtiötä estämään pelaamisen tietyillä verkkosivuilla. Eston aikana pelaaja ei voi avata uusia pelitilejä.

Verkon välityksellä toimeenpantavan pokerin pelaajien on asetettava aikaraja ennen pelaamisen aloittamista. Operaattoreiden on näytettävä pelaamisen yhteydessä laskuri, joka esittää kuinka paljon asetetusta aikarajasta on jäljellä. Lisäksi operaattorin on muistutettava pelaajaa kun 30 minuuttia ja 10 minuuttia asetetusta aikarajasta on jäljellä.

5.2.4 Rahapelien markkinointi ja sponsorointi

Yleistä eri maiden lainsäädännöstä

Eri Euroopan valtioiden lainsäädännöt eroavat toisistaan rahapeliä markkinoinnin ja siihen kohdistuvien rajoitusten osalta. Rahapeliä markkinointia koskevaa sääntelyä on tiukennettu viime vuosina esimerkiksi Alankomaissa, Belgiassa ja Italiassa. Rahapeliä markkinointi on kokonaan kielletty Italiassa ja Belgiassa. Rahapeliä televisio- ja radiomainonta on kielletty Alankomaissa. Espanjassa rahapeliä televisiomainokset on sallittu vain öiseen aikaan kello 1–5 välillä. Saksassa markkinointi televisiossa, radiossa ja internetissä on sallittu vain iltayhdeksän ja aamukuuden välillä. Useiden valtioiden lainsäädännössä yleisenä linjana on, että rahapelejä saa mainostaa henkilökohtaisesti ainoastaan siihen suostumuksensa antaneille henkilöille. Alaikäisille suunnattuun markkinointiin kohdistuu useissa valtioissa rajoituksia samoin kuin erityisten pelihaittojen vaaran sisältävien rahapeliä elämykselliseen markkinointiin ja sponsorointiin. Rahapeliä markkinointi on kielletty urheilujoukkueiden pelipaidoissa tai sponsoreina Italiassa, Belgiassa ja Alankomaissa. Iso-Britanniassa rahapeliä TV-mainokset on kielletty urheilutapahtumien aikana. Lisäksi erilaisten bonusten käyttöä säännellään tarkasti useissa maissa. Yleinen linjaus erilaisissa bonus- ja kanta-asiakasjärjestelmissä esimerkkipaikoissa on se, että pelaajalle tarjottavat edut eivät saa olla taloudellisesti merkittäviä ja sitä kautta houkutelua pelaamaan.

Ruotsi

Ruotsissa ainoastaan toimiluvan haltija saa markkinoida rahapelejä. Toimiluvan haltija kantaa vastuun sääntelyn noudattamisesta ja valvovalla viranomaisella on toimivalta puuttua markkinointia koskevien sääntöjen rikkomuksiin.

Rahapelilainsäädännön nojalla markkinoinnin on oltava "maltillista" (måttfullhet). Oikeuskäytännössä säännöksen vastaisena markkinointina on pidetty esimerkiksi mainontaa, joka kannustaa pelaamaan välittömästi ja jossa annetaan ymmärtää, että pelaajan taidot voivat vaikuttaa pelin lopputulokseen. Myös "voitto tililläsi viidessä minuutissa"-toteamuksen katsottiin rikkovan rahapeliä markkinointiin liittyvää maltillisuuden vaatimusta.⁶⁰ Myös mainontaa, jossa ei kerrottu selkeästi bonusten ja ilmaiskierrosten rajoituksia, on oikeuskäytännössä pidetty maltillisuusvaatimuksen vastaisena.⁶¹ Maltillisuudelle ei ole kuitenkaan muodostunut kattavia kriteerejä, mikä on osoitus termin määrittelyn ongelmallisuudesta. Rahapeliä markkinointia koskeviin rajoituksiin lukeutuu myös muun muassa se, että markkinointia ei saa kohdentaa alaikäisille tai pelaajille, joille on näiden omasta tai toimiluvan haltijan toimesta estetty kohdennettu mainonta. Lisäksi toimiluvan haltijan on sisällytettävä markkinointiinsa valvovan viranomaisen tunnus. Rahapeleihin liittyviä bonuksia ei saa myöskään tarjota pelin aikana eikä pelejä saa tarjota ostettavaksi luotolla. Talletusbonuksen voi tarjota vain ensimmäisellä kerralla, kun uusi asiakas pelaa toimiluvan haltijan pelejä.⁶²

Ruotsin kuluttajavirastolla (Konsumentverket) ja Spelinspektionenilla on jaettu valvontavastuun pelilain markkinointia koskevien säännösten osalta. Markkinointisäännösten noudattamista on valvottu aktiivisesti toimilupajärjestelmään siirtymisen jälkeen. Spelinspektionen on

⁶⁰ Dom i målet KO—Elec Games (Ninja Casino), 22.11.2019. Ruotsin kuluttaja-asiamiehen tiivistelmä ratkaisusta saatavilla osoitteessa <https://www.konsumentverket.se/aktuellt/mal-domar-och-forelaggan-den/domar/domar-2019/dom-i-malet-ko-elec-games-ninja-casino/>. Viitattu 17.4.2024.

⁶¹ Dom i målet KO – AG Communications (Karamba), 9.11.2020. Ruotsin kuluttaja-asiamiehen tiivistelmä ratkaisusta saatavilla osoitteessa <https://www.konsumentverket.se/aktuellt/mal-domar-och-forelagganden/domar/domar-2020/dom-i-malet-ko--ag-communications-karamba/>. Viitattu 17.4.2024.

⁶² Markkinoinnin rajoituksia on kuvattu tarkemmin esimerkiksi Ruotsin Kuluttajaviraston (Konsumentverket) internet-sivuilla: <https://www.konsumentverket.se/for-foretag/regler-per-omradebransch/spel-om-pengar/marknadsforing-av-spel/>.

esimerkiksi määrännyt yhteensä 48,6 miljoonan kruunun sanktiot viidelle rahapeliyritykselle sen jälkeen, kun niiden havaittiin tarjonnan vedonlyöntimahdollisuutta urheilutilaisuuksissa, joissa enemmistö osallistujista oli alle 18-vuotiaita.

Tanska

Tanskan lainsäädäntö sallii vain toimiluvanhaltijoiden markkinoida rahapelejä. Laittomia mainoksia julkaisevat mediat ovat vastuussa rikkomuksistaan. Markkinoinnille on asetettu viisi keskeistä rajoitusta: (1) voittomahdollisuus on esitettävä siten totuudenmukaisella tavalla, ettei voiton mahdollisuus näy suurempana kuin mitä se on, (2) rahapelaaminen on esitettävä viihdemuotona, (3) mainontaa ei saa kohdistaa lapsiin ja alle 18-vuotiaisiin, (4) markkinoinnissa ei saa hyödyntää julkisuuden henkilöitä kertomaan rahapelaamisella olleen vaikutusta heidän menestykseensä ja (5) mainonnan sisällöstä ei saa tulla sellaista kuvaa, että rahapelaaminen olisi ratkaisu taloudellisiin ongelmiin tai toisi pelaajalle sosiaalista hyväksyntää. Markkinoinnissa on myös annettava tiettyjä tietoja kuten muun muassa rahapelaamisen ikäraja, viranomaisen vastuullisen pelaamisen päivystävä numero ja mahdollisuus estää pelaaminen (peliestorekisteri ROFUS). Markkinoinnin on myös sisällettävä rahapelejä valvovan viranomaisen (Spillemyndigheden) tunnus. Lisäksi bonuksia markkinoitaessa kaikki ehdot on ilmoitettava samassa yhteydessä selkeästi ja yksiselitteisesti. Kuluttajaluottoja ei saa markkinoida rahapelimarkkinoinnin yhteydessä. Markkinointiviestejä ei saa lähettää henkilöille, jotka ovat asettaneet väliaikaisen tai pysyvän pelieston.⁶³

Norja

Norjan rahapelimarkkinointisääntöjen⁶⁴ mukaan rahapeliin markkinointi on rajoitettava tiukasti siihen, mikä on välttämätöntä pelitarjonnasta tiedottamiseksi ja yhteiskunnan pelihaluun ohjaamiseksi vastuulliseen ja turvalliseen rahapelitarjontaan. Yksinoikeuden omaavien toimijoiden on mukautettava markkinointi markkinointipaineeseen, jota ne kohtaavat toimijoilta, jotka suuntaavat markkinointiaan Norjan markkinoille ilman lupaa. Norjan valvova viranomainen antoi vuonna 2023 määräyksen Norsk Tippingille ja Norsk Rikstotille vähentää rahapeliin markkinointikustannuksia.

Mainonnassa on oltava selkeät ikärajatiedot ja neuvontapuhelimen yhteystiedot. Markkinoinnin on oltava tosiasioihin perustuvaa ja informatiivista, asianmukaisesti ohjeistavaa eikä harhaanjohtavaa. Rahapelissä voittamisen todennäköisyydestä on annettava tietoja siinä määrin kuin se on käytännössä mahdollista. Tiedot on esitettävä selkeästi ja niiden on oltava oikeita, jotta markkinoinnista ei saa sellaista vaikutelmaa, että voittomahdollisuudet ovat suuremmat kuin ne todellisuudessa ovat. Kokonaispalkintopotin markkinoinnissa on ilmoitettava selkeästi, kuinka paljon kukin pelaaja voi voittaa pelissä.

Lisäksi markkinoinnin sisältöä koskevat seuraavat rajoitukset:

⁶³ Asiasta tarkemmin ks. Spillemyndigheden (2022). The Danish Gambling Authority's guide on sales promotion. Julkaistu 1.3.2022. Saatavilla osoitteessa <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2023-01/The%20Danish%20Gambling%20Authoritys%20guide%20on%20sales%20promotion%20-%20Version%204.1.pdf>. Ks. myös Spillemyndigheden (2022). The Danish Gambling Authority's guide on duty of disclosure when marketing and advertising gambling. Julkaistu 21.3.2022. Saatavilla osoitteessa <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2022-04/The%20Danish%20Gambling%20Authoritys%20guide%20on%20duty%20of%20disclosure%20when%20marketi%20-%20Version%202.1.pdf>.

⁶⁴ Forskrift om pengespill (pengespillforskriften).

1. rahapeleihin osallistumista ei saa ihannoida tai esittää riskittömänä;
2. sisällön ei tule antaa vaikutelmaa, että uhkapeleihin osallistuminen voi ratkaista taloudellisia ongelmia, tarjota toimeentuloa tai sosiaalista hyväksyntää pelaajille,
3. ei arkipäiväistetä pelaamista esittämällä ostotilanne normaalina osana kuluttajien arkea;
4. ei kannusteta pelaajia kattamaan uhkapelaamisesta aiheutuvia tappioita uusilla uhkapeleillä;
5. ei käytetä kuuluisia ihmisiä tavalla, joka viittaa siihen, että osallistuminen uhkapeleihin on vaikuttanut heidän menestykseensä;
6. mainonta ei saa olla kohtuuttoman tunkeilevaa tai aggressiivisia muodoltaan, sisällöltään, äänen, kuvien, animaatioiden tai muiden liikkuvien kuvien käytöltään eikä asia-yhteydeltään yleensä.

Norjassa on myös kiellettyä käyttää alle 18-vuotiaita henkilöitä rahapelitarjouksen markkinoinnissa tai osana rahapeliyhtiön brändäystä. Kuluttajalle ei myöskään saa tarjota etua vastineeksi suostumuksesta suoramarkkinointiin. Norjassa on myös kiellettyä suoramarkkinointi henkilöille, jotka ovat estäneet oman pelaamisen. Myöskään se, mihin rahapeleistä saatu tuotto käytetään, ei saa olla keskeinen tai hallitseva osa markkinointia.

Norjassa muille kuin toimiluvanhaltijoille asetettu kielto tarjota rahapelejä koskee myös rahapeliin tarjoamiseen liittyviä oheispalveluita kuten markkinointia. Kiellettyyn rahapelitoiminnan markkinointiin liittyy samanlainen vastuu kuin itse rahapeliin tarjoamiseen. Aiemmin markkinointikieltoa ei sovellettu ulkomaiseen televisiomainontaan, jota pidettiin sallittuna silloin, kun mainonta tapahtuu lähetyksien lähetyksien mukaisesti riippumatta lähetyksen kohdemaan lainsäädännöstä. Ulkomaista markkinointia kuitenkin vaikeutettiin vuoden 2021 alusta alkaen, kun viestinnästä vastaavalle viranomaiselle (Medietilsynet) annettiin valtuudet estää televisio- ja audiovisuaalista markkinointia, joka rikkoo Norjan rahapelilainsäädäntöä.

Alankomaat

Alankomaissa tuli heinäkuussa 2023 kielletyksi kohdentamaton verkon välityksellä toimeenpantavien rahapeliin markkinointi. Internetissä ja maksullisilla televisiokanavilla markkinointi on sallittua rajoitetusti. Markkinointia ei saa kohdentaa alle 24-vuotiaille ja muille haavoittuville väestöryhmille, vähintään 95 prosenttia mainonnasta tulee kohdentua yli 24-vuotiaille ja henkilöillä on oikeus olla altistumatta rahapeliin markkinoinnille. Rahapeliyhtiöiden on lopetettava televisio-ohjelmien sponsorointi viimeistään 1.7.2024 ja urheilujärjestöjen sponsorointi viimeistään 1.7.2025. Joulukuussa 2022 Alankomaiden valvova viranomainen määräsi valtion monopolikasinyhtiön Holland Casinon ottamaan pois sivustoltaan mainokset, jotka koskivat sen kivijalkakasinoja. Lainsäädäntö sallii sivustojen mainostavan vain verkon välityksellä toimeenpantavia rahapelejä.

Alankomaissa ei ole lainsäädäntöön perustuvia televisio- tai radiomainonnan rajoituksia, mutta joulukuussa 2021 rahapeliyhtiöt, radioasemat, televisiokanavat ja muut mediajärjestöt sopivat määräaikaista vapaaehtoisista markkinointisäännöistä: 1) enintään kolme TV-mainosta per mainostauko, 2) mainosten enimmäispituus on rajoitettu 30 sekuntiin, 3) kaksoismainonta on kielletty (mainos ei voi jakautua toiseksi mainokseksi), 4) mainoksia ei voi näyttää sellaisten ohjelmien aikana tai sellaisilla kanavilla, jotka tavoittavat enemmän kuin 25 prosenttia nuorista

aikuisista (18–24-vuotiaat) ja/tai alaikäisiä, 5) mainoskielto klo 6-9 aikana koskee myös internetiä, 6) bonusten käyttökielto nuorille aikuisille, 7) bonuksen enimmäismäärä 250 euroa.

Ranska

Ranskassa rahapelaamisen markkinointia säännellään tiukasti. ANJ:llä on oikeus määrätä verkkoesto niille sivustoille, jotka tarjoavat tai mainostavat laittomia rahapelejä. ANJ on myös aloittanut toimet kumppanuusmarkkinointia vastaan eri alustoilla, jotta ne edistäisivät tehokkaammin laittoman rahapelitarjonnan lopettamista viittaukset laittomille rahapelisivustoille tai laittonta rahapelitarjontaa mainostaville sivustoille. Jokaisessa mainoksessa on oltava viesti, joka kertoo rahapelaamisen riskeistä ja sisältää auttavan puhelimen numeron. Viestin on katettava mainoksen pinta-alasta vähintään 7 prosenttia. Sama koskee verkossa tapahtuvaa mainontaa. Varoittavan tekstin tulee näkyä samaan aikaan kuin mainoksen. Kaikki kaupallinen viestintä jonkin rahapeliyhtiön hyväksi on kiellettyä. Kaupallinen viestintä ei saa innostaa liialliseen rahapelaamiseen, saati arkipäiväistä tai korostaa sitä, ei saa vihjata pelaamisen myötävaikuttavan menestymiseen yhteiskunnassa, ei saa sisältää vääriä lupauksia voitoista tai voitettavista summista, ei saa vihjata pelaamisen olevan ratkaisu henkilökohtaisiin, ammatillisiin, sosiaalisiin tai psyykkisiin ongelmiin, ei saa esittää pelaamisen olevan tapa ansaita rahaa tai vaihtoehto ansioityölle. Myös sellainen kaupallinen viestintä on kiellettyä, joka esittää alaikäisiä ostamassa rahapelejä, uskottelee alaikäisille rahapelien olevan heille sopiva harrastus tai esittää alaikäisten elämään kuuluvia henkilöitä tai hahmoja. Kiellettyjä ovat kaikki mainokset, jotka ovat lapsille ja nuorille suunnattuja tai heille visuaalisesti, ääniltään, sanoiltaan tai teksteiltään erityisen houkuttelevia.

Edistääkseen rahapelien markkinointia koskevan sääntelyn tehokasta soveltamista ANJ on allekirjoittanut yhteistyösopimuksen kansallisen mainontaa valvovan viranomaisen kanssa. Sopimus sisältää viisi kohtaa: 1) näiden kahden viranomaisen roolien selkeyttäminen, 2) yhteistyö viranomaisten kesken, 3) tietojen vaihto viranomaisten kesken, 4) vuosittainen rahapeliyhtiöiden mainosten ja markkinoinnin seuranta, 5) säännöllinen yhteistyö koskien työkaluja (esim. vastuullisen vaikuttamisen sertifiikaatti). Ranskassa rajoitetaan lailla sosiaalisen median vaikuttajien rahapelimarkkinointia. Rahapelimainonta on kielletty, ellei kuvan tai videon aikana näy banneri, jossa lukee rahapelien olevan sallittua vain täysi-ikäisille.

Belgia

Belgiassa on kesäkuusta 2023 lähtien rajoitettu markkinointia siten, että tietyt mainostyypit ovat kiellettyjä. Vuodesta 2025 lähtien rajoitukset koskevat myös urheilujärjestöjen sponsorointia.

Kesäkuusta 2023 lähtien kiellettyä on ollut 1) mainospalat radiossa, televisiossa ja elokuvateattereissa, 2) ilmoitukset ja videoilmoitukset sivustoilla, digikanavilla ja sosiaalisessa mediassa, 3) mainokset aikakauslehdissä tai sanomalehdissä, 4) mainosjulisteet julkisilla paikoilla, 5) sähköpostitse, postitse, viestipalveluissa, tekstiviestein tai sosiaalisessa mediassa tai mainoslehtisissä lähetetyt personoidut mainokset. Vuoden 2025 alusta lukien kaikenlainen mainonta (liput, julisteet, taulut tai mainospalat) on kiellettyä urheilukentillä (stadioneilla). Vuoden 2027 loppuun saakka rahapeliyhtiön nimi saa kuitenkin olla merkittynä pelipaidan selkäpuolelle (enintään koossa 7,5 cm x 10 cm). Vuoden 2028 alusta lukien edellä mainittu mainoskielto koskee myös ammattuurheilujärjestöjä. Muut urheilujärjestöt voivat edelleen käyttää sponsorien nimiä pelipaidoissa enintään koossa 50 cm². Belgiassa sponsorointia koskeva verotus kiristyy, eivätkä rahapeliyhtiöiden sponsorointikulut ole jatkossa vähennyskelpoisia. Saman tyyppisiä toimenpi-

teitä kohdistuu myös Loterie Nationale -yhtiöön. Belgiassa lainsäädäntö kieltää bonusten tarjoamisen ja kaiken rahapelaamiseen kannustamisen lupaamalla uuden pelikierroksen tai hävitettyjen rahojen takaisin saamisen.

Espanja

Maan parlamentin hyväksymä markkinointia koskeva asetus tuli voimaan lokakuussa 2020. Asetus kieltää tervetuliaisbonukset, urheilusponsoroinnin ja rajaa rahapelimainonnan radiossa, televisiossa ja verkkopalveluissa kello 1–5 välillä.

Julkisuuden henkilöitä ei saa hyödyntää rahapelien markkinoinnissa. Ilmaisapelit saavat olla tarjolla vain rekisteröityneille rahapelaajille. Mainoksia ei saa esiintyä etsittäessä hakukoneella tietoa verkossa, ellei kuluttaja käytä erityisiä rahapelaamiseen ja vedonlyöntiin liittyviä hakusanoja. Verkossa ei muutoinkaan ole sallittua mainostaa rahapelejä, jollei se tapahdu rahapeliyhtiön sivustolla tai rahapeliteollisuuden kytkeytyvillä sivustoilla. Sosiaalisessa mediassa ja videopalvelimien välityksellä voi näyttää mainoksia, kunhan alaikäiset eivät voi niitä nähdä. Lisäksi palvelujen käyttäjillä tulee olla mahdollisuus estää mainokset ja alustoiden/palvelimien ylläpitäjillä työkalut näyttää mainoksia vain seuraajilleen ja rekisteröityneille pelaajille. Rahapeliyhtiöiden on noudatettava rajoituksia paikallisella ja valtakunnallisella tasolla.

5.2.5 Rahapelitoiminnan valvonta, viranomaisen toimivaltuudet ja rahoitus, väärinkäytösten ja rikosten estäminen sekä kuluttajansuoja

Ruotsi

Ruotsissa toimilupien myöntämisestä ja rahapelitoiminnan valvonnasta, ml. rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta, vastaa Spelinspektionen. Ruotsin siirtyessä yksinoikeusjärjestelmästä toimilupajärjestelmään viranomainen pysyi samana, mutta sille säädettiin uusia tehtäviä ja viranomaisen nimi muutettiin. Spelinspektionen toimii pelistorekisterin (Spelpaus) rekisterinpitäjänä. Spelinspektionen seuraa myös rahapelimarkkinoiden kehitystä. Spelinspektionen toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Spelinspektionenin vuoden 2022 vuosiraportin mukaan sen palveluksessa oli vuoden 2022 lopussa 66 työntekijää. Lisäksi virastolla oli kahdeksan palvelussuhdeasetuksen nojalla palkattua rahapelitoimintaa valvovaa tarkastajaa. Henkilöstön määrä lisääntyi noin 50 prosenttia toimilupajärjestelmään siirryttäessä. Spelinspektionenin vuoden 2022 vuosiraportin mukaan suureen osaan sen päätöksistä haetaan muutosta valittamalla, mikä vaikuttaa merkittävästi viranomaisresursseihin. Vuonna 2022 Spelinspektionenin kustannukset olivat yhteensä 77 335 000 kruunua (noin 6,8 miljoonaa euroa).

Ruotsin lainsäädäntöön sisältyy useita eri toimivaltuuksia Spelinspektionenille rahapelitoiminnan valvomiseksi. Spelinspektionen voi antaa lain tai sen nojalla annettujen määräysten tai ehtojen noudattamiseksi tarpeellisia määräyksiä ja kieltoja. Määräystä tai kieltoa koskevaa päätöstä voidaan tehostaa uhkasakolla. Spelinspektionenilla on myös laajat tarkastus- ja tiedonsaantioikeudet. Sillä on esimerkiksi oikeus päästä tiloihin, joissa harjoitetaan tai voidaan olettaa harjoitettavan rahapelejä tai joissa säilytetään tai käsitellään pelilaitteita, oikeus saada valvontaa varten tarpeelliset tiedot ja asiakirjat sekä oikeus saada valvonnan kannalta tarpeellista apua toimenpiteen kohteelta. Jos toimiluvanhaltija kuuluu konserniin, Spelinspektionenilla on oikeus saada muilta konserniin kuuluvilta yrityksiltä tiedot toiminnasta ja siihen liittyvistä seikoista, jotka ovat tarpeen toimiluvanhaltijan valvomiseksi. Lakiin sisältyy myös säännökset tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuudesta, jos hän toimiessaan toimiluvanhaltijan palveluksessa saa tietoonsa esimerkiksi seikkoja, joissa voi olla kyse toimiluvanhaltijan toimintaa koskevan säädöksen olennaisesta rikkomisesta tai jotka voivat vaikuttaa kielteisesti toimiluvanhaltijan toiminnan

jatkumiseen. Tilintarkastajalla on vastaava ilmoitusvelvollisuus, jos hän saa tietoonsa edellä mainittuja seikkoja suorittaessaan tehtäviä toimiluvanhaltijan emoyrityksessä tai tytäryrityksessä taikka yrityksessä, jolla on vastaavanlainen suhde toimiluvanhaltijaan. Jos toimiluvanhaltija ei toimita laissa edellytetyjä tietoja ajoissa, Spelinspektionen voi määrätä toimiluvanhaltijan maksamaan enintään 100 000 kruunun myöhästymismaksun.

Ruotsissa pelaajan ja rahapeliyhtiön välisestä erimielisyydestä tulee ensisijaisesti tehdä valitus yritykselle. Spelinspektionen ei käsittele pelaajan ja rahapeliyhtiön välisiä erimielisyyksiä eikä Ruotsissa ole Suomen arpajaislain 48 §:n mukaista ratkaisusuositusmenettelyä. Ruotsissa sen sijaan yleinen valituslautakunta ARN voi tutkia rahapeleihin ja arpajaisiin liittyviä riitoja, jos niiden arvo on yli 1 000 kruunua. ARN:n päätös on suositus, josta ei voi valittaa, mutta se ei myöskään estä asian viemistä yleiseen tuomioistuimeen. Kuluttajalle kielteisestä päätöksestä ei anneta lisätietoja, mutta myönteisestä päätöksestä kuluttajalle lähetetään jälkikäteen kysely, jolla pyritään selvittämään, onko yritys noudattanut suositusta. Mikäli yritys ei ole noudattanut suositusta, ARN on yritykseen yhteydessä ja pyytää perusteluja suosituksen noudattamatta jättämiselle.

Spelinspektionen voi tehdä verkossa koeostoja peiteltyllä henkilöllisyydellä (testköp). Lisäksi viranomaisen voi fyysisten pelien osalta osana ikärajasäännösten valvontaa toteuttaa valvontaostoja (kontrollköp). Valvontaostoissa viranomaisen voi käyttää apunaan ainoastaan henkilöä, joka on täyttänyt kyseiseen pelin pelaamiseksi edellytetyn iän. Laissa säädetään muun muassa toimiluvanhaltijoita koskevista teknisistä vaatimuksista ja niihin liittyvästä akkreditoinnista sekä viranomaisen toimivallasta vaatia toimiluvanhaltijaa teettämään arviointi siitä, että esimerkiksi pelijärjestelmät täyttävät asetetut vaatimukset. Spelinspektionen voi määrätä erityisiä valvojia suorittamaan valvontatehtäviä. Laissa säädetään myös viranomaisen oikeudesta saada virka-apua poliisilta.

Lainsäädännön, määräysten tai toimiluvan ehtojen vastaiseen toimintaan puuttumiseksi laissa säädetään erilaisista keinoista. Jos toimiluvan myöntämisen edellytykset eivät enää täyty tai jos toimiluvanhaltija muutoin laiminlyö lain tai sen nojalla annettujen määräysten tai ehtojen mukaiset velvollisuutensa, Spelinspektionen on velvoitettava toimiluvanhaltija määrääjässä oikeasemaan taikka päättää kiellosta, ehtojen muuttamisesta tai huomautuksesta. Jos rikkomus on vakava, toimilupa on peruutettava tai Spelinspektionen antaa varoituksen, jos se katsotaan riittäväksi. Spelinspektionen voi olla ryhtymättä toimenpiteisiin, jos rikkomus on vähäinen, jos toimiluvanhaltija tekee oikaisun, tai jos toinen viranomaisen on ryhtynyt häneen kohdistuviin toimenpiteisiin ja nämä toimenpiteet arvioidaan riittäviksi.

Laissa säädetään myös pakottavista ja harkinnanvaraisista toimiluvan peruuttamisen edellytyksistä. Spelinspektionen on peruutettava toimilupa, jos toimiluvanhaltija 1) on saanut toimiluvan antamalla vääriä tietoja tai muulla sopimattomalla tavalla, 2) ei ole vuoden kuluessa toimiluvan myöntämisestä ryhtynyt harjoittamaan toimiluvan kohteena olevaa pelitoimintaa, 3) ei ole kuuden kuukauden yhtäjaksoisesti harjoittanut toimiluvassa tarkoitettua toimintaa, 4) on ilmoittanut luopuvansa toimiluvasta tai 5) on asetettu konkurssiin tai yhtiö on päätetty määrätä selvitystilaan. Edellä mainituissa 1–3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa voidaan antaa varoitus, jos se on riittävää.

Luonnollisen henkilön osalta Spelinspektionen voi peruuttaa toimiluvan, jos toimiluvanhaltija on olennaisesti rikkonut elinkeinotoimintaa koskevia velvoitteita tai on syyllistynyt vakaviin rikoksiin. Jos toimiluvanhaltijana oleva oikeushenkilö on olennaisesti rikkonut elinkeinotoimintaa koskevia velvoitteita tai on syyllistynyt vakavaan rikollisuuteen, Spelinspektionen voi määrätä oikeushenkilön korjaamaan asian. Jos korjausta ei tehdä, Spelinspektionen voi peruuttaa

toimiluvan. Jos puute koskee sitä, jolla on 4 luvussa tarkoitettu huomattava omistusosuus, viranomainen voi vaatia toimiluvan haltijaa luopumaan niin suuresta osasta osakkeita tai osuuksia, että omistusta ei sen jälkeen voida pitää huomattavana, tai jos omistusosuuden haltija on oikeushenkilö, vapauttamaan epäpätevän henkilön johtokunnasta tai johtoelimestä.

Ruotsin rahapelilainsäädäntöön sisältyy myös erilaisia rangaistussäännöksiä. Se, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta tarjoaa luvattonta rahapeliä tai rahapeliä ilman lain edellyttämää toimilupaa, tuomitaan luvattomasta pelitoiminnasta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Vähäisissä tapauksissa ei tuomita rangaistukseen. Se, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta edistää osallistumista ilman toimilupaa tarjottuun peliin, tuomitaan luvattoman pelin edistämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Jos edellä mainittu rikos on tehty tahallisesti ja se on törkeä, tuomitaan vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi. Törkeyttä arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon, onko teko sisällynyt ammattimaisesti ja suunnitelmallisesti tai laajemmin harjoitettuun rikollisuuteen tai ollut muuten erityisen vaarallinen. Lainsäädäntöön sisältyy myös säännökset pelipetoksesta. Se, joka sopimattomasti ryhtyy toimenpiteeseen, joka on omiaan vaikuttamaan lain mukaisten toimilupavaatimusten alaisen pelin lopputulokseen, tuomitaan pelipetoksesta vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Jos rikos on törkeä, tuomitaan vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi. Törkeyttä arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon, onko teko sisällynyt ammattimaisesti ja suunnitelmallisesti tai laajemmin harjoitettuun rikollisuuteen tai ollut muuten erityisen vaarallinen. Luvattoman pelitoiminnan yrityksestä tai valmistelusta, törkeästä rikoksesta ja pelipetoksesta tuomitaan rikoslain 23 luvun mukaiseen rangaistukseen.

Laki mahdollistaa myös takavarikon. Takavarikko koskee pelivälineitä tai muita esineitä, joilla voidaan kohtuudella olettaa olevan merkitystä rikoksen selvittämiseksi tai voi tulla tuomitsemiseksi menetetyksi. Takavarikko-oikeus on erityiseksi valvojaksi määrättyllä sekä sellaisilla Spelinspektionenin viranhaltijoilla, joiden tehtävänä on valvoa rahapelejä koskevien säännösten noudattamista. Laissa tarkoitetuissa rikoksissa saatu rikoshyöty on tuomittava menetetyksi. Lakiin sisältyy säännökset myös seuraamusmaksusta.

Ruotsin Statskontoretin mukaan valtion valvonta pelimarkkinoilla on lisääntynyt ja vuoden 2019 alussa voimaantullut rahapelijärjestelmän uudistus on johtanut kuluttajansuojan vahvistumiseen pelimarkkinoilla.⁶⁵

Ruotsin rahapelilainsäädäntöön sisältyy erityiset säännökset sopupelaamisen ja muun pelipetoksen rangaistavuudesta. Ruotsissa ennen lainsäädäntömuutosten tehdyssä selvityksessä katsottiin, että sopupelaaminen on laaja ongelma, mistä aiheutuu haittaa sekä laajemmin urheilulle että urheilutapahtumia koskevalle vedonlyönnille. Selvityksessä käytiin läpi silloista oikeuskäytäntöä ja todettiin, ettei oikeudellinen kehys ei ole riittävä väärinkäytösten kitkemiseen. Ilmiöllä todettiin olevan useita kielteisiä vaikutuksia, kuten riskin siitä, että luottamus laillisesti toimeenpantaviin rahapeleihin vähenee. Lisäksi pelaajat ja muut urheilun harrastajat ovat ilman tehokasta rikosoikeudellista suojaa erilaisilta sopimattomilta painostuskeinoilta osallistua sopupelaamiseen. Hallituksen esityksessä katsottiin, että on olemassa tarve erityiselle rikosoikeudelliselle säännökselle, jolla säädetään rangaistavaksi sopupelaaminen ja muu pelipetos.

⁶⁵ https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2022/2022_5---utskriftsversion.pdf

Spelinspektionenin vuoden 2024 määrärahoja on lisätty 10,8 miljoonalla kruunulla rahapeli-markkinoiden valvonnan tehostamiseksi ja laittoman rahapelitoiminnan ja sopupelaamisen vastaisen työn vahvistamiseksi.

Tanska

Tanskassa toimilupien myöntämisestä ja rahapelitoiminnan valvonnasta, ml. rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta, sekä rahapeli-markkinoiden seurannasta vastaa Spillemyndigheden. Tanskan siirtyessä yksinoikeusjärjestelmästä toimilupajärjestelmään vuonna 2012 valvova viranomaisena pysyi samana, mutta siitä tuli itsenäinen virasto vuonna 2013. Spillemyndigheden toimii veroministeriön hallinnonalalla. Spillemyndighedenin vuoden 2022 vuosiraportin mukaan sen henkilöstövuosien määrä oli vuonna 2022 noin 110. Spillemyndighedenissä työskentelee tällä hetkellä noin 130 henkilöä. Luku sisältää auttavan puhelimen työntekijät, joita on 19. Spillemyndighedenin mukaan henkilöstön määrä kaksin- tai jopa kolminkertaistui toimilupajärjestelmään siirryttäessä vuosien 2010–2013 välillä. Spillemyndighedenin kustannukset olivat vuonna 2022 yhteensä 85 000 000 kruunua (18.4.2024 kurssin mukaisesti noin 11,4 miljoonaa euroa). Noin 95 prosenttia valvonnan kuluista katetaan toimilupa- ja muilla maksuilla.

Spillemyndigheden valvoo verkkokasino- ja verkkovedonlyöntipelien toimeenpanoa niiden tietojen perusteella, jotka toimiluvan haltija toimittaa viranomaiselle. Spillemyndigheden arvioi vaatimustenmukaisuutta myös tilinpäätöksessä annettujen tietojen sekä kansalaisilta ja muilta luvan haltijoilta saatujen raporttien perusteella. Lisäksi Spillemyndigheden tekee projektipohjaisia, kohdennettuja vaatimustenmukaisuuden arviointoja, joissa se käy läpi esimerkiksi kaikki luvan haltijoiden menettelyt tietyllä alueella tai kaikkien luvan haltijoiden verkkosivut. Viranomaisena tekee myös projekteihin perustuvia pistokokeita.

Spillemyndigheden valvoo fyysisistä rahapelitoimintaa esimerkiksi pelikasinoissa, pelihalleissa, kaupoissa ja kioskeissa. Rahapelitoiminnan vaatimustenmukaisuuden arvioinnit tehdään ensisijaisesti paikan päällä tehtävinä tarkastuksina, joissa yksi tai useampi viranomaisen edustajista on fyysisesti läsnä pelitiloissa ja arvioi, ovatko rahapelitilat lainsäädännön mukaisia. Näitä tarkastuksia tukevat yksittäisten rahapelitilojen erilaiset tiedonhallintatoiminnot. Viranomaisena tekee myös ennalta ilmoitettuja ja ennalta ilmoittamattomia vaatimustenmukaisuuskäyntejä. Spillemyndigheden tekee usein tarkastuksia, jotka perustuvat valittuihin vaatimustenmukaisuusprojekteihin.

Rikkomusilmoitus on informatiivinen kirje sovellettavista säännöistä. Spillemyndigheden lähettää ilmoituksia rikkomuksista tapauksissa, joissa se on arvioinut, että lainsäädäntöä on rikottu, mutta joissa rikkomuksen luonne ei johda poliisille tehtävään ilmoitukseen. Ilmoitus rikkomuksesta ei ole päätös, koska se ei määrää vastaanottajaa suorittamaan tiettyä toimenpidettä. Rikkomusilmoitus sisältää rahapeliviranomaisen käsityksen voimassa olevan lain tulkinnasta. Rikkomusilmoituksesta ei voi valittaa. Jos käytettävissä olevista tiedoista ei ole epäilystä, ilmoitus rikkomuksesta voidaan antaa sen kohdetta kuulematta.

Rahanpesulain noudattamisen osalta Spillemyndigheden suorittaa täysimittaisia tarkastuksia, ad hoc -tarkastuksia ja tiettyyn aiheeseen keskittyviä tarkastuksia.

Pelaajan ja rahapeliyhtiön välisissä erimielisyyksissä valitukset tulee lähettää suoraan rahapeliyhtiöille, jotka ovat velvollisia käsittelemään pelaajien valitukset. Tarvittaessa asian voi lähettää käsiteltäväksi Tanskan kuluttajariitalautakunta Mæglingsteamet for Forbrugerklager og Forbrugerklagenævnetille.

Toimiluvan myöntämiseksi rahapelioperaattorin on annettava Spillemyndighedenille pääsy tietovarastoon (SAFE), johon toimiluvanhaltija jatkuvasti siirtää ja tallentaa rahapelitietoja käytämällä turvajärjestelmää Tamper Token.

Spillemyndighedenin sertifiointiohjelman tarkoituksena on varmistaa, että rahapelijärjestelmä ja pelilaitteet suorittavat pelit oikein ja että rahapelijärjestelmää ympäröivä turvallisuus säilyy. Sertifiointiohjelma täydentää rahapelisääntelyä, yksittäisten toimilupien ehtoja ja viranomaisen hallinnollista käytäntöä. Toimiluvanhaltijalla on aina oltava sertifikaatti niiden sertifiointiohjelman osien mukaisesti, joita sovelletaan heidän erityiseen rahapeli tuotteiden tarjontaan. Jokaiselle pelityypille on olemassa joukko testausstandardeja ja joukko tarkastusstandardeja, joita sovelletaan kyseiseen pelityyppiin. Lisäksi viittä asiakirjaa sovelletaan kaikkiin tyypeihin, lukuun ottamatta fyysisiä pelikasinoita, joissa sovelletaan vain yleisiä vaatimuksia sekä testaus- ja tarkastusstandardeja. Kussakin asiakirjassa asetetaan vähimmäisvaatimukset rahapelijärjestelmän, liiketoimintaprosessien ja luvanhaltijan liiketoimintajärjestelmien järjestämiselle.

Pelaajan ja toimiluvanhaltijan välisessä erimielisyydessä pelaaja voi tehdä valituksen toimiluvanhaltijalle, joka on velvollinen käsittelemään valituksen mahdollisimman pian. Jos valitusta ei ole ratkaistu 14 päivän kuluessa, toimiluvanhaltijan on ilmoitettava, milloin valitus on tarkoitettu ratkaista. Palvelun ostamisesta on myös mahdollista tehdä valitus Center for Klagekløsnin-gille (riitojenratkaisukeskus). Jos ratkaisua ei saavuteta siellä, valituksen voi tehdä Tanskan kuluttajavalituslautakunnalle.

Viimeistään 14 kuukauden kuluttua toimiluvan käyttöönotosta toimiluvanhaltijan on toimitettava raportti rahapelien tarjonnasta Spillemyndighedenille. Raporttia varten on olemassa viranomaisen lomake.

Norja

Norjassa rahapeli asioiden valvova viranomainen on Lotteri- og stiftelsestilsynet. Se valvoo Norsk Tippingiä, Norsk Rikstotoa sekä peliluvan saaneiden yhdistysten arpajaistoimintaa ja seuraa rahapelimarkkinoiden kehitystä. Myös Norjan kulttuuri- ja kirkkoministeriö vastaa osaltaan rahapelejä koskevan lainsäädännön noudattamisen valvonnasta. Kaikilla Norjassa toimeenpantavilla rahapeleillä on oltava kulttuuri- ja kirkkoministeriön hyväksyntä. Ministeriö myös valvoo valtion omistaman Norsk Tippingin toimintaa.

Lotteri- og stiftelsestilsynetillä on oikeus antaa hallinnollisia määräyksiä yhtiöille, jotka tarjoavat luvattomasti rahapelejä Norjassa tai rikkovat esimerkiksi mainontaan ja maksunvälityskieltoon liittyviä säännöksiä. Määräyksissä veloitetaan yleensä yhtiötä lopettamaan rahapeleihin liittyvä luvaton toiminta. Lisäksi Lotteri- og stiftelsestilsynetillä on itsenäinen sakotusoikeus.

Lotteri- og stiftelsestilsynetin vuosiraportin mukaan se käytti 75 henkilötyövuotta vuonna 2022 ja sen käyttömenot kyseisenä vuonna olivat noin 116 000 000 Norjan kruunua (18.4.2024 kursilla noin 10 miljoonaa euroa).⁶⁶

Alankomaat

Kansspelautoriteit on Alankomaiden rahapeliviranomainen, joka perustettiin vuonna 2012. Viranomainen myöntää toimilupia, valvoo toimiluvanhaltijoita ja peleistä saatavia verotuloja sekä

⁶⁶ Lotteri- og stiftelsestilsynet (2023). Årsrapport 2022. Viitattu 18.4.2024. Saatavilla osoitteessa https://lottstift.no/content/uploads/2023/04/Årsrapport_2022_web.pdf.

pyrkii estämään laitonta rahapelitoimintaa. Sillä on itsenäinen sakotusoikeus ja mahdollisuus peruuttaa myönnetty toimilupa. Viranomaisen tehtävänä on myös tuottaa informaatiota yleisölle ja vähentää peliriippuvuutta. Toiminta rahoitetaan rahapeliin verotuotoilla sekä toimilupa- ja hallintomaksuilla. Organisaatiossa työskenteli 125 henkilöä⁶⁷ vuonna 2023 ja sen kokonaiskulut kyseisenä vuonna olivat noin 24 miljoonaa euroa⁶⁸.

Holland Casinon ulkopuoliset raha-automaatit kuuluvat viranomaisen valvonnan piiriin. Viranomaisen odotetaan esimerkiksi toteuttavan yleisen sulkuluettelon, joka antaa pelaajalle mahdollisuuden rajoittaa pelaamistaan eri pelipaikoissa. Aiemmin vain Holland Casinolla on ollut yhteinen sulkuluettelo.

Ranska

Ranskassa toimilupien myöntämisestä ja rahapelitoiminnan valvonnasta, ml. rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta, sekä rahapelimarkkinoiden seurannasta vastaa itsenäinen Autorité Nationale des Jeux, (ANJ), joka perustettiin vuonna 2020. Vuonna 2022 sen palveluksessa työskenteli 77 henkilöä ja sen vuosibudjetti oli noin 11 miljoonaa euroa⁶⁹. Tätä ennen lupa- ja valvontaviranomaisena toimi Autorité de Régulation des Jeux en Ligne (ARJEL).

ANJ:tä johtaa korkeimman hallinto-oikeuden jäsen. ANJ kollegio muodostuu 9 jäsenestä, joiden toimiaika on kuusi vuotta. Kollegion jäsenet nimittää Ranskan eduskunta, senaatti, korkein hallinto-oikeus (Conseil d'État) tai korkein tuomioistuin (Cour de la Cassation). Jäsenistä kolme on asiantuntijajäseniä. Kollegio konsultoi työssään kolmea pysyvää valiokuntaa, joiden asiantuntijuus koskee ongelmallisen rahapelaamisen ehkäisyä, rahapelitoiminnan valvontaa ja rahanpesun torjuntaa. Valtiovarainministeriön nimeämä valtioneuvoston edustaja osallistuu kollegion kokouksiin, mutta kaikkia asioita ei käsitellä hänen läsnä ollessaan. ANJ raportoi vuosittain Ranskan parlamentille.

Viranomaisen valvontatyö on jaettu neljään yksikköön, joiden toimenkuvaan kuuluvat oikeudelliset asiat (toimiluvat, rahapesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta, laittoman rahapelitarjonnan torjunta, suhteet urheilujärjestöihin ja urheilumanipulaation torjunta), markkinoita, lainmukaisuutta ja rahapelaajien suojelua koskevat asiat (ongelmallisen rahapelaamisen ehkäisy ja alaikäisten suojelu, rahapelitarjonta, rahapelaajien suojelu, talous- ja tulevaisuusanalyysit), tekniset ja tietojärjestelmiä koskevat asiat (tietojärjestelmien pilotointi, tietojärjestelmien turvallisuuden kehittyminen ja rahapelitoiminnan luotettavuus) sekä valvonta- ja tilastointiasiat (rahapelitoimijoiden valvonta, rahapelitilastojen seuranta ja hyödyntäminen). ANJ:n alaisuudessa toimii myös toimielin, joka auttaa ratkaisemaan erimielisyyksiä rahapelaajien ja rahapeliyhtiöiden välillä.

Rangaistustoimenpiteistä päättävä valiokunta (Commission des sanctions) toimii itsenäisesti ANJ:n kollegiosta. Valiokunnassa istuu kuusi jäsentä, jotka nimitetään korkeimmasta hallinto-

⁶⁷ Kansspelautoriteit (2024). Ontwikkelingen in organisatiestructuur, personeel en huisvesting. Viitattu 16.4.2024. Saatavilla osoitteessa <https://kansspelautoriteit.nl/jaarverslag/ontwikkelingen-organisatiestructuur/>.

⁶⁸ Kansspelautoriteit (2024). Verkorte jaarrekening 2023. Viitattu 16.4.2024. Saatavilla osoitteessa <https://kansspelautoriteit.nl/jaarverslag/verkorte-jaarrekening-2023/>.

⁶⁹ ANJ (2023). Rapport d'activité Autorité nationale des jeux 2022. Saatavilla osoitteessa <https://anj.fr/sites/default/files/2023-07/Rapport%20annuel%202022.pdf>. Vuoden 2024 osalta työntekijöiden määrä on 79 ja vuosibudjetti 12,6 milj. eur (lähde sähköpostitiedonanto ANJ:ltä 2.4.2024).

oikeudesta (Conseil d'État), korkeimmasta tuomioistuimesta (Cour de cassation) ja tilintarkastustuomioistuimesta (Cour des comptes).

5.2.6 Ulkopuolisen rahapelitarjonnan ja -markkinoinnin torjunta

Komission teettämä selvitys kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanokeinoista

Euroopan komissio julkaisi vuonna 2019 selvityksen eri EU- ja ETA-maissa käytössä olevista teknisistä estokeinoista ja muista kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanokeinoista ([*Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers*](#)). Selvityksen mukaan eri Euroopan maissa oli käytössä erilaisia blokeeraamisen tapoja erityyppisistä verkkosivustoista (IP-, DNS, ja URL-kiellot) maksuliikenne-estoihin. Esimerkiksi DNS-estot olivat tuolloin käytössä 19 Euroopan maassa ja maksuliikenteen estot olivat käytössä kahdeksassa maassa. Rahapelaamiseen liittyvää lainsäädäntöä on selvityksen valmistumisen jälkeen tiukennettu useissa Euroopan maissa. Tällä hetkellä Euroopassa on 23 valtiota, joissa on käytössä verkkoliikenteen estoja jonkinasteisessa muodossa ja 19 valtiota, joissa on käytössä jonkinasteisia maksuliikenne-estoja.

Komission teettämässä selvityksessä tuodaan lisäksi esille, että verkkosivujen blokeeraus ei välttämättä estä henkilöä käyttämästä rahapelisovelluksia mobiililaitteen kautta. Rahapelisovelluksen lataaminen ja asentaminen luo suoran kommunikointikanavan rahapelisivuston ja sovelluksen välillä ilman DNS-tarkastusta. Selvityksessä todetaan, että Suomen lisäksi Saksa ja Alankomaat ovat ilmoittaneet ryhtyneensä toimiin luvattomien sovellusten poistamiseksi sovelluskaupoista ja ovat siinä myös onnistuneet. Selvityksen kyselyyn vastanneista jäsenvaltioista 15 ei ole tällaista tehnyt.

Kyselyyn vastanneista jäsenvaltioista 83 prosenttia toteaa, että markkinoinnin sääntely koskee myös verkossa esiintyvää mainontaa, mutta ainoastaan 57 prosenttia soveltaa sääntelyä affiliaatteihin, vaikuttajiin ja brändilähettiläisiin. Ainoastaan 26 prosenttia jäsenvaltioista on ryhtynyt toimiin viimeksi mainittuja tahoja kohtaan.

Selvityksen mukaan ainoastaan 63 prosentilla sääntelyviranomaisista on toimivalta määrätä mainonta poistettavaksi ja ainoastaan 21 prosentilla toimivalta määrätä mainonta pidettäväksi poissa kokonaan. Verkossa tapahtuvan markkinoinnin sääntely ja valvonta on monimutkaista ja edellyttää myös merkittävästi resursseja. Selvityksen mukaan mainonnan poistomääräyksiä on saatu onnistuneesti toteutettua erityisten yhteydenpitokanavien myötä esimerkiksi Facebookin osalta. Ainoastaan neljänneksellä jäsenvaltioista on jonkinlainen epämuodollinen järjestely tai yhteistyö sosiaalisen median yhtiöiden kanssa. Selvityksessä nostetaan esille myös hakukone-mainonta ja todetaan, että osa jäsenvaltioista on toiminut epävirallisessa yhteistyössä Googlen tai pienempien hakukoneiden kanssa lainvastaisten mainosten poistamiseksi tai lainvastaista rahapelimainontaa sisältävien verkkosivujen hakutuloksissa. Selvityksen mukaan yksi tärkeä keino edistää sääntelyn täytäntöönpanoa on yhteistyö sosiaalisen median yhtiöiden kanssa. Myös kansainvälisestä yhteistyöstä voisi olla hyötyä. Selvityksessä ainoastaan 16 prosenttia jäsenvaltiosta totesi tekevänsä säännöllisesti kansainvälistä yhteistyötä ja 42 prosenttia puolestaan satunnaisesti.

Komission teettämässä selvityksessä yhdeksän kyselyyn vastannutta maata ilmoitti, että niillä on joko rikos- tai hallinnollinen seuraamusjärjestelmä pelaajiin kohdistuen (Belgia, Saksa, Puola, Itävalta, Malta, Liettua, Viro, Kreikka, Alankomaat). Toisaalta ainoastaan kolme valtiota oli kyselyvastausten mukaan määrännyt pelaajille sanktioita.

Ruotsi

Ruotsin lainsäädäntöön sisältyy säännökset lisensoimattomaan rahapelisivustoon liitettävistä varoitusteksteistä, mutta ei varsinaisista verkkoliikenne-estoista. Maksuliikenteen estämistä koskevaa sääntelyä on tehostettu lainsäädäntömuutoksin vuonna 2023. Ruotsin valtiovarainministeriöstä maaliskuussa 2024 saadun tiedon mukaan Ruotsissa ei ole tällä hetkellä käynnissä selvitystä uusien estokeynojen käyttöönotosta, mutta Ruotsissa seurataan, mitä ratkaisuja muissa Pohjoismaissa tehdään niiden osalta. Valvontaviranomainen voi määrätä internetverkkosivustojen tarjoajia laatimaan varoitusviestejä toimiluvattomista digipelien tarjoajista. Vaikka varsinaisia maksuliikenne-estolistoja ei ole Ruotsissa otettu käyttöön, maksupalveluntarjoajat veloitetaan estämään maksutapahtumat sellaiselta tililtä, jota käytetään tai voidaan olettaa käytettävän panosten tai voittojen välittämiseen sellaiseen tai sellaisesta rahapelitoiminnasta, jolla ei ole lainsäädännön edellyttämää toimilupaa. Maksuliikenteen estämistä koskevan asian ratkaisee hallinto-oikeus rahapelitoimintaa valvovan viranomaisen hakemuksesta. Maksupalveluntarjoajien vastuuta myös lisättiin tänä vuonna, kun maksupalveluntarjoajille tuli velvoite toimittaa maksutietoja valvontaviranomaiselle.

Spelinspektionenin vuoden 2024 määrärahoja lisättiin myös 10,8 miljoonalla kruunulla rahapelimarkkinoiden valvonnan tehostamiseksi ja laittoman rahapelitoiminnan ja sopupelaamisen vastaisen työn vahvistamiseksi.

Tanska

Tanskassa on käytössä verkkoliikenne-estot. Tanskan lakiin sisältyy myös säännökset maksuliikenne-estoista, mutta niitä ei ole toistaiseksi otettu käyttöön verkkoliikenne-estojen toimittua tavoitteidensa mukaisesti. Tanskan viranomainen on vuonna 2024 ilmoittanut tavoitteekseen tehostaa entisestään verkkoliikenne-estojen asettamista. Valvontaviranomainen on käyttänyt estokeynoa aktiivisesti. Aikaisemmin verkkoliikenne-estoesityksiä käräjäoikeudelle on tehty vuosittain, mutta vuonna 2023 päätöksiä on tehty useammin. Tanskassa on käytössä menettely, jossa luvattomalle sivustolle annetaan ensin tiedoksianto ja mahdollisuus sulkea sivusto. Toiminnan jatkuessa sulkemiselle haetaan oikeuden päätös.

Norja

Norjassa on vuodesta 2010 ollut käytössä maksuliikenne-estot, jotka kohdistuvat kaikkeen rahapelijärjestelmän ulkopuoliseen maksuliikenteeseen. Norjassa selvitettiin varoitussivujen käyttöönottoa, mutta päädyttiin esittämään DNS-blokeeruksen käyttöönottoa. Asiaa koskeva lakiesitys on hyväksytty parlamentissa huhtikuussa 2024.

Ranska

Ranskan valvontaviranomainen ANJ teetätti selvityksen järjestelmän ulkopuolisesta pelaamisesta. Selvitys julkaistiin loppuvuodesta 2023.⁷⁰ Maaliskuusta 2022 alkaen ANJ:llä on ollut valtuudet hallinnollisesti estää ja poistaa laittomia kohteita. Hallinnolliset estomääräykset ovat selvityksen mukaan nopeampia ja edullisempia. Sen jälkeen ANJ on antanut 300 hallinnollista estomääräystä, joissa on yli 1 200 estettyä URL-osoitetta.

⁷⁰ <https://anj.fr/sites/default/files/2023-11/offre%20ill%C3%A9gale.pdf>.

5.2.7 Valtionyhtiö, omistus ja konsernirakenne

Ruotsi

Svenska Spel on Ruotsin valtion omistama osakeyhtiö. Svenska Spelin asemasta ei ole nimenomaisesti säädetty Ruotsin rahapelilaisissa. Nykyiseen malliin siirryttiin toimilupajärjestelmän alkaessa vuoden 2019 alussa. AB Svenska Spel eli konsernin emoyhtiö vastaa valtion yksinoikeuteen jääneistä peleistä. Svenska Spel on käytännössä ainoa toimija, joka saada voi toimiluvan näihin peleihin. Rahapelilain mukaan kyseisen toimiluvan haltija ei voi samanaikaisesti saada toimilupaa muiden rahapelien järjestämiseen.

Yksinoikeustoimijan asemaa erityisesti kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta arvioitiin siirtäessä uuteen toimilupajärjestelmään. Svenska Spel -konsernin yhtiöille myönnettyistä yksinoikeustoimiluvista huolimatta konserni toimii myös kilpailluilla rahapelimarkkinoilla. Tämä mahdollistettiin jakamalla Svenska Spel toimilupajärjestelmään siirtymisen yhteydessä kolmeen osaan, joiden kautta se toimeenpanee rahapelejä eri toimilupien alaisuudessa.

Tytäryhtiö Svenska Spel Sport & Casino AB vastaa kaupallisista onlinepeleistä ja vedonlyönistä, eli toimii kilpailulle avatulla markkinalla. Casino Cosmopol AB vastaa kasinotoiminnasta, jolle on myönnetty valtiollisten pelien toimilupa. Svenska Spels Förvaltnings AB on hallinnointitytäryhtiö konsernin kiinteistö- (ja ravintola-) omaisuutta varten. Ruotsin valtio omistaa 100 prosenttia Svenska Spelin osakkeista ja äänivallasta ja on asettanut yhtiölle taloudellisia ja toiminnallisia tavoitteita. Taloudelliset tavoitteet liittyvät osinkopolitiikkaan (vähintään 80 prosenttia tilikauden tuloksesta), riittävään omavaraisuusasteeseen ja liikevoittoprosenttiin. Toiminnalliset tavoitteet liittyvät vastuulliseen markkinointiin, ja pelihaittojen ehkäisyyn. Liiketoiminnallisesta jaosta huolimatta konsernilla on edelleen myös tiettyjä yhteisiä toimintoja.

Ruotsin hallitus arvioi vuonna 2020 toimilupajärjestelmään siirtymistä kilpailulainsäädännön näkökulmasta (SOU 2020:77 –raportti). Raportissa todetaan, että liiketoiminta-alueiden ja oikeudellisen rakenteen erottamisen lisäksi kullakin yhtiöllä on uudelleensääntelyn jälkeen erilliset asiakastietokannat, pelitilit, verkkosivut ja tietotekniikkajärjestelmät, sisäinen organisaatio, sekä omat yhtiökumppanit ja transaktiovirrat. Raportissa nostetaan esiin myös markkinointisäännöt, jotka on otettu käyttöön ristiinmarkkinoinnin välttämiseksi. Svenska Spelin asiakkaat tarvitsevat siis kaksi eri tiliä ja pelilompakkoa, jotta voisivat käyttää koko konsernin pelivalikoimaa. Konsernin laajuista brändiä käytetään kuitenkin edelleen myymälöiden ulkopuolella olevissa opasteissa. Ruotsin hallitus katsoi, ettei erottamisen suhteen tarvittu sillä hetkellä lisätoimenpiteitä, koska uudelleensääntelyn vaikutukset kilpailuun voivat viedä aikaa. Raportissa kuitenkin todetaan, että on syytä jatkaa pelimarkkinoiden kehityksen ja kilpailutilanteen seuraamista.

Myös Ruotsin kilpailuviranomainen Konkurrensverket on arvioinut konsernirakenteen toimivuutta kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta. Konkurrensverket käsitteli tapauksen, jossa yksinoikeustoimija Svenska Spelin puitteissa muodostettua päätavamerkkiä käytettiin kilpaillulla markkinoilla tapahtuvassa toiminnassa. Tapauksessa päätavamerkkiä käytettiin muun muassa Svenska Spelin verkkosivustolla ja mobiilisovelluksessa viittaamalla kilpaillun markkinan peleihin. Selvityksessään Konkurrensverket katsoi, että Svenska Spelillä on vahva brändi verrattuna muihin pelialan toimijoihin ja että pääbrändiin tehtävistä investoinneista aiheutuvat kustannukset veloitetaan suurelta osin yksinoikeuteen kuuluvista toiminnoista, mikä koituu kilpailuilla markkinoilla tapahtuvan toiminnan hyväksi.

Konkurrensverket kuitenkin totesi, etteivät tuotemerkit ole ratkaiseva tekijä, kun asiakkaat valitsevat rahapeliyhtiön. Rahapelialalla katsottiin toimivan useita suuria kansainvälisiä toimijoita, joilla on myös tunnettuja tuotemerkkejä. Toimiluvan saaneiden toimijoiden kokonaismäärä on myös merkittävä ja markkinoille pääsyn esteet ovat vähäiset. Tästä syystä kilpailuviranomainen ei katsonut, että lisätutkimukset olisivat olleet kyseisessä tapauksessa tarpeen. Konkurrensverket kuitenkin totesi, ettei päätös olla tutkimatta asiaa tarkemmin merkinnyt kannanottoa siitä, ovatko Svenska Spelin menettelyt olleet kilpailulainsäädännön vastaisia.

Tanska

Tanskan valtio omistaa Danske Spilistä 80 prosenttia, ja paikallinen urheiluliitto ja urheiluseurat loput 20 prosenttia. Yhtiöllä oli monopoliasema vuoteen 2012. Vuonna 2021 Danske Spil konserniin liitettiin myös valtionyhtiö Danske Klasselotteri. Kilpailluilla toimilupamarkkinoilla toimii tytäryhtiö Danske Licens Spil, ja kilpailluilla fyysisillä markkinoilla toimii Elite Gaming A/S. Danske Lotteri Spil vastaa yksinoikeuteen jääneistä peleistä. Konsernin emoyhtiö vastaa yhteisistä hallintopalveluista.

Danske Spilin monopolimarkkinalla tekemä voitto tuloutetaan valtiolle ja jaetaan lainsäädännössä vahvistettujen jakoperiaatteiden mukaisesti esimerkiksi urheiluun ja yleishyödylliseen toimintaan.⁷¹ Danske Spilin osuomistajana ovat Tanskan Urheiluliitto ja Tanskan Voimistelija Urheiluliitto eivät ole oikeutettuja Danske Spilin toimilupamarkkinalla toimivan tytäryhtiön, Danske Licens Spilin jakamiin osinkoihin.⁷²

Tanskassa rahapelimarkkinoiden tasapuolista kilpailuasetelmaa on pyritty varmistamaan muun muassa sillä, että Danske Lotteri Spil A/S:n toimilupaan on asetettu ehtoja, joilla pyritään varmistamaan monopolimarkkinoiden toiminnan erillisyyden toimilupamarkkinoiden toiminnasta. Tällaisia ehtoja ovat muun muassa, että Danske Lotteri Spil A/S saa markkinoita ainoastaan yksinoikeuden piirissä olevia pelejä, ja että kun rahapelejä pelataan sovelluksella, on pelaajalle oltava selvää, pelaako hän yksinoikeuden piirissä olevaa vai toimilupamarkkinalle kuuluvaa peliä. Lisäksi ehdoksi on asetettu, että Danske Lotteri Spil A/S:n pelitileillä saa olla vain monopolimarkkinoiden peleihin liittyviä varoja, eikä varoja saa siirtää pelitilien välillä. Danske Spil A/S:n tytäryhtiöiden välisten transaktioiden tulee myös olla markkinaehtoisia ja tytäryhtiöiden välisten sopimusten ja transaktioiden tulee olla dokumentoitavissa.

Norja

Norsk Tipping on Norjan valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Norsk Tippingillä on lakisääteinen yksinoikeus tarjota niin fyysisiä kuin online-rahapelejä Norjassa, kuten raha-automaatteja, lottoa, verkkopelejä sekä raaputusarpoja. Lisäksi se järjestää vedonlyöntipelejä urheilutapahtumissa sekä kaikissa muissa urheilukilpailuissa paitsi hevosurheilussa. Norsk Tipping tulouttaa 15 prosenttia tuotoistaan suoraan yleishyödyllisille toimijoille ja 85 prosenttia kulttuuri- ja tasa-arvoministeriölle, joka ohjaa suurimman osan tuotoista urheilulle, kulttuurille ja sosiaali- ja humanitaarista työtä tekeville järjestöille.

⁷¹ Jakoperusteista säädetään laissa Lov om udlodning af overskud og udbytte fra lotteri (LOV nr 1532 af 19/12/2017). Saatavilla osoitteessa <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2017/1532>.

⁷² Finansministeriet (2021). Sammenlægning af Danske Spil og Klasselotteriet. Julkaistu 1.7.2021. Viitattu 11.4.2024. Saatavilla osoitteessa <https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2021/juli/sammenlaegning-af-danske-spil-og-klasselotteriet/>.

Alankomaat

Alankomaissa toimii kaksi valtion omistamaa rahapeliyhtiötä, Nederlandse Loterij ja Holland Casino. Nederlandse Loterij:n konsernirakenteessa eri pelimuodot on eriytetty tytäryhtiöihin. Valtion omistus yhtiöstä on 63 prosenttia.

Ranska

Ranskan valtion osittain omistama (tuolloin omistusosuus 72 prosenttia) FDJ yksityistettiin ja listattiin pörssiin lainmuutoksin vuonna 2019. Ranskan valtio omistaa nykyisin FDJ:stä 20 prosenttia. Muita osakkaita ovat haavoittuneiden sotaveteraanien yhdistys (10 prosenttia), erilaiset vakuutus- ja sijoitusyhtiöt (0,1–5 prosenttia) ja yksityiset osakkeenomistajat. FDJ:n yksityistäminen tuotti Ranskan valtiolle yli kaksi miljardia euroa ja summa sisältää 380 miljoonan euron välirahan, jolla FDJ sai 25 vuodeksi yksinoikeuden veikkauspeleihin ja urheiluedonlyöntiin kivijalassa. Konsernirakenne koostuu useista täysin tai osittain omistetuista osakeyhtiöistä. Nämä tytäryhtiöt hoitavat muun muassa lotto- ja kenopelien arvontojen kuvaukset, veikkaus- ja muiden rahapelien jakelun Ranskassa sekä Ranskan Antilleilla ja Polynesiassa, teknologisen kehitystyön ja B2B-liiketoimintaa, tuloutus- ja maksupalvelut, viihteellisten tuotteiden (esim. esport- ja mobiilipelit) kehittäminen ja tuottaminen sekä asiamiestoiminta.

FDJ on laajentanut aktiivisesti kansainvälistä liiketoimintaansa ja vuoden 2024 helmikuussa se ilmoitti tehneensä julkisen ostotarjouksen Kindred Group Plc:stä.⁷³ Kindred Group (aiemmin Unibet Group) on erilaisia rahapelejä tarjoava Tukholman pörssiin listattu konserni, jonka liikevaihto vuonna 2023 oli 1,2 miljardia puntia.⁷⁴ FDJ:n ostotarjous on suuruudeltaan 130 Ruotsin kruunua osaketta kohti ja kokonaisarvoltaan 27,951 miljoonaa Ruotsin kruunua. Kindred Groupin hallitus on yksimielisesti kehottanut osakkeenomistajia hyväksymään tarjouksen.

Vuoden 2019 yksinoikeuden FDJ:lle myöntämisen jälkeen Ranskassa toimiluvan saaneiden verkkopelitoimijoiden yhdistys AFJEL ja Yhdistyneen kuningaskunnan rahapelisektorin toimijoista koostuva yhteisö BCG tekivät Euroopan komissiolle valituksen kielletyn valtiontuen myöntämisestä FDJ:lle. Valituksen mukaan FDJ:n vuoden 25 mittainen yksinoikeus riittämättömästi vastiketta vastaan, nimenomainen ja rajoittamaton takuu yksinoikeuden säilymisestä sekä suosiva verokohtelu muodostavat kielletyn valtiontuen. Heinäkuussa 2021 antamallaan päätöksellä komissio aloitti SEUT 108(2) artiklan mukaisen muodollisen tutkintamenettelyn FDJ:tä koskien. Kirjoittamishetkellä asiassa ei tutkinnan aloittamisen jälkeen ole annettu uusia päätöksiä.

Ranskan kilpailuviranomainen on äskettäin käsitellyt rahapeliyhtiöitä koskevan yrityskauppaasian, jossa FDJ osti hevospelejä ja urheiluedonlyöntiä tarjoavan ZETurf Groupin. Kilpailuviranomainen hyväksyi kaupan ehdollisena. Kaupan vaikutuksia arvioidessaan viranomainen katsoi, että yhteenliittymä saattaa pyrkiä hyödyntämään asemaansa yksinoikeusmarkkinalla rajoitukseen kilpailua kilpailulle avattujen pelien markkinalla. Ongelmana pidettiin muun muassa sitä, että monopolimarkkinan pelien pelaajille saatetaan markkinoida ja tarjota kilpaillun markkinan pelejä yhdeltä pelitililtä. Kilpailuviranomainen asettikin kaupan hyväksymisen ehdoksi 20 vuoden sitoumukset, jonka mukaan monopolitoiminnot ja kilpaillun markkinan toiminnot piti erottaa toisistaan siten, että eri toiminnoilla on erilliset internetsivut ja mobiilisovellukset,

⁷³ Groupe FDJ: FDJ announces the launch of its public tender offer for Kindred. <https://www.groupefdj.com/en/presse/fdj-announces-the-launch-of-its-public-tender-offer-for-kindred/>.

⁷⁴ Kindred Group. <https://www.kindredgroup.com/>.

erilliset asiakastilit ja erilliset asiakastietokannat. FDJ ei saa myöskään markkinoida kilpaillun markkinan pelejä myyntipisteissä tai online-arvontapeliä asiakkaille.⁷⁵

5.2.8 Rahapelihaittojen arviointi, seuranta ja tutkimus

Ruotsin hallitus varasi ANDTS-strategian täytäntöönpanoon 95 629 000 kruunua (18.4.2024 kurssilla noin 8,2 miljoonaa euroa) vuodelle 2021 ja saman suuruisen summan vuosille 2022 ja 2023. Ruotsissa rahapelihaittojen tutkimusta rahoittaa muun muassa Terveyden, työelämän ja hyvinvoinnin tutkimusohjelma (Forte), tiede-uuvosto ja Svenska Spel.

Norjassa pelihaittoja koskevan toimenpideohjelman rahoitus perustuu prosenttimalliin. Rahapeliyhtiöiden tuotosta enimmillään 0,5 prosenttia ohjataan haittojen vähentämiseen, ehkäisyyn ja hoitoon. Rahoitus ei kata niitä tehtäviä, jotka kuuluvat sosiaali- ja terveyslainsäädännön mukaiseen toimintaan.

Muissa Pohjoismaissa Islantia lukuun ottamatta on auttavat puhelimet, joiden rahoitus ja toiminta on turvattu erityisjärjestelyin yleisen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän rahoituksen ulkopuolella. Suoraa peliyhtiörahoitusta ei ole käytössä muissa Pohjoismaissa. Ruotsissa (Stödlinjen) palvelun toteuttaa Tukholman läänin terveydenhuoltopalvelut (Stockholms läns sjukvårdsområde) sosiaali- ja terveysministeriön (Socialdepartementet) toimeksiannosta. Norjassa auttava puhelin toteutetaan valvovan viranomaisen (Lotteritilsynet) ja Sykehuset Innlandet HF Sanderudin yhteistyönä. Tanskassa puolestaan palvelu toimii valvovan viranomaisen yhteydessä.

Iso-Britanniassa maan hallitus on ottamassa toimiluvanhaltijoille käyttöön lakisääteisen maksun pelihaittatyön rahoittamiseen. Maksu (0,4–1 prosenttia tuotosta) korvaa nykyisen vapaaehtoiseen maksuun pohjautuvan mallin, jota on kritisoitu muun muassa tasoltaan riittämättömäksi ja rahapeliteollisuuden vaikutusvaltaa tarpeettomasti haittojen ehkäisyssä lisääväksi. Iso-Britanniassa tavoitellaan maksulla noin 100 miljoonan punnan vuosittaista rahoitusta haittatyölle.

Uudessa-Seelannissa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevan strategian mukainen työ rahoitetaan rahapeliteollisuudelta kerättävällä maksulla (Levy rate), jonka suuruus (prosenttiosuus) määritellään kolmen vuoden välein. Maksun tarkoitus on kattaa strategian mukaisesta kehittämisestä, hallinnoinnista ja toteuttamisesta aiheutuvat kulut. Maksua peritään peliyhtiöiltä (Non-casino gaming machine (NCGM)) ja kasinoilta New Zealand Racing Board (NZRB), sekä The New Zealand Lotteries Commissionilta (NZLC).

Kanadassa haittatyön rahoitus perustuu yleensä yleiseen verotukseen, mutta provinssit keräävät myös rahapeliuottoihin perustuvia maksuja. Ontariossa maksu on 2 prosenttia pelituotoista.

Puolan järjestelmän rahoitus perustuu 3 prosentin rahapelimaksuun, joka lasketaan valtion monopoliyhtiön tuotoista. Nämä koostuvat lähinnä lottopeleistä ja arvoista, sillä muut pelit on lisensoitu. Terveysministeriön alainen kansallinen virasto, joka vastaa Puolassa päihdehaittojen ehkäisystä, koordinoi haittojen ehkäisylle asetettujen varojen käyttöä.

⁷⁵ Ranskan kilpailuviranomaisen ranskankielinen päätös ja sitä koskeva englanninkielinen tiedote on saatavilla osoitteessa <https://www.autoritedelaconurrence.fr/en/press-release/takeover-zeturf-la-francaise-des-jeux-autorite-makes-transaction-conditional>.

5.2.9 Verotus

Ruotsi

Toimiluvanhaltijan on suoritettava peliveroa lain lag om skatt på spel (2018:1139) mukaan Ruotsissa toimeenpannuista rahapeleistä samoin kuin Ruotsin markkinalle tarjottavista sähköisesti välitettävistä verkkorahapeleistä. Verkkorahapeleistä on suoritettava veroa, jos pelaaja asuu tai vakituisesti oleskelee Ruotsissa, ja muista peleistä, jos peli toimeenpannaan Ruotsin alueella. Verkkorahapeleissä vaatimus asumisesta ja vakituisesta oleskelusta kytkeytyy velvollisuuteen rekisteröidä pelaajat: ”Sähköisesti välitettävien rahapelien verotuksessa pelilaissa säädetystä pelaajien rekisteröintivaatimuksesta seuraa, että tällaisesta pelaamisesta on suoritettava vero, jos pelaaja asuu Ruotsissa tai oleskelee siellä vakinaisesti riippumatta pelaajan fyysisestä sijainnista” (Prop. 2017/18:220, s. 254).

Vero on 18 prosenttia tuotosta (pelikatteesta), ja sitä kannetaan kaikista toimiluvanvaraisista peleistä, myös valtiollisten peliyhteisöjen yksinoikeuden piiriin kuuluvista peleistä. Heinäkuun 2024 alusta verokantaa on esitetty korotettavaksi 22 prosenttiin (Prop. 2023/24:74).

Yleishyödylliset yhteisöt on vapautettu verosta sellaisten yleishyödyllisiä tarkoituksia edistävien pelien osalta, joita ne saavat rahapelilain mukaan toimeenpanna.

Pelilyhteisöjen tuloverotuksen osalta uudistuksen yhteydessä kumottiin yksinoikeusyhtiöiden AB Svenska Spelin ja sen tytäryhtiön sekä AB Trav och Galoppin tuloverolain 7 luvun 17 §:n mukainen verovapaus, minkä myötä pelilyhteisöt siirtyivät normaalin yritysverotuksen piiriin. Pelilyhteisöt olivat aiemmin verovelvollisia vain kiinteistön tuottamasta tulosta. Muutoksen perustelut olivat niukat. Viitaten rahapelimarkkinoiden uudelleenjärjestelyä koskevaan esiselvitykseen SOU 2017:30 katsottiin, että ko. pelilyhteisöjä tulisi verottaa samalla tavalla kuin muitakin kaupallisia toimijoita (Prop. 2017/18:220, s. 259). Esiselvityksessä (osa II s. 219–220) verovapauden poistamiselle nostettiin esiin kolme perustetta: verosäännösten olisi oltava yleisluonteisia ja mahdollisimman yksinkertaisia; verosäännösten on oltava EU-oikeuden näkökulmasta kestäviä ja puolustettavia, joten kaikkea pelitoimintaa tulisi lähtökohtaisesti verottaa yhdenmukaisesti; kaikkien yhtiöiden tulisi periaatteessa maksaa tuloveroa ja eri toimintojen erilainen kohtelu olisi ongelmallista. Esiselvityksessä ei erikseen arvioitu, olisiko verovapaudelle varsinaisesti ollut EU-oikeudellista estettä.

Voitonsaajien tuloverotusta, joka aiemmin olennaisesti vastasi Suomen sääntelyä, muutettiin siten, että arpajaisten ja yhdistelmäpelien sekä vedonlyönnin voitot ovat verovapaita, jos pelin järjestää pelilain mukaisen toimiluvan haltija ja peli edellyttää pelilain mukaista toimilupaa, peli toimeenpannaan Ruotsissa eikä peli vaadi pelilain mukaista toimilupaa, tai peli toimeenpannaan Euroopan talousalueeseen (ETA) kuuluvassa valtiossa eikä peli vaadi toimilupaa Ruotsissa.

Veronalaisia ovat sitä vastoin voitot toimilupaa edellyttävistä peleistä, joita tarjotaan ilman toimilupaa.

Tanska

Rahapelien toimeenpanijan on suoritettava peliveroa lain lov om afgifter af spil (LOV nr 698 af 25/06/2010) mukaan Tanskassa toimeenpannuista tai siellä tarjottavista peleistä. Verkon tai muun etäviestinnän kautta pelattavia pelejä katsotaan tarjottavan Tanskassa, jos peli on suunnattu (rettet mod) Tanskan markkinalle.

Rahapeleihin sovelletaan useita eri veroprosentteja. Vedonlyönnissä ja verkon välityksellä toimeenpantavissa kasinopeleissä vero on 28 prosenttia, fyysisissä kasinopeleissä 45 prosenttia lisätynä 30 prosentilla 4,45 milj. kruunua ylittävistä osasta. Fyysisissä raha-automaateissa vero on 41 prosenttia lisätynä 30 prosentilla tietyn kruunumäärän ylittävistä osasta, joka riippuu osin sijaintipaikasta ja pelilaitteiden lukumäärästä. Vero lasketaan tuotosta (pelikatteesta).

Peliyhteisöt, mukaan lukien monopoliyhtiö Danske Lotteri Spil, ovat normaalisti yhteisöveron alaisia.

Peliverolain 1 §:n 3 kohdan mukaan peliverolain soveltamisalaan kuuluvista peleistä saadut voitot eivät ole saajalleen veronalaista tuloa. Sama koskee voittoja peleistä, jotka vastaavat peliverolain mukaisia pelejä, ja joita tarjotaan tai toimeenpannaan toisessa ETA-maassa ja jotka ovat sallittuja kyseisessä valtiossa. Lisensoiduista rahapeleistä saadut voitot ovat pelaajille verovapaita, lisensoimattomista saadut veronalaista tuloa.

Norja

Rahapelien verotus perustuu Norjassa tuloverotukseen. Pelivoittojen veronalaisuudesta voiton saajan tuloverotuksessa on säädetty laissa Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven; LOV-1999-03-26-14). Pelivoittojen verotus perustuu pelivoittojen lähtökohtaiseen veronalaisuuteen, mutta poikkeussäännöksellä pelivoitot on säädetty verovapaiksi verrattain laajasti.

Pelivoitot katsotaan lähtökohtaisesti saajansa veronalaiseksi tuloksi satunnaisia voittoja koskevien säännösten mukaan. Vähäiset satunnaiset voitot ovat verovapaita, sillä satunnaiset voitot ovat veronalaisia voiton suuruuden perusteella siten, että vain 10 000 Norjan kruunun vähimmäisrajan ylittävä voitto on veronalaista tuloa (skatteloven § 5–50(1)). Laskennallisesti satunnaisiin voittoihin kohdistuu 22 prosentin verokanta.

Pelivoittoja koskevalla poikkeussäännöksellä pelivoitot on säädetty verovapaiksi siten, että rahapelilain soveltamisalaan kuuluvista peleistä saadut pelivoitot ovat saajansa verovapaita tuloa (skatteloven § 5–50(2)). Käytännössä Norjassa yksinoikeuden nojalla toimeenpantujen pelien pelivoitot ovat poikkeussäännöksen nojalla verovapaita.

Euroopan talousaluetta koskevista vaatimuksista johtuen pelivoittojen verovapaus on säädetty koskemaan myös Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa toimeenpantuja pelejä siltä osin kuin ne vastaavat rahapelilain mukaisia Norjassa sallittuja rahapelejä. Verovapauden edellytyksenä on, että pelin järjestäjälle on kotivaltiossaan asetettu vastaavia rahapelilaisissa pelin järjestäjälle asetettuja vaatimuksia ja että harjoitettu rahapelitoiminta on julkisen sääntelyn ja valvonnan alaisista (skatteloven § 5–50(2)).

Rahapelilain mukaiset peliyhteisöt ovat Norjassa tuloverosta vapaita yhteisöjä (skatteloven § 2–30(1)g).

Alankomaat

Alankomaissa rahapelien verotus perustuu erityiseen peliveroon. Peliveron kohteena on pelaajien Alankomaissa fyysisesti tai etäviestimellä pelaamat pelit. Peliveron suorittamisvelvollisuus on yleensä toimiluvan nojalla pelejä toimeenpanevalle järjestäjällä. Jos kysymys on ulkomailla toimeenpannusta toimilupajärjestelmän ulkopuolisesta pelistä, pelaaja on poikkeuksellisesti velvollinen suorittamaan peliveroa ulkomailta saamistaan pelivoitoista.

Peliveroa suoritetaan 29,5 prosentin verokannan mukaan. Veron perusteena on pelimuodosta riippuen panosten ja voittojen määrän erotuksen perusteella määräytyvä tuotto (esim. automaattipeleissä, kasinopeleissä ja urheiluedonlyönneissä) tai voiton määrä (esim. arvonnoissa).

Alankomaihin sijoittautuneet pelien järjestäjät kuuluvat normaalin yhteisöverotuksen piiriin.

Ranska

Ranskassa rahapeliin toimeenpanoon ei kohdistu yhtenäistä veroa, vaan useille eri saajille tilitetään veroja ja muita maksuja vaihtelevien perusteiden ja kantojen mukaan. Rahapeliin järjestäjät kuuluvat normaalin yhteisöverotuksen piiriin. Rahapeliin järjestäjä vastaa kyseisistä suorituksista. Suoritukset määräytyvät yleensä pelikatteen (kuten esim. arvonnoissa ja urheilupeleissä) tai pelipanosten yhteismäärän perusteella (kuten esim. totopeleissä ja online-pokeripeleissä).

Pelivoittoja ei yleensä veroteta saajansa veronalaisena tulona. Poikkeuksena kysymykseen voitulla esimerkiksi ammattilaisten saamat voitot. Ammattilaisten voidaan katsoa harjoittavan pelaamista amatteeriksi ja ansaitsevan voittojaan tulonhankkimistoiminnassa (esim. pokeriammattilaiset).

6 Lausuntopalaute

Valmistelun aikaiset asiantuntijakuulemiset

Sisäministeriö järjesti 28.11.2023 laajan sidosryhmäkuulemistilaisuuden. Tilaisuuteen osallistui yhteensä noin 60 osallistujaa eri sidosryhmistä. Tilaisuuteen osallistui muun muassa rahapelihaittojen ehkäisyn ja hoidon asiantuntijoita, rahapeliyhteisöjen edustajia, viranomaisia, media-alan edustajia, urheilujärjestöjen edustajia sekä eri yhdistysten ja yritysten edustajia. Tilaisuutta varten sisäministeriölle toimitetut esitykset ja kirjalliset lausunnot on julkaistu hankesivulla [SM053:00/2023](#). Hankesivulla on julkaistu myös muita hankkeen valmistelua varten julkaistuja kannanottoja.

Useissa kuulemistilaisuuden puheenvuoroissa nostettiin myös esille, että uudistuksen läpiviemiselle hallitusohjelmassa asetettu aikataulu on liian tiukka, mikä vaarantaa hallitusohjelmassa edellytetyn huolellisen selvitystyön eikä aikataulu edesauta muun muassa haittojen ehkäisyn kannalta parhaan mahdollisen mallin kehittämistä.

Rahapelihaittojen ehkäisyn ja torjunnan osalta puheenvuoroissa todettiin, että rahapelihaittojen ehkäisyn ja torjunnan tulisi olla hallitusohjelmassakin kirjattuna uuden lain tavoite. Puheenvuoroissa nousi esille, että toimilupajärjestelmään siirrettäväksi kaavailut pelimuodot ovat eniten rahapelihaittoja ja riippuvuutta aiheuttavia ja sen vuoksi näiden tiukka sääntely on pelihaittojen ehkäisyn keskiössä. Olennaista on, että rahapeliin haitallisuutta, saatavuutta ja näkyvyyttä vähennetään. Lisäksi nostettiin esille, että tarvitaan panostusta haittoista valistamiseen. Laadukkaat ja saavutettavat tuki- ja hoitopalvelut ja niiden resursointi tulee myös varmistaa. Puheenvuoroissa nostettiin esille, että vastuu pelihaittojen ehkäisystä kuuluu myös rahapeliyhtiöille ja niille tulisi asettaa entistä selkeämpi ja kattavampi vastuu asiakkaista, sekä siitä, että rahapelitoiminta on vastuullista ja ehkäisee rahapelihaittoja. Lisäksi puheenvuoroissa nostettiin esille rahapelaamisen alaikärajan nostaminen nykyisestä 18 vuodesta 20 tai 21 vuoteen.

Kuulemistilaisuudessa esitettiin näkemyksiä siitä, mitkä rahapelit tulisi sisällyttää kilpailtuun toimilupamarkkinaan. Kuulemistilaisuudessa tuotiin esille muun muassa, että jako toimilupajärjestelmän siirtyvän ja yksinoikeusjärjestelmän piirissä pysyvän rahapelaamisen välillä tulisi tehdä lähtökohtaisesti tuotepohjaisesti. Online-kasinopelejä ja online-vedonlyöntiä koskevien peliryhmien sisällä on useita rajatapauksia, joiden jakaminen toimilupajärjestelmän ja yksinoikeusjärjestelmän piirissä pysyvän toiminnan välillä tulee tarkoin punnita. Tämän punninnan lähtökohtana tulee olla objektiivisesti tarkasteltavat pelien ominaisuudet ja piirteet, eikä esimerkiksi yksinoikeustoimijan olemassa oleva jaottelu. Tuotteiden jakaminen myyntikanavaperusteisesti on omiaan aiheuttamaan paitsi juridisia myös käytännönläheisiä ongelmia. Hevospelaamisen osalta tuotiin esille, että mahdollisessa monilupajärjestelmässä hevospelien toimiluvan tulisi kattaa oikeus tarjota hevosp pelejä sekä digitaalisissa että fyysisissä myyntikanavissa.

Rahapelitoiminnan valvonnan osalta nostettiin esille, että tulisi olla yksi taho, jolla olisi riittävät resurssit, toimivaltuudet sekä keinot valvonnan tehtäviin. Todettiin, että valvonnan resursseja tulisi lisätä huomattavasti nykyisestä. Puheenvuoroissa nostettiin esille, että valvonnan tulisi kohdistua järjestelmän sisäiseen sekä järjestelmän ulkopuoliseen rahapelitarjontaan, saattaa se laskea kanavointikykyä, sillä rahapelioperaattoreiden kiinnostus toimiluvan lunastamiseen ja virallisen järjestelmän sääntöjen puitteissa toimimiseen laskisi. Puheenvuoroissa nostettiin myös esille, että toimilupaehtojen rikkomisesta tulee aiheutua merkittäviä sanktioita, mikä osaltaan ohjaisi rahapelioperaattoreita toimimaan vastuullisesti. Rahapelioperaattoreiden toimintaa ja sääntöjen noudattamista tulisi seurata aktiivisesti.

Markkinoinnin todettiin olevan tärkeä väline ohjaamaan kuluttajat säänneltyyn markkinaan ja markkinoinnin tulisi olla lähtökohtaisesti sallittua toimiluvanhaltijoille. Samalla markkinointia tulisi kuitenkin säädellä peliongelmiin torjumiseksi. Kuulemisessa tuotiin esille, että markkinointikiellolla olisi merkittävä negatiivinen vaikutus Suomen markkinan kiinnostavuuteen kansainvälisten rahapelioperaattorien näkökulmasta ja markkinointikielto johtaisi matalaan kanavointiasteeseen ja uudistuksen epäonnistumiseen.

Kuulemisessa nostettiin esille, että rahapelien markkinointi eri muodoissaan lisää rahapelihaittoja ja on erityisen haitallista lapsille, nuorille aikuisille (18–24-vuotiaat) ja erilaisille haavoittuvaisille ryhmille, kuten rahapelihaittoja kokeville ja niistä toipuville. Puheenvuoroissa tuotiin esille, että kaikkein eniten haittoja aiheuttavat rahapelit ovat nyt tulossa mahdollisesti markkinoinnin piiriin, mikä tulee suurella todennäköisyydellä lisäämään rahapelihaittoja. Järjestelmämuutos myös lisää markkinoilla olevien laillisten toimijoiden määrää nopeasti ja näin ollen kasvattaa ja monipuolistaa huomattavasti markkinointia ja sitä kautta rahapelien näkyvyyttä. Tilaisuudessa nostettiin esille, että markkinoinnille ja mainonnalle on siksi asetettava tiukat rajoitukset. Rajoitusten tulisi kohdistua markkinoinnin sisältöön, kanaviin, ajankohtaan sekä paikkaan. Markkinoinnin tulisi olla tiukkaan säänneltyä ja siinä tulisi huomioida erityisesti lasten ja nuorten aikuisten (18–24-vuotiaat) suojeleminen markkinoinnilta kaikissa kanavissa ja ympäristöissä. Mainontaa ei tulisi kohdistaa alaikäisiin, nuoriin aikuisiin eikä haavoittuviin henkilöihin, esimerkiksi ongelmallisesti pelaaviin ja ikääntyneisiin.

Media-alan edustajien puheenvuoroissa korostettiin, että mainonta kotimaisessa mediassa on vastuullista ja maltillista ja mainonnalla on nykyiselläänkin itsesääntelyn rakenteet. Mainonta tulisi sallia kotimaisissa medioissa välineistä riippumatta. Aikarajoitusten asettaminen mainonnalle koettiin olevan reilun kilpailun vastaisena ja se koettiin myös tehottomana lapsiin ja nuoriin kohdistuvan markkinoinnin estämisen keinona, sillä suurin osa lasten ja nuorten median kulutuksesta suuntautuu erilaisiin suuriin kansainvälisiin alustoihin, jossa todettiin olevan käytössä algoritmimainontaa. Media-alan puheenvuoroissa nostettiin lisäksi esille, että sääntelyn kohteena tulisi olla itse rahapelit ja niiden tarjoaminen eikä markkinointi.

Sponsoroinnin osalta kuulemistilaisuudessa tuotiin esille, että sponsoroinnin rajoittaminen osittain tai kokonaan ei tue uudistuksen tavoitteita, vaan sponsorointi on merkityksellinen korkean kanavointiasteen saavuttamisessa. Toisaalta haittojen ehkäisyn näkökulmasta kuulemistilaisuudessa todettiin, että sponsorointia ei tulisi sallia.

Kulutusrajojen ja pelistorekisterin osalta tuotiin esille, että uuteen järjestelmään tulisi rahapelihaittojen torjumiseksi sisältyä keskitetty pelidatarekisteri ja pelirajoituskokonaisuus. Käytössä tulisi olla kaikkia rahapelien tarjoajia koskeva yhteinen talletusraja ja pelinestorekisteri. Yhteisten talletus- ja tappiorajojen todettiin toisaalta vähentävän järjestelmän tuottoa ja vaikuttavan haitallisesti kanavointiasteeseen ja tavoite pelihaittojen torjumisesta kääntyisi itseään vastaan.

Mahdollisten toimilupajärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan estokeinojen osalta Finanssiala ry esitti, että maksuliikenne-estoista tulisi luopua toimilupamallin käyttöönoton yhteydessä tehotomina. Finanssiala ry totesi esityksessään, että pankit eivät ole saaneet yhtään Poliisihallituksen ylläpitämän estolistan mukaista estettävää maksutoimeksiantoa. Lisäksi Finanssiala ry totesi, että estotoiminnon ylläpidosta koituu kustannuksia pankeille ja viranomaisille.

Kilpailumanipulaation torjunnan osalta kuulemistilaisuudessa nostettiin esille, että vedonlyöntiyhtiöiden määrän kasvu ja online-vedonlyönti voi lisätä riskiä kilpailumanipuloinnin yleistymiseen. Lisäksi esille nostettiin, että tarjonnan lisääntyminen voi myös houkuttaa järjestäytyneitä rikollisuutta toteuttamaan manipulaatiota. Kilpailumanipulaation torjunnan keinoiksi uudessa järjestelmässä nostettiin esille muun muassa markkinoille tulevien peliyhtiöiden sitouttamisen kilpailumanipulaation vastaisiin toimenpiteisiin niin, että esimerkiksi lupaehtoihin, asetuksiin tai lakiin kirjataan velvollisuus raportoida poikkeavasta pelaamisesta kansalliselle yhteyspisteelle. Uudistuksessa tulisi lisäksi määrittellä kansallisen toimintaryhmän rooli lainsäädännössä tai asetuksessa. Kuulemistilaisuudessa ehdotettiin myös, että urheilupetoksesta säädetäisiin laissa. Lisäksi todettiin, että Suomen tulisi ratifioida Euroopan neuvoston urheilukilpailumanipulaation vastainen yleissopimus (Macolin-sopimus) ja täytäntöönpanna sopimuksen edellyttämät toimet. Edelleen tuotiin esiin, että valvovalla viranomaisella tulisi olla riittävät toimivaltuudet saada tarvittavat tiedot toimiluvanvalvotuilta urheilupetosrikosten tutkimiseksi ja syyteharkintaa varten ja että Suomen urheilun eettisen keskuksen rooli tulisi määrittellä laissa tai asetuksessa. SUEK:lla tulisi myös olla oikeus saada tarkkaa vedonlyöntitietoa kaikilta yhtiöiltä sekä oikeus saada ja jakaa viranomaistietoa kansallisesti sekä kansainvälisesti.

Veikkaus Oy:n asiamiehiä edustavat tahot toivat esille, että raha-automaattien hajasijoitusjärjestelmä on säilytettävä nykyisellään. Tunnistautunut pelaaminen ja uudet omavalvonnan välineet ovat tehokas keino rahapelihaittojen torjumiseksi. Puheenvuoroissa tuotiin esille, että raha-automaateista saatavilla pelituotoilla on erityisen suuri merkitys erityisesti haja-asutusalueiden kauppojen ja pienten myymälöiden toimintaedellytyksille ja mikäli myymälän kannattavuus on jo entuudestaan heikko pelituottojen lasku saattaa johtaa toiminnan lopettamiseen. Jos raha-automaatit siirrettäisiin erillisiin valvottuihin tiloihin, tarkoittaisi se käytännössä automaattien poistumista käytöstä. Pelikoneiden sijoittaminen sermien tai vastaavien taakse aiheuttaisi pelikoneista saatavien tuottojen romahtamisen eikä yrittäjä pitäisi raha-automaatteja enää tiloissaan. Myöskin pelaamisen tehokas valvonta olisi tällöin mahdotonta toteuttaa. Nostettiin myös esille, ettei yrittäjillä välttämättä ole mahdollisuutta rakentaa erillisiä pelitiloja. Puheenvuoroissa nostettiin esille, ettei raha-automaattien sijoittelua koskeviin säännöksiin tulisi tehdä muutoksia, sillä raha-automaattien sijoittaminen erillisiin valvottuihin tiloihin merkitsisi myös hajasijoitusjärjestelmän loppumista. Toisaalta raha-automaattien osalta nousi esille, että tutkimustietoa arkiympäristöihin hajasijoiteltujen raha-automaattien haitallisuudesta on olemassa merkittävä määrä ja muun muassa niiden rahapelaamista normalisoivasta vaikutuksesta ja että varsinaisiin toimenpiteisiin hajasijoiteltujen siirtämiseksi erillisiin valvottuihin tiloihin tulisi ryhtyä mahdollisimman pian.

Kuulemistilaisuudessa esitettiin myös, että yleishyödyllisille yhteisöille mahdollistettaisiin pienimuotoinen rahapelitoiminta yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi. Tällä voitaisiin helpottaa järjestöjen omaa varainhankintaa ja vahvistaa niiden elinvoimaisuutta. Kuulemistilaisuudessa tuotiin esille, että vastaava malli on Ruotsissa. Kyse olisi alemman riskin rahapeli tuotteista, joiden toimeenpanolla voitaisiin turvata pitkällä aikavälillä yleishyödyllisten toimijoiden toimintaedellytyksiä sekä tukea myös kanavoitinta. Lisäksi puheenvuoroissa nostettiin esille, että arpajaislakia tulisi uudistaa tavara-arpajaisia koskevien säännösten osalta vastaamaan nykyhetkeä ja että tavara-arpajaiset ovat edelleen tärkeä mahdollisuus etenkin pienemmille toimijoille tehdä omaa varainhankintaa. Kehittämisehdotuksina esitettiin muun muassa lupien enimmäispituuden pidentämistä, pienarpajaisten yhteenlasketun myyntihinnan kasvattamista, fyysisen bingohallin vaatimuksen poistamista ja nykyisen nettibingon maininnan lisäämistä lakiin. Esille nostettiin myös nettipelaamisen nostaminen selvemmin mukaan tavara-arpajaisiin ja bingopeleihin.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Rahapelilaki

1 luku. Yleiset säännökset.

1 §. *Lain soveltamisala ja tarkoitus.* Pykälän 1 momentin mukaan laissa säädettäisiin rahapeli-toiminnasta ja sen valvonnasta. Rahapelitoiminta määriteltäisiin lain 4 §:ssä, jonka mukaan rahapelitoiminta pitäisi sisällään rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin sekä peliohjelmistojen toimittamisen. Pykälän 2 momentin mukaan lain tarkoituksena olisi rahapelaamiseen osallistuvien oikeusturvan takaaminen, rahapeleihin liittyvien väärinkäytösten ja rikosten estäminen sekä rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisy ja vähentäminen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin lain alueellisesta soveltamisesta. Lakia sovellettaisiin paitsi valtakunnan alueella harjoitettavaan rahapelitoimintaan, niin myös valtakuntaan suunnattuun rahapelitoimintaan. Lakia sovellettaisiin toimiluvan saaneisiin rahapeliyhteisöihin, joiden tarjoamia pelejä valtakunnan alueella asuvat henkilöt voisivat pelata mutta joiden pelijärjestelmät voisivat sijaita myös valtakunnan alueen ulkopuolella. Ahvenanmaan maakunnassa arpajaislainsäädäntö kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla maakunnan omaan lainsäädäntövaltaan. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin eräistä poikkeuksista lain soveltamisalaan, vaikka pelaaminen voisi fyysisesti tapahtua valtakunnan alueella. Niin ikään lain soveltamisen ulkopuolelle jäisi sinänsä lain mukaisen määritelmän täyttävä rahapelaaminen mutta jossa ei olisi kyse liiketoimintamielessä harjoitettavasta rahapelien toimeenpanosta vaan yksityisluonteisista sosiaalisissa tilanteissa tapahtuvasta rahapelaamisesta. Esimerkiksi kotirauhan piiriin kuuluvassa paikassa, yksityishenkilöiden välillä ja omassa sosiaalisessa piirissä kuten ystävien, sukulaisten ja muiden henkilökohtaisesti tunnettujen henkilöiden kesken tapahtuva rahapelaaminen jäisi lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tyypillisenä esimerkkinä tällaisesta rahapelaamisesta voitaisiin pitää kotona tuttavien kanssa pelattavaa pokeripeliä. Vaatimuksena olisi lisäksi vastikkeen ja mahdollisen häviön kohtuullisuus. Käytännössä kyse olisi pienillä, lähinnä symbolisilla summilla pelaamisesta. Lain 5 momentti sisältäisi tavaravoittoarpajaisten osalta viittaussäännöksen arpajaislakiin. Tavaravoittoarpajaisten voittoina ei makseta rahaa ja niiden toimeenpanosta säädetään arpajaislain 5 luvussa.

2 §. *Rahapelitoimintaa koskevat yleiset säännökset.* Pykälässä säädettäisiin keskeisestä peruseriaatteesta, jonka mukaan rahapelien toimeenpano on toimiluvanvaraista. Pykälän 1 momentin mukaan rahapelejä saisi toimeenpanna ainoastaan sellainen oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö, jolle on myönnetty yksinoikeustoimilupa tai rahapeli-toimilupa. Pykälän 2 momentissa

säädettäisiin puolestaan rahapelien tarjoamisessa käytettävien peliohjelmistojen luvanvaraisuudesta. Peliohjelmistojen luvanvaraisuutta koskevia säännöksiä sovellettaisiin siirtymäajan jälkeen vuoden 2028 alusta lukien.

Pykälän 3 momentti sisältäisi poikkeussäännöksen rahapelitoiminnan toimiluvanvaraisuudesta. Toimiluvan haltijoiden asiameistoiminta eli rahapeleihin liittyvien maksujen vastaanottaminen tai rahapelivoittojen välittäminen katsottaisiin rahapelien toimeenpanoksi, mutta se ei edellyttäisi toimilupaa. Sijoituspaikkaliiketoimintana tapahtuvaan tilan luovuttamiseen raha-automaattien käytettävänä pitämiseen sovellettaisiin myös poikkeussäännöstä ja toiminta olisi näin ollen vapautettu toimiluvanvaraisuudesta. Myöskään tilan luovuttaminen arvontalaitteiden käyttämiseen ei olisi luvanvaraista toimintaa. Esimerkiksi televisiotuotantoyhtiöt säilyttävät tiloissaan Loton arvontalaitteistoa, eikä tällaisen arvontalaitteen säilyttäminen olisi jatkossakaan luvanvaraista.

3 §. Rahapelien sekä niiden toimeenpanomuotojen ja pelipaikkojen määritelmät. Pykälä sisältäisi rahapelien ja eri rahapelien toimeenpanomuotojen määritelmät. Määritelmät ovat välttämättömiä rahapelitoimintaan kohdistuvan sääntelyn toteuttamiseksi. Rahapelit voitaisiin voimassa olevan lain tavoin toimeenpanna ainoastaan lailla säädetyllä tavalla. Rahapelit ja niiden toimeenpanomuodot on näiden syiden vuoksi määriteltävä laissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Pykälässä määriteltäisiin tyhjentävästi rahapelien eri toimeenpanomuodot ja rahapelejä saisi toimeenpanna ainoastaan pykälässä määritellyllä tavalla. Ehdotetussa 72 §:ssä kiellettäisiin rahapelien toimeenpano muulla kuin 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Osa momenttiin sisällyvistä määritelmistä sisältyy voimassa olevaan arpajaislakiin sellaisenaan tai voimassa olevaan lakiin nähden täsmennettynä, mutta osa määritelmistä olisi kokonaan uusia.

Pykälän 1 kohdan rahapelin määritelmä vastaisi eräin tarkennuksin voimassa olevaan arpajaislakiin sisältyvää määritelmää. Voimassa olevan lain tavoin rahapelin määritelmä koostuisi tunnusmerkistöistä, joiden kaikkien pitäisi toteutua, jotta pelin voitaisiin katsoa olevan laissa määritelty rahapeli. Määritelmän mukaisesti rahapelin keskeiset tunnusmerkit olisivat osallistumisen rahallinen vastikkeellisuus, osittain tai kokonaan sattumaan perustuva voitonmahdollisuus ja pelistä saatava rahavoitto. Rahapelin määritelmä täytyisi pokeriturnausten osalta myös sellaisissa niin kutsutuissa satelliittiturnauksissa, joissa pelaaja voi saada rahan sijasta voittona seuraavan turnauksen osallistumipaikkaan oikeuttavan tiketin, edellyttäen että turnauksella on ennalta määritetty turnauskaavio. Voittaessaan tiketin pelaaja voi lunastaa paikan itselleen turnauskaavion seuraavasta osiosta ja lopulta palkintona on turnauskaavion mukaisesta finaalista saatava rahavoitto. Sen sijaan valinnanvaraiset satelliittiturnaukset, joissa ei ole ennalta määrättyä turnauskaaviota, eivät muodosta yhtä turnauskokonaisuutta, joten tämän kaltaiset turnaukset eivät olisi määritelmän tarkoittamia rahapelejä.

Pykälän 2 kohdassa määriteltäisiin rahapelaaminen. Pykälän 3 kohdan raha-arpajaisten määritelmä vastaisi voimassa olevan lain määritelmää. Pykälän 4 ja 5 kohdan määritelmät rahapika-arpajaisista ja sähköisistä rahapika-arpajaisista olisivat uusia. Rahapika-arpajaisten on aikaisemmin katsottu sisältyneen raha-arpajaisten määritelmään mutta raha-arpajaisten, rahapika-arpajaisten ja sähköisten rahapika-arpajaisten määrittelemine laissa on perusteltua niiden ominaisuuksiin ja arvontamenettelyyn liittyvien eroavaisuuksien ja siten niihin kohdistuvien erilaisten sääntelytarpeiden vuoksi. Käytännössä Veikkaus Oy ei ole toimeenpannut raha-arpajaisia vaan raha-arpajaisia on toimeenpantu ainoastaan rahapika-arpajaisina. Fyysisessä myyntikanavassa rahapika-arpajaisten toimeenpanomuotona on myynnissä niin sanottuja raaputusarpoja. Raha-arpajaisissa arvonta suoritetaan aina arpojen myynnin jälkeen ja rahapika-arpajaisissa arvonta suoritetaan ennen arpojen myynnin aloittamista. Veikkaus Oy:n sähköisissä jake-lukanavissa toimeenpantavat rahapika-arpajaiset ovat niin sanottuja nettiarpoja. Sähköisissä ra-

hapika-arpajaisissa arvonta voi tapahtua myös ostohetkellä. Eri myyntikanavista johtuen rahapika-arpajaisten tekninen toteutus poikkeaa toisistaan ja esimerkiksi voiton perimistä koskevan määräajan kuluminen on tarpeen säätää alkamaan eri ajankohdasta myyntikanavasta riippuen.

Pykälän 6 ja 7 kohdat sisältäisivät vedonlyöntipelien määritelmät. Vedonlyöntipelit ehdotetaan jaoteltavaksi kiinteäkertoimisiin vedonlyöntipeleihin ja muuttuvakertoimisiin vedonlyöntipeleihin. Kiinteäkertoimisen vedonlyöntipelin määritelmä vastaisi eräin tarkennuksin voimassa olevan lain vedonlyöntipelien määritelmää. Veikkaus Oy:n toimeenpanemia urheilu- tai muuta kilpailua koskevia veikkauspelejä toimeenpantaisiin jatkossa muuttuvakertoimisina vedonlyöntipeleinä. Muuttuvakertoimisia vedonlyöntipelejä ehdotetaan toimeenpantavaksi jatkossa rahapelitoimiluvan nojalla. Pykälän 7 kohdan muuttuvakertoimisella vedonlyönnillä tarkoitettaisiin arpajaislain 3 §:n 2 momentin 3 kohdassa määriteltyjä veikkauspelejä olennaisesti suppeammin rahapelejä, joissa pelaajalla olisi mahdollisuus osallistua urheilu- tai muun kilpailun, ei kuitenkaan hevoskilpailun tapahtumia tai tuloksia koskevien arvausten perusteella voittojen jakoon. Hevoskilpailujen tapahtumat ja tulokset ehdotetaan poissuljettavaksi muuttuvakertoimisen vedonlyöntipelin määritelmästä. Rahapelit, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua hevoskilpailujen tuloksiin liittyvien arvausten perusteella voittojen jakoon, määriteltäisiin pykälän 11 kohdassa totopeleiksi.

Pykälän 8 kohta sisältäisi veikkauspelin määritelmän, jolla tarkoitettaisiin nykyisen arpajaislain määritelmää suppeammin sellaisia rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua numeroiden, merkkien tai muiden tunnusten arpomisen perusteella voittojen jakoon. Veikkauspelejä ehdotetaan toimeenpantavaksi jatkossa yksinoikeustoimiluvan nojalla. Momentin 9 kohta sisältäisi sähköisesti välitettävän rahapelinä pelattavan bingo-pelin määritelmän, jota ehdotetaan toimeenpantavaksi jatkossa rahapelitoimiluvan nojalla. Voimassa olevan arpajaislain 3 a § sisältää tavara-arpajaisena toimeenpantavan bingo-pelin määritelmän. Bingolupa voidaan myöntää yleishyödyllisille yhteisöille. Peliin on tavaravoittoarpajaisena mahdollista osallistua myös sähköisessä jakelukanavassa. Pykälän 10 kohdan kasino-pelien määritelmä vastaisi voimassa olevan arpajaislain mukaista määritelmää. Pykälän 11 kohdan sähköisesti välitettävien kasino- ja raha-automaattipelien määritelmä olisi uusi. Sähköisesti välitettäviä kasino-pelejä ja sähköisesti välitettäviä raha-automaattipelejä ehdotetaan toimeenpantavaksi jatkossa rahapelitoimiluvan nojalla.

Pykälän 12 kohdan totopelien määritelmä vastaisi voimassa olevaa arpajaislakia. Totopelejä ehdotetaan toimeenpantavaksi jatkossa yksinoikeustoimiluvan nojalla. Pykälän 13 kohdan mukaista raha-automaatin määritelmää tarkennettaisiin voimassa olevaan lakiin nähden siten, että raha-automaatilla tarkoitettaisiin nimenomaan rahapelaamiseen tarkoitettua tiettyyn paikkaan kiinteästi sijoitettua peliautomaattia tai -laitetta, jota pelaamalla voi voittaa rahaa. Raha-automaatin määritelmän tarkentamisella pyritään selkeämmin erottamaan rahapelaamiseen tarkoitettuja automaattitaitopelaamiseen tarkoitettuja automaateista. Toisena perusteena määritelmän tarkentamiselle olisi hajasijoitetuille raha-automaateille asetettavat rajoitukset. Koska fyysiset raha-automaatit ehdotetaan kuuluviksi yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantaviin rahapeleihin, ei muilla rahapelitoimiluvan haltijoilla olisi oikeutta tarjota rahapelejä fyysisten raha-automaattien kautta, eikä tätä rajoitusta tulisi voida kiertää esimerkiksi sijoittamalla perinteisistä raha-automaateista eroavia rahapelaamiseen tarkoitettuja näyttöpäätteitä tai muita vastaavia laitteita paikkoihin, joissa raha-automaatteja ei saisi yksinoikeuden, raha-automaattien enimmäismäärärajoituksen, paikan sijainnin tai muun rajoituksen vuoksi olla. Jäljempänä 38 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi itsepalvelupäätteitä koskevasta kiellosta. Kiinteästi tiettyyn paikkaan sijoittamista olisi myös esimerkiksi liikuteltavan laitteen, kuten tabletin tai tietokoneen väliaikainenkin käytettäväksi asettaminen tietyssä fyysisessä paikassa. Näin ollen automaatteja koskevia rajoituksia ei olisi mahdollista kiertää myöskään sijoittamalla liikuteltavia päätteitä tiet-

tyihin fyysisiin paikkoihin. 14 kohdan sähköisten rahapeliin määritelmä vastaisi voimassa olevan lain määritelmää. Pykälän 15 kohdan määritelmä fyysisistä rahapeleistä olisi uusi. Pykälän 16 ja 18 kohdat pelikasinon ja pelipisteen määritelmistä vastaisivat voimassaolevaa lakia. Arpajaislain 4 §:n 6 kohdan mukaan erityisellä pelisalilla tarkoitetaan yksinomaan tai pääasiallisesti rahapeliin pelaamiseen varattua tilaa tai sellaista sähköistä pelisivustoa, jolla pelaaminen edellyttää rekisteröitymistä pelaajaksi. Pykälän 17 kohdan pelisalin määritelmää täsmennettäisiin poistamalla viittaus sähköiseen pelisivustoon. Pelisivuston määritelmä sisältyisi ehdotetun pykälän 19 kohtaan. Samalla pelisalin määritelmästä poistettaisiin tarpeettomana sana erityinen. Pelisaleissa olevien raha-automaattien ja kasinopelien sekä pelisalien enimmäismääristä ehdotetaan jäljempänä säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella. Pelisivuston määritelmä olisi uusi. Määritelmällä tarkoitettaisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan tai rahapeli-toimiluvan haltijan sähköistä pelisivustoa, jolla pelaaminen edellyttäisi rekisteröitymistä pelaajaksi. Edellä kohdassa 4 sähköisiä rahapika-arpajaisia toimeenpantaisiin niiden määritelmän mukaisesti sähköisellä pelisivustolla. Pykälän 20 ja 21 kohdat sisältäisivät pelitapahtuman ja pelitilitapahtuman määritelmät.

4 §. Muut määritelmät. Pykälään olisi koottu muut sääntelyn toteuttamiseksi välttämättömät määritelmät. Pykälän 1 kohdassa määriteltäisiin rahapeli-toiminta, joka kattaisi rahapeliin toimeenpanon lisäksi myös rahapeliin markkinoinnin sekä rahapeliin toimeenpanoa varten tarvittavien peliohjelmistojen toimittamisen. Pykälän 2 ja 3 kohdat sisältäisivät puolestaan määritelmän rahapeliin toimeenpanosta. Määritelmien mukaan rahapeliin toimeenpanolla tarkoitettaisiin rahapeli-toimittajien myyntiä, välittämistä tai tarjoamista pelattavaksi fyysisessä tai sähköisessä ympäristössä ja rahapeliin toimeenpanolla valtakunnassa rahapeli-toimittajien myyntiä, välittämistä tai tarjoamista pelattavaksi fyysisessä tai sähköisessä ympäristössä siten, että rahapeliin toimeenpanoon ja markkinointiin liittyvillä toimilla pyritään mahdollistamaan ja edistämään rahapeleihin osallistumista erityisesti valtakunnassa. Määritelmä ei pitäisi sisältää peliohjelmistojen toimittamista. Pykälän 11 kohdassa määriteltäisiin asiamies, jonka harjoittamassa toiminnassa olisi kyse rahapeliin toimeenpanosta. Ehdotetun 2 §:n 3 momentin nojalla asiamiehen harjoittama toiminta ei kuitenkaan edellyttäisi toimilupaa. Pykälän 4 kohdassa määriteltäisiin rahapeliin toimeenpanija. Pykälän 5 kohta sisältäisi toimiluvanhaltijan määritelmän. Pykälän 6 kohdassa määriteltäisiin pelitili. Jäljempänä 3 lukuun ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset muun ohella yksinoikeustoimiluvan ja rahapeli-toimiluvan haltijan velvollisuudesta avata rekisteröityneelle pelaajalle henkilökohtainen pelitili sekä säännökset pelitilin sulkemisesta. Pykälän 7 kohta sisältäisi markkinoinnin määritelmän ja 8 kohta määritelmän valtakuntaan kohdistetusta markkinoinnista. Määritelmä sisällytettäisiin lainsäädännön selkeyttämiseksi, jotta lainvastaiseen markkinointiin puuttuminen olisi helpompaa. Kohdassa ei luettelaisi valtakuntaan kohdistuvia markkinointikeinoja tyhjentävästi vaan määritelmä ilmentää tiedossa olevia tapoja kohdistaa markkinointia valtakuntaan ja suomalaisille kuluttajille. Myös ruotsin- ja englanninkielinen markkinointi voi olla valtakuntaan kohdistettua, koska molempia kieliä osataan Suomessa laajasti.

Pykälän 9 kohdassa määriteltäisiin sponsorointi. Pykälän 10 kohta sisältäisi rahapeli-haitan määritelmän. Pykälän 12 kohtaan sisältyisi pelijärjestelmän määritelmä. Pelijärjestelmä olisi eri asia kuin 13 kohdassa määritelty peliohjelmisto. Peliohjelmisto olisi ohjelmisto, joka olisi suunniteltu käytettäväksi rahapeliin toimeenpanossa ja jotka on tarkoitettu rahapeli-toiminnan harjoittajan käytettäväksi tai joita rahapeli-toiminnan harjoittaja käyttää pelitoimintojensa tarjoamiseen. Peliohjelmisto sisältäisi kaikki rahapeliin toimeenpanossa käytettävät sovellukset ja ohjelmistot, joita olisivat esimerkiksi vedonlyöntiohjelmisto, satunnaislukupgeneraattorit sekä ohjelmistot, jotka hyväksyvät ja tallentavat pelitapahtumia, määrittävät tuloksen tai laskevat ja jakavat voitot asiakkaan tilille. Pykälän 14 kohtaan sisältyisi koeoston määritelmä. Koeostolla tarkoitettaisiin valvontaviranomaisen tekemää tai suorittamaa pelitilitalletusta, rahapeli-ostoa, tilaus-

tai jäsenmaksua, sisäänpääsymaksua tai muuta rahapeleihin, niiden markkinointiin tai muuten valvontaviranomaisen lainmukaiseen valvontaan liittyvien materiaalien tai palvelujen ostoa.

2 luku. Yksinoikeustoimilupa, rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa

5 §. Yksinoikeustoimilupa. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin niistä rahapelien toimeenpanomuodoista, joihin voitaisiin myöntää yksinoikeustoimilupa.

Toimilupaperusteisen yksinoikeuden piiriin jäävien rahapelien toimeenpanomuotojen yksityiskohtaiset määritelmät sisältyisivät ehdotetun lain 3 §:ään. Käytännössä kyseiset toimeenpanomuodot kattaisivat sellaiset Veikkaus Oy:n nykyisen lakisääteisen yksinoikeuden nojalla toimeenpanemat rahapelit, jotka eivät sisältyisi uuden rahapelitoimilupajärjestelmän piiriin.

Kunkin 1 momentin 1–3 kohdissa mainitun rahapelimuodon osalta myönnettäisiin yksinoikeuden hakijalle erillinen toimilupa siten, että raha-arpajaisten ja veikkauspelien, fyysisen kanavan kasino- ja raha-automaattipelien sekä totopelien toimeenpanoon myönnettäisiin erilliset toimiluvat. Yksinoikeustoimilupia voitaisiin täten myöntää enintään kolme kappaletta, yksi kutakin edellä mainittua toimeenpanomuotoa kohden.

Yksinoikeustoimijalla olisi oikeus toimeenpanna 1 momentissa tarkoitettujen toimeenpanomuotojen rahapelejä yhdistelmäpeleinä. Tämä tarkoittaisi erilaisten toimeenpanomuotojen ominaisuuksien yhdistämistä samassa pelissä. Jotta toimiluvanhaltija voisi yhdistää esimerkiksi totopelien ominaisuuksia raha-arpajaisiin, tulisi toimiluvanhaltijalla olla toimilupa molempiin toimeenpanomuotoihin. Myönnetty toimilupa oikeuttaisi toimiluvanhaltijan toimeenpanemaan myös sellaisia yhdistelmäpelejä, joissa on yhdistetty ominaisuuksia kyseisen toimiluvan kattamista rahapelimuodoista.

Yksinoikeustoimilupaa ei voisi pykälän 4 momentin mukaan myöntää 6 §:ssä tarkoitetun rahapelitoimiluvan haltijalle. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että sama yhtiö ei voisi olla yhtä aikaa yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltija.

6 §. Rahapelitoimilupa. Pykälässä säädettäisiin niistä rahapelien toimeenpanomuodoista, joihin voitaisiin myöntää rahapelitoimilupa. Säännöksellä luotaisiin edellytykset säännellylle kilpailulle toimilupiin perustuvalla rahapelimarkkinalla valtakunnan alueella pykälässä määritettyjen rahapelien toimeenpanomuotojen osalta.

Rahapelitoimilupa voitaisiin myöntää kiinteäkertoimisen ja muuttuvakertoimisen vedonlyönnin, sähköisesti välitettävien kasinopelien, sähköisen rahabingon sekä sähköisesti välitettävien raha-automaattipelien toimeenpanemiseen. Vedonlyönnin osalta toimilupa voitaisiin myöntää sekä verkon välityksellä että fyysisessä myyntikanavassa toimeenpantaviin vedonlyöntipeleihin.

Myönnetty toimilupa oikeuttaisi toimiluvan haltijan toimeenpanemaan myös sellaisia yhdistelmäpelejä, joissa on yhdistetty kyseisen toimiluvan rahapelimuotojen rahapelien ominaisuuksia. Rahapelitoimilupa olisi mahdollista myöntää koskemaan kaikkia ehdotetussa pykälässä tarkoitettuja rahapelien toimeenpanomuotoja tai vain osaa niistä.

Samalla tavoin kuin säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan osalta, olisi rahapelitoimiluvan haltijalla oikeus toimeenpanna rahapelejä yhdistelmäpeleinä. Rahapelitoimiluvan haltijan oikeus toimeenpanna yhdistelmäpelejä rajautuisi 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimeenpanomuotojen ominaisuuksiin. Rahapelitoimiluvan haltijan toimiluvan tulisi kattaa kaikki ne toimeenpanomuodot, joiden ominaisuuksia yhdistelmäpeleissä yhdistettäisiin.

Pykälän 3 momentin mukaan yksinoikeustoimiluvan saaneelle ei voitaisi myöntää rahapelitoimilupaa. Jäljempänä 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi yksinoikeustoimiluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Kyse olisi yksinoikeustoimiluvan haltijaan kohdistuvasta erityisestä rajoituksesta. Rajoituksen tarkoituksena olisi osaltaan varmistaa, ettei yksinoikeustoimiluvan haltijalle myönnetty yksinoikeus vääristä kilpailua rahapelitoimilupajärjestelmään kuuluvien rahapelien tai muiden kilpailluilla markkinoilla tarjottujen palveluiden markkinoilla. Ehdotettu rajoitus on perusteltu, jotta yksinoikeuden haltijaa estetään ristiintukemasta kilpailluilla toimilupamarkkinoilla tapahtuvaa rahapelitoimintaa yksinoikeuden piiriin kuuluvan rahapelitoiminnan tuotoilla. Ehdotettu rajoitus ei kuitenkaan estäisi myöntämästä toimilupajärjestelmän piiriin kuuluvien rahapelien toimeenpanoon oikeuttavaa toimilupaa yksinoikeuden haltijan kanssa samaan konserniin kuuluvalla erillisellä oikeushenkilöllä.

7 §. Peliohjelmistotoimilupa. Pykälässä asetettaisiin 5 ja 6 §:ssä tarkoitettujen toimiluvanhaltijoiden rahapelien toimeenpanossa käytettävien peliohjelmistojen valmistaminen, toimittaminen, asentaminen ja mukauttaminen toimiluvanvaraiseksi. Peliohjelmistolla tarkoitettaisiin ohjelmistoa, joka on suunniteltu rahapelien toimeenpanoon tai jota käytetään rahapelin toimeenpanossa. Esimerkkejä määritelmän mukaisista ohjelmistoista ovat muun muassa vedonlyöntiohjelmistot, satunnaislukugeneraattorit, pelidataa sisältävät rahapelitulosten esittämiseen käytettävät ohjelmat, livekasinotoiminnassa hyödynnettävät pelitapahtumien suoratoistoratkaisut ja pelitapahtumien valvontaohjelmistot, rahapelissä laskelmia suorittavat ohjelmistot, rahapelitapahtumia hyväksyvät ja tallentavat ohjelmistot, rahapelin lopputulosta määrittävät ohjelmistot sekä rahapelivoittojen laskemisessa ja pelitilille siirtämisessä käytettävät ohjelmistot.

Lain 32 §:ssä säädettäisiin kielletyksi muiden kuin peliohjelmistotoimiluvan haltijoiden peliohjelmistojen hyödyntäminen toimiluvan mukaisten rahapelien toimeenpanossa. Samassa pykälässä säädettäisiin kielletyksi peliohjelmiston valmistaminen, saataville asettaminen, asentaminen tai muuttaminen toimijalle, jolla ei ole rahapelilain edellyttämää toimilupaa rahapelien toimeenpanoon. Peliohjelmistotoimiluvan saamiseksi ja yksinoikeustoimiluvan haltijalle tai rahapelitoimiluvan haltijalle peliohjelmistojen toimittamisen edellytykseksi muodostuisi siten pidättäytyminen ohjelmistojen toimittamisesta sellaisille toimijoille, jotka toimeenpanevat rahapelejä tai suuntaavat rahapelitarjontaa valtakunnan alueelle ilman esityksessä edellytettyä toimilupaa. Peliohjelmistotoimilupaa ei kuitenkaan vaadittaisi ohjelmistoihin, joita hyödynnetään vain rahapelitoimijan liitännäistoiminnoissa, kuten suorituskyvyn analysoinnissa, markkinoinnissa, asiakassuhteiden hallinnassa tai toimijan talous-, henkilöstö- ja muussa hallinnossa.

Peliohjelmistojen valmistaminen, toimittaminen, asentaminen ja mukauttaminen voi käytännössä olla yhteistyötä, johon osallistuu useita toimijoita, joista lopulta yksi tarjoaa ohjelmistoa rahapelien toimeenpanossa käytettäväksi. Käytännön haasteeksi voi tällöin nousta rajanveto siitä, mitkä toimijat tarvitsevat peliohjelmistotoimiluvan. Ratkaisevaa olisi tällöin se, millä toimijalla on kehitystyön osalta peliohjelmiston sisällön ja lopputuloksen suhteen määräysvalta sekä se, millä toimijalla on rahapelien toimeenpanossa käytettävän peliohjelmiston omistusoikeus. Esimerkiksi kolmas osapuoli, jota peliohjelmiston kehittäjä hyödyntää alihankkijan roolissa rajatun tehtävän suorittamiseksi peliohjelmiston kehittämisessä ei tarvitsisi peliohjelmistolupaa.

Peliohjelmistolupavaatimus merkitsisi rahapelitoimiluvan tavoin tiettyä rajoitusta elinkeinovaateen ja voi asettaa markkinoillepääsyn esteen erityisesti pienille yrityksille. Toimiluvalla olisi kuitenkin merkitystä ennen kaikkea järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan ehkäisemisessä ja torjunnassa sekä järjestelmän kanavoitinkyvyn turvaamisessa. Vastaava lupamenettely on käytössä muun muassa Ruotsissa. Luvanvaraisuus lisäisi valvontaviranomaisen mahdollisuuksia aktiiviseen valvontaan. Ruotsin mallin mukaisesti luvanvaraisuus koskisi myös yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan toimintaa silloinkin, kun peliohjelmiston valmistaminen,

toimittaminen, asentaminen ja mukauttaminen tapahtuisi sen omaa rahapelitoimeenpanoa varten.

Peliohjelmistotoimilupaa koskeviin säännöksiin ehdotetaan siirtymäaikaa siten, että velvollisuutta käyttää ainoastaan peliohjelmistotoimiluvan haltijan peliohjelmistoja sovellettaisiin vasta vuoden 2028 alusta lukien. Peliohjelmistotoimilupaa voisi kuitenkin hakea jo uuden rahapelilain tultua voimaan vuoden 2027 alusta.

8 §. *Yksinoikeustoimiluvan myöntämisen yleiset edellytykset.* Yksinoikeustoimilupa voitaisiin rahapelitoimiluvasta poiketen myöntää ainoastaan valtion kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n mukaisessa määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle. Lisäksi yksinoikeustoimiluvan hakijan olisi täytettävä ehdotetussa pykälässä mainitut muut edellytykset. Hakijaan kohdistuvista luotettavuuden ja sopivuuden edellytyksistä ehdotetaan säädettäväksi 10 §:ssä ja hakijan merkittäviin omistajiin ja johtoon liittyvistä luotettavuuden ja sopivuuden edellytyksistä 11 §:ssä.

Rahapelijärjestelmään sisältyvä osittainen yksinoikeus rahapelien toimeenpanoon toteutettaisiin nykytilasta poiketen säätämällä erityisestä toimilupatyypistä, joka voidaan myöntää ainoastaan valtion kirjanpitolain mukaisessa määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle, jonka toimialana on rahapelien toimeenpano. Ehdotetulla sääntelyllä mahdollistettaisiin valtio-omistajalle nykyistä suurempi liikkumavara mahdollisiin tulevaisuudessa tehtäviin Veikkaus Oy:n omistusta koskeviin ratkaisuihin. Ehdotetun sääntelyn puitteissa valtiolla olisi täten mahdollisuus luopua osasta omistuksestaan Veikkaus Oy:ssä, mikäli tämä katsotaan tulevaisuudessa perustelluksi valtion omistaja-arvon kehityksen näkökulmasta. Samalla ehdotetulla sääntelyllä varmistettaisiin, että valtio säilyttäisi kaikissa tilanteissa määräysvallan Veikkaus Oy:ssä ja täten myös tosiasiallisen mahdollisuuden ohjata ja valvoa tiukasti yksinoikeuden nojalla tapahtuvaa rahapelien toimeenpanoa.

Yksinoikeustoimiluvan hakijan oikeudelliseen muotoon liittyvä määräysvallan käsite viittaisi kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n 1 momentissa käytetyn määräysvallan käsitteeseen. Suomen valtiolla katsottaisiin täten olevan määräysvalta luvanhakijassa, jos 1) valtiolla on enemmän kuin puolet luvanhakijan kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänen enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen, 2) valtiolla on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä luvanhakijan hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu äänenenemmistö, tai 3) valtio muuten tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa luvanhakijassa. Luvan myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa määräysvaltaedellytys voisi täytyä myös välillisesti siten, että valtio käyttäisi määräysvaltaa konsernin emoyhtiössä. Tällöin pykälässä tarkoitettu toimilupa voitaisiin valtion määräysvallassa olevan konsernin emoyhtiön lisäksi hakemuksesta myöntää myös sen määräysvallassa olevalle tytäryhtiölle.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin yksinoikeuden haltijaan kohdistuvasta velvoitteesta eriyttää mahdollinen yksinoikeuden haltijan muu taloudellinen toiminta yksinoikeustoimiluvan nojalla harjoitetusta rahapelitoiminnasta. Kyseisellä vaatimuksella pyritään ehkäisemään yksinoikeudesta mahdollisesti aiheutuvaa kilpailun vääristymistä muiden palveluiden kilpailuilla markkinoilla. Vaatimus yksinoikeuden haltijan muun toiminnan eriyttämisestä olisi lähtökohtaisesti mahdollista täyttää myös eriyttämällä kyseinen muu liiketoiminta yksinoikeuden haltijasta erilliseen konserniyhtiöön. Eriyttämisvelvollisuus sisältää myös ristiinsubvention kiellon eli kiellon kohdistaa eri liiketoiminnoille kuuluvia eriä tavalla, joka johtaisi ristiinsubvention. Mahdolliset konsernin sisäiset liikesuhteet tulisi hinnoitella markkinaehtoisesti ns. arm's length -periaatetta noudattaen. Toimiluvan haltijan olisi pyydettäessä kuvattava valvontaviranomaiselle ne toimenpiteet, joiden myötä se noudattaa eriyttämisvelvollisuuttaan. Tämä

vaatimus turvaisi osaltaan EU:n valtioneuvoston sääntelyn noudattamista. Yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantaviin rahapeleihin ja muuhun liiketoimintaan liittyvät asiakasrekisterit ja pelitilit olisi myös pidettävä erillään. Rahapelitoimiluvan alaisissa toiminnoissa ei siten saisi hyödyntää yksinoikeuden alaisissa toiminnoissa kertyneitä tai kertyviä asiakastietoja. Yksinoikeuden alaisiin peleihin liittyvillä pelitileillä saisi olla vain kyseisiin peleihin liittyviä varoja, eikä varoja saa siirtää rahapelitoimiluvan mukaisiin peleihin liittyville pelitileille.

Ehdotetussa 2 momentissa edellytettäisiin lisäksi, että kaikki yksinoikeuden haltijan ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden väliset taloudelliset suhteet olisi järjestettävä markkinaehtoisesti.

9 §. Rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan myöntämisen yleiset edellytykset. Rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa olisi myönnettävä elinkeinotoimintalain 2 §:n 1 momentissa tai 3 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetulle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, joka täyttää ehdotetussa pykälässä mainitut edellytykset. Hakijaan kohdistuvista edellytyksistä harjoittaa rahapelitoimintaa ehdotetaan säädettäväksi 10 §:ssä ja sen merkittäviin omistajiin ja johdtoon liittyvistä luotettavuuden ja sopivuuden edellytyksistä 11 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan luvan myöntäminen luonnolliselle henkilölle edellyttäisi, että hakija on täysi-ikäinen, hänen toimintakelpoisuuttaan ei olisi holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 18 §:n nojalla rajoitettu eikä hänelle ole mainitun lain 8 §:n 1 momentin nojalla määrätty edunvalvojaa. Ehdotetulla säännöksellä ei rajoitettaisi toimiluvanhaltijoiden lukumäärää.

10 §. Hakijan luotettavuus ja sopivuus. Ehdotetussa 10 §:ssä säädettäisiin niistä edellytyksistä, joita valvontaviranomaisen tulisi tarkastella luvan myöntövaiheessa arvioidessaan hakijan luotettavuutta ja sopivuutta. Luvan myöntämisen edellytyksenä olisi edellä 8 ja 9 §:ssä säädettyjen yleisten edellytysten lisäksi, että hakija on luotettava ja sopiva toimimaan rahapelien toimeenpanijana tai peliohjelmistotoimittajana. Ehdotetussa pykälässä olevat luotettavuuden ja sopivuuden edellytykset soveltuisivat pääsääntöisesti sekä hakijoina oleviin luonnollisiin henkilöihin että oikeushenkilöihin. Ehdotetun pykälän 2 momentin 2 kohta soveltuisi vain luonnolliseen henkilöön. Kun hakijana olisi oikeushenkilö, tulisi ehdotetun 10 §:n sääntelyn lisäksi hakijan luotettavuuden ja sopivuuden arvioinnissa huomioida myös ehdotettu 11 §, jossa säädettäisiin oikeushenkilön merkittävien omistajien ja johdon luotettavuudesta ja sopivuudesta.

Kaikkien eri toimilupatyyppeiden hakijoiden, eli yksinoikeustoimiluvan, rahapelitoimiluvan sekä peliohjelmistotoimiluvan hakijan, tulisi täyttää samat luotettavuuden ja sopivuuden edellytykset. Ehdotetun pykälän 1 momentissa kuitenkin täsmennettäisiin, miten luotettavuutta ja sopivuutta arvioitaisiin eri toimilupaa hakevien osalta. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan hakijan tulisi olla luotettavia ja sopivia toimeenpanemaan tässä laissa tarkoitettuja rahapelejä. Peliohjelmistotoimiluvan hakijan tulisi olla puolestaan luotettava ja sopiva valmistamaan, toimittamaan, asentamaan tai mukauttamaan rahapelien tarjoamisessa käytettäviä peliohjelmistoja. Näin ollen valvontaviranomaisen tulisi arvioida 2 momentissa lueteltuja luotettavuuden ja sopivuuden edellytyksiä aina suhteessa harjoitettavaan toimintaan, sillä rahapelien toimeenpano ja peliohjelmistojen toimittaminen ovat erilaisia liiketoimintakokonaisuuksia. Rahapelitoiminnassa korostuu asiakasrajapinnassa toimiminen, rahaliikenteen, kuten voittojen maksamisen luotettava järjestäminen ja pelihaittojen ehkäisemisen tavoite.

Pykälän 2 momentissa lueteltaisiin kaikki ne hakijaan kohdistuvat luotettavuuden ja sopivuuden edellytykset, joita lupakäsittelyssä tulisi arvioida. Momentin 1 kohdan mukaan hakijalla tulisi olla yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 9 §:n mukaisesti annettu yritys- ja yhteisötunnus. Rahapelitoiminta on elinkeinonharjoittamista, johon liittyy esimerkiksi verotukseen liittyviä velvoitteita. Myös luonnollisella henkilöllä, joka harjoittaa yritystoimintaa joko omalla nimellään tai rekisteröidyllä toiminimellä, tulisi olla yritys- ja yhteisötunnus.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin edellytyksestä koskien hakijan rikostaustaa. Edellytys soveltuisi hakijaan, joka on luonnollinen henkilö. Oikeushenkilön merkittävien omistajien ja johdon luotettavuudesta säädettäisiin erikseen ehdotetun lain 11 §:ssä. Ehdotetun säännöksen mukaan luotettavana ei voitaisi pitää sitä, joka on syyllistynyt rikokseen, jonka voidaan katsoa osoittavan hänen olevan ilmeisen sopimaton toimeenpanemaan rahapelejä tai valmistamaan, toimittamaan, asentamaan tai mukauttamaan rahapelien tarjoamisessa käytettäviä peliohjelmistoja. Hakijan rikostausta otettaisiin huomioon viiden vuoden ajalta, jos kyseessä olisi vankeusrangaistus. Sakkorangaistukset huomioitaisiin kolmen vuoden ajalta arvion tekemisen hetkestä.

Varsinkin talous- ja omaisuusrikoksia tulisi pitää sellaisina rikoksina, joiden voitaisiin katsoa vaarantavan hakijan luotettavuuden. Rikostaustan vaikutusta velvoitteiden laiminlyönteihin on tutkittu Verohallinnon selvityksessä. Tutkimuksesta käy ilmi, että vastuuhenkilön rikostaustalla on selkeä, riskiä kohottava vaikutus yrityksen verovelvoitteidenhoidossa havaittaviin häiriöihin. Yrityksen velvoitteidenhoitoa mitattiin kolmella ulottuvuudella, jotka olivat oikea-aikainen ilmoittaminen, oikeasisältöinen ilmoittaminen sekä oikea-aikainen maksaminen. Yrityksen taustahenkilöiden rikostuomiot lisäsivät riskiä puutteelliseen velvoitteidenhoitoon kaikissa kolmessa ulottuvuudessa. Selvityksen perusteella kaikista eniten velvoitteidenhoidon puutteita ennustaa yrityksen taustahenkilöiden törkeä velallisen epärehellisyys. Sitä seuraa joukko muita, loogiselta kuulostavia talousrikkomuksia; törkeä petos, petos ja törkeä rahanpesu. Nämä erinäiset talousrikokset ovat usein linkittyneitä suoraan taustahenkilön yritystoimintaan, joten on järkeenkäypää, että näistä tuomitun henkilön yrityksellä on muita useammin puutteita verovelvoitteiden hoidossa. (Rikostaustatiedon vaikutus velvoitteiden laiminlyönteihin, Verohallinnon selvitys 2/2022).

Ei voida kuitenkaan pitää poissuljettuna, että myös erilaiset väkivaltarikokset ja muut rikokset voisivat vaarantaa ehdotetussa 10 §:ssä tarkoitetun hakijan luotettavuuden ja sopivuuden. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään (KHO:2024:50) arvioinut sitä, millä tavoin rikostuomio väkivaltarikoksesta ja huumausaineen käyttörikoksesta voidaan huomioida arvioitaessa hakijan luotettavuutta ja tätä kautta myös sopivuutta toimia vakuutusedustajana. KHO totei ratkaisussaan, että hakijan ensikertalaisena saama neljän kuukauden ehdollinen vankeusrangaistus osoittaa teon vakavuutta. Pahoinpitely oli lisäksi kohdistunut tuntemattomaan henkilöön ja siihen on liittynyt maassa makaavaan henkilöön kohdistettua väkivaltaa. KHO katsoi, että uhrin huudosta alkanut pahoinpitely on voinut jossain määrin osoittaa yleisemminkin hakijan reagoitintapaa provosoivaksi kokemaansa tilanteeseen ja saattaa epäilyksenalaiseksi hänen kykynsä pysyä ammattimaisena hankalissa tilanteissa työtehtävissä. Huumausaineen käyttörikoksessa on ollut kyse sekä tapahtumailtaisesta käytöstä että huumausaineen hallussapidosta. KHO totei, että huumausaineiden käyttö voi tuoda mukanaan erilaisia lieveilmiöitä kuten vakaantumista ja elämänhallinnan puutetta, mikä saattaa vaikuttaa vakuutuksen tarjoamista koskevien tehtävien hoitoon.

Ehdotetun 2 momentin 3 ja 4 kohdissa säädettäisiin hakijan taloudellisiin toimintaedellytyksiin liittyvistä luotettavuuden ja sopivuuden edellytyksistä. Ehdotetun 3 kohdan mukaan hakija ei saisi olla konkurssissa ja hänen tulisi kyetä varallisuutensa puolesta huolehtimaan toiminnasta ja lakisääteisten velvollisuuksiensa täyttämistä. Ehdotetun 4 kohdan mukaan hakijaa ei voitaisi pitää luotettavana tai sopivana myöskään silloin, kun hakijalla olisi hänen maksukykynsä nähden vähäistä suurempia velkoja perittävänä ulosotossa tai velkoja, jotka on palautettu ulosotosta varattomuusestetodistuksin. Ehdotettujen säännösten tarkoituksena olisi mahdollistaa viranomaisen harkinta ensinnäkin sen suhteen, onko toimiluvanhakijan toiminta vaarassa päättyä taloudellisten vaikeuksien johdosta, tai onko hakijasta tulossa maksukyvyttö. Toimijan maksukyvyttömyys lisää riskiä väärinkäytöksiin ja velvollisuuksien laiminlyönteihin ja on näin ollen

taloudelliseen luotettavuuteen ratkaisevasti vaikuttava seikka. Taloudellisissa vaikeuksissa olevaan elinkeinotoimintaan voi helposti liittyä myös välinpitämättömyyttä rahapelilain noudattamiseen.

Valvontaviranomaisen tulisi hakijan varallisuuden riittävyttä arvioitaessa ottaa huomioon se, että rahapelien toimeenpano voi edellyttää hakijalta erilaista varallisuustasoa kuin mitä voidaan vaatia esimerkiksi rahapelien peliohjelmistotoimittajilta. Rahapelien toimeenpanijan yritystoiminnan päättyminen ja maksukyvyttömyys voi esimerkiksi vaarantaa pelaajien oikeusturvan tilanteessa, jossa toimiluvanhaltijalla ei olisi riittäviä varoja maksaa pelaajille takaisin heidän pelitilille siirtämiään varoja tai heidän voittamiaan voittoja. Ehdotetun 2 momentin 3 kohdan mukainen taloudellisia toimintaedellytyksiä koskeva arviointi olisi sidottu arviointihetken mukaiseen tilanteeseen tarkoittaen sitä, että hakijan luotettavuutta ja sopivuutta arvioitaessa ei otettaisi huomioon hakijan aikaisempia konkurssseja tai aiempaa heikentynyttä taloudellista tilannetta.

Ehdotetun 2 momentin 5 kohdassa säädettäisiin veroihin tai lakisääteisiin maksuihin liittyvien velvollisuuksien hoitamisen laiminlyömisestä. Hakijaa ei voitaisi pitää luotettavana, jos hakijalla olisi tai olisi ollut kuluvana vuonna tai sitä edeltävinä kolmena kalenterivuonna toistuvia tai huomattavia veroihin tai lakisääteisiin maksuihin liittyvien velvollisuuksiensa hoitamisen laiminlyöntejä. Toimijan luotettavuutta arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota laiminlyönnin toistuvuuteen ja euromääräiseen suuruuteen, jos tämä on mitattavissa. Ehdotettu säännös edellyttäisi näin ollen valvontaviranomaisen tekemän kokonaisarvioinnin siitä, onko hakijan toiminta ollut toistuvaa tai ovatko laiminlyönnit olleet luonteeltaan huomattavia. Toimilupahakemusta ei voitaisi näin ollen hylätä esimerkiksi pelkästään sillä perusteella, että hakijan aikaisemmassa toiminnassa ilmenisi yksittäinen verojen maksamisen laiminlyönti, vaan lisäedellytyksenä olisi, että toiminta osoittaa hakijan sopimattomaksi toimeenpanemaan rahapelejä tai valmistamaan, toimittamaan, asentamaan tai mukauttamaan rahapelien tarjoamisessa käytettäviä peliohjelmistoja.

Ehdotetun 2 momentin 6 kohdassa säädettäisiin edellytyksestä, jonka mukaan hakijaa ei voitaisi pitää luotettavana, jos hakija on määrätty liiketoimintakieltoon tai väliaikaiseen liiketoimintakieltoon. Liiketoimintakieltoon määräämisen taustalla on liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) mukaisesti aina sopimaton ja vahingollinen toiminta liiketoiminnassa. Liiketoimintakielto myös estää käytännössä liiketoiminnan harjoittamisen Suomessa.

Ehdotetun 2 momentin 7 kohdan mukaan hakijaa ei voitaisi pitää luotettavana ja sopivana myöskään siinä tapauksessa, että hakijalta olisi viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikana peruutettu pysyvästi tämän lain mukainen toimilupa muusta syystä kuin hakijan omasta pyynnöstä. Toimiluvan peruuttamisesta ja peruuttamisen edellytyksistä säädetään ehdotetun lain 80 §:ssä. Ehdotetun 2 momentin 8 kohdan mukaan luotettavuuden ja sopivuuden esteenä pidettäisiin sitä, että hakija olisi viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana toimeenpannut tai markkinoinut rahapelejä arpajaislain tai rahapelilain vastaisesti ja hakijalle olisi teon johdosta annettu kieltopäätös, seuraamusmaksu tai hakija on tuomittu arpajais- tai rahapelirikoksesta tai uhkapelin järjestämisestä.

Ehdotetun 2 momentin 9 kohdan mukaan luotettavana tai sopivana ei voitaisi pitää hakijaa, joka olisi syyllistynyt olennaisesti väärin tietojen antamiseen ilmoittaessaan valvontaviranomaiselle tässä luvussa tarkoitettuja tietoja tai laiminlyönyt vaadittavien tietojen antamisen. Momentin 10 kohdan mukaan hakijaa ei voitaisi pitää luotettavana tai sopivana, mikäli hakijaan kohdistuu suoraan tai välillisesti pakotteita pakotesääntelyn tai kansallisten jäädäyttämispäätösten perusteella.

11 §. *Merkittävien omistajien ja johdon luotettavuus ja sopivuus.* Ehdotetussa 11 §:ssä säädetäisiin hakijan merkittävien omistajien ja johdon luotettavuudesta ja sopivuudesta. Edellytykset tulisivat viranomaisen arvioitavaksi silloin, kun hakijana olisi oikeushenkilö. Pykälän 1 momentin mukaan vaatimus luotettavuudesta ja sopivuudesta koskisi hakijan hallituksen jäsentä, varajäsentä ja toimivaan johtoon kuuluvaa henkilöä, sekä henkilöä, jolla on suoraan tai välillisesti vähintään 25 prosenttia osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta taikka, jos kyseessä on muu yhteisö kuin osakeyhtiö, vastaava omistus- tai määräämisvalta. 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.

Pykälän 2 momentissa lueteltaisiin edellytykset hakijan merkittävien omistajien ja johdon luotettavuudelle ja sopivuudelle. Ehdotetun 2 momentin 1 kohdan mukaan luotettavana ei voitaisi pitää henkilöä, joka on viiden arviota edeltäneen vuoden aikana tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen arviota edeltäneen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa osoittavan hänen olevan ilmeisen sopimaton omistamaan tai johtamaan rahapelejä toimeenpanevaa oikeushenkilöä tai valmistamaan, toimittamaan, asentamaan tai mukauttamaan rahapelien tarjoamisessa käytettäviä peliohjelmistoja. Tarkemmat perustelut ehdotukselle löytyvät edellä 10 §:n 2 momentin 2 kohdan perusteluista.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan luotettavana ei voitaisi pitää myöskään henkilöä, joka on konkurssissa taikka liiketoimintakiellossa ja jonka toimintakelpoisuutta on rajoitettu.

Pykälän 3 momentissa säädetäisiin mahdollisuudesta ottaa luotettavuuden arvioinnissa huomioon myös hakijaan ja sen vastuuhenkilöihin välittömästi tai välillisesti kytköksissä olevien yritysten ja yhteisöjen velvoitteidenhoito. Momentti sisältää viittauksen yritys- ja yhteisötietolain 3 §:ään, jossa luetellaan kyseisen lain mukaisesti rekisteröitävät yritykset ja yhteisöt. Momentti sisältäisi myös rinnastuksen yritys- ja yhteisötietolain 3 §:ssä tarkoitettujen yritysten ja yhteisöjen sekä niitä vastaavien muualle kuin Suomeen rekisteröityneiden yhteisöjen välille. Tämä johtuisi siitä, että toimiluvanhakijat voivat olla myös muita kuin Suomeen rekisteröityneitä yrityksiä ja yhteisöjä.

Yritykseen ja yhteisöön välittömästi kytkeytyvällä yrityksellä tai yhteisöllä tarkoitetaan esimerkiksi yrityksen tai yhteisön osittain tai kokonaan omistavaa osakeyhtiötä tai avoimen yhtiön yhtiömiehenä olevaa osakeyhtiötä. Yritykseen tai yhteisöön välillisesti kytkeytyvällä yrityksellä tai yhteisöllä puolestaan tarkoitetaan esimerkiksi yritykseen tai yhteisöön sen vastuuhenkilön taikka toisen yrityksen tai yhteisön kautta kytkeytyviä yrityksiä ja yhteisöjä. Osakeyhtiöön välillisesti kytkeytyvä yritys tai yhteisö on esimerkiksi sen hallituksen jäsenen yksin omistama toinen osakeyhtiö tai emoyhtiön omistama sisaryhtiö. Luonnolliseen henkilöön välittömästi kytkeytyvällä yrityksellä tai yhteisöllä tarkoitetaan yritystä tai yhteisöä, jossa hän toimii tai on toiminut vastuuhenkilönä. Luonnolliseen henkilöön välillisesti kytkeytyvällä yrityksellä tai yhteisöllä tarkoitettaisiin henkilön välittömään yritys- tai yhteisökytkentään välittömästi tai välillisesti kytkeytyviä yrityksiä tai yhteisöjä, kuten emoyhtiötä, jonka tytäryhtiön hallitukseen henkilö kuuluu.

Luotettavuuden ja sopivuuden selvittäminen hakijana olevan oikeushenkilön vastuuhenkilöiden muun yritystoiminnan osalta olisi harkinnanvaraista eikä edellyttäisi sitä, että toimijan luotettavuutta on syytä epäillä. Selvittäminen olisi tarpeen erityisesti silloin, kun pelkästään toimijan taikka tämän vastuuhenkilöiden tietojen perusteella ei olisi mahdollista muodostaa riittävää kuvaa luotettavuuden arvioimiseksi. Esimerkiksi tilanteessa, jossa toimija on vasta perustettu osakeyhtiö tai yrityksen vastuuhenkilöissä on tapahtunut huomattavia muutoksia, voisi luotetta-

vuoden arvioimiseksi olla tarpeen selvittää sen vastuuhenkilöiden ja omistajien muu tai aikaisempi yritystoiminta. Luotettavuuden selvittäminen 3 momentissa kuvatulla tavalla ei yleensä olisi tarpeen, jos toimijan ja sen vastuuhenkilöiden toiminta on ollut usean vuoden ajan vakiintunutta eikä ole muutoinkaan herännyt syytä epäillä näiden luotettavuutta.

12 §. Toimilupahakemus. Pykälässä säädettäisiin toimiluvan hakemisesta. Kaikkia eri toimilupatyyppejä, eli yksinoikeustoimilupaa, rahapelitoimilupaa ja peliohjelmistotoimilupaa haettaisiin kirjallisesti valvontaviranomaiselta. 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.

Pykälässä säädettäisiin sellaisista tiedoista, jotka ovat suurelta osin saatavissa suomalaisista viranomaisrekistereistä. Suomeen rekisteröityneiden hakijoiden osalta rekistereistä on saatavissa muun muassa hakijan yritystunnus, tieto hakijan oikeudellisesta muodosta, rikosrekisterin ja ulosottorekisterin tiedot sekä tieto liiketoimintakieltoon asettamisesta. Tämä viranomainen voisi tarkistaa viranomaisrekistereistä eikä hakijan olisi tarpeen toimittaa näitä tietoja koskevia selvityksiä erikseen hakemuksen yhteydessä. Toimiluvanhakijoina olisi kuitenkin myös ulkomaille rekisteröityneitä hakijoita, joiden osalta tietoa ei suomalaisista viranomaisrekistereistä ole lupamenettelyssä välttämättä saatavilla. 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. Toimilupamenettelyn riittävän perusteellisuuden turvaamiseksi pykälän 4 momentissa säädettäisiin hakijan velvollisuudesta toimittaa viranomaiselle toimilupa-asian ratkaisemiseksi tarvitsemat tiedot ja 5 momentissa valvontaviranomaisen oikeudesta jättää selkeästi puutteellinen tai myöhässä toimitettu selvitys tai muu asiakirja huomioimatta. Pykälän 6 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta antaa tarkempia määräyksiä toimilupahakemuksen sisällöstä, muodosta ja liitteistä.

13 §. Kolmanteen maahan sijoittautuneen rahapelitoimiluvan haltijan edustaja. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin Euroopan talousalueen ulkopuolelle sijoittautuneen rahapelitoimiluvan haltijan edustajasta. Toimiluvanhaltijan edustajalla tulisi olla kotipaikka Suomessa. Edustajan tulisi täyttää toimiluvanhakijoita koskevat luotettavuuteen ja sopivuuteen liittyvät edellytykset, joista säädettäisiin 10 ja 11 §:ssä. Edustajan tulisi toimittaa valvontaviranomaiselle hakijan toimilupahakemuksen hakemisen yhteydessä edellä 12 §:n 2 momentissa säädetyt tiedot myös edustajasta. Toimiluvanhaltijan olisi ehdotetun pykälän 2 momentissa säädetyksi annettava tarvittava valtuutus edustaa toimiluvanhaltijaa.

14 §. Toimiluvan sisältö. Pykälässä säädettäisiin toimiluvan sisällöstä. Pykälän 1 momentti sisältäisi säännöksen yksinoikeustoimiluvassa ja rahapelitoimiluvassa mainittavista tiedoista. Momentin 1 kohdan mukaan luvassa tulisi mainita ensinnäkin toimiluvanhaltijan yksilöivä lupanumero. Lupanumeron tiedonantovelvollisuudesta rahapelin toimeenpanon yhteydessä ehdotetaan säädettäväksi 35 §:ssä. Lupanumeron avulla toimiluvanhaltija voisi osoittaa pelaajille ja muulle yleisölle, että rahapelejä toimeenpanee sellainen taho, joka on hakenut toimintaan lain-säädännön edellyttämän toimiluvan. Lupanumero olisi yksi rahapelien toimeenpanon luotettavuutta edistävä seikka.

Momentin 2 kohdan mukaan toimiluvassa olisi yksilöitävä sallitut rahapelien toimeenpanomuodot. Momentin 3 kohdan mukaan toimiluvassa tulisi yksilöidä sallitut toimeenpanokanavat. Toimeenpanokanavia olisivat muun muassa rahapelisivusto, asiamiespiste, mobiilisovellus, pelisali ja pelikasino. Valvontaviranomaisen lähtökohtana sallittujen toimeenpanomuotojen ja -kana-

vien mainitsemisessa toimiluvassa olisivat ehdotettujen 5 ja 6 §:n mukaisten toimilupakohtaisten sallittujen toimeenpanomuotojen lisäksi hakijan toimilupahakemuksessa antamat tiedot. Edellä 5 §:ssä säädettyjen rahapelien toimeenpanomuotojen rahapelien toimeenpanoon myönnettäisiin aina erilliset toimiluvat. Näin ollen jokaisessa toimiluvassa tulisi eritellä minkä rahapelin toimeenpanomuodon toimeenpanoon lupa oikeuttaisi.

Momentin 4 kohdassa puolestaan edellytettäisiin, että luvassa mainitaan tieto sallituista rahapelien markkinointikeinoista ja -tavoista. Markkinointikeinojen ja -tapojen osalta toimiluvassa mainittavat tiedot perustuisivat samoin toimilupakohtaisten sallittuja toimeenpanomuotoja koskevien säännösten ohella hakemuksessa annettuihin tietoihin. Olennaisia tietoja ilmenisi muun muassa hakijan toimilupaa hakiessaan antamista selvityksistä siitä, missä ja miten rahapelejä aiotaan markkinoida sekä hakijan käyttämistä asiamiehistä.

Momentin 5 ja 6 kohdissa säädettäisiin edellytyksestä mainita luvassa toimiluvan voimassaoloaika ja toiminnan sallittu aloittamisajankohta. Yksinoikeustoimilupa myönnettäisiin aina kymmenen vuoden määräajaksi, mutta rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan voimassaoloajan määrittämisessä viranomaisella olisi enemmän harkintavaltaa. Toimiluvan voimassaoloajasta säädettäisiin 15 §:ssä ja toiminnan sallitusta aloittamisajankohdasta 16 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan peliohjelmistotoimiluvassa tulisi mainita vain luvan voimassaoloaika ja toiminnan sallittu aloittamisajankohta.

15 §. Toimiluvan voimassaoloaika. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin eri toimilupien voimassaoloajoista.

Pykälän 1 momentin mukaan yksinoikeustoimilupa olisi voimassa toimilupajärjestelmässä myönnettävistä toimiluvista poiketen kymmenen vuoden ajan sen myöntämisestä. Edellytyksenä olisi kuitenkin, että toimiluvanhaltija jatkuvasti täyttää laissa toiminnalle säädetty edellytykset. Mahdollisuus myöntää yksinoikeustoimilupa toimilupajärjestelmässä myönnettäviä toimilupia pidemmäksi ajaksi on perusteltua siksi, että yksinoikeuden haltija olisi toimilupajärjestelmässä rahapelejä tarjoavista yhtiöistä poiketen valtion määräysvallassa, mikä mahdollistaisi valtiolle yhtiön toiminnan valvonnan ja puuttumisen yksinoikeuden haltijan rahapelien toimeenpanossa mahdollisesti esiintyviin epäkohtiin toimilupakauden aikana myös viime kädessä osakeyhtiölain mukaisia keinoja käyttäen. Tiukka valvonta toteutuisi kuitenkin ensisijaisesti valvontaviranomaisen toimesta sille laissa säädetyn toimivallan puitteissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan voimassaoloaika koskevasta pääsäännöstä, jonka mukaan lupa myönnettäisiin enintään viideksi vuodeksi. Rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa voitaisiin 3 momentin mukaan myöntää viittä vuotta lyhyempänä ensinnäkin niissä tapauksissa, kun hakija olisi itse hakenut lyhyempää määraikaista toimilupaa. Lupa voitaisiin myöntää pääsäännöstä poiketen lyhyempänä myös silloin, kun toiminta olisi lyhytkestoista tai jos valvontaviranomainen katsoisi perustellusta syystä, että toimilupa on myönnettävä enintään yhden vuoden ajaksi hakijan tai luvanvaraisen toiminnan edellytysten tai toiminnan vaikutusten seuraamiseksi.

16 §. Toiminnan aloittaminen ja jatkaminen. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi toiminnan aloittamisesta ja jatkamisesta tilanteessa, jossa toimiluvanhaltija on hakenut toimintaansa uutta toimilupaa olemassa olevan toimiluvan voimassaoloaikana. Pykälän 1 momentin mukaan toimiluvanvaraisen toiminnan saisi aloittaa välittömästi sen jälkeen, kun toimilupa on myönnetty, jos toimiluvan voimassaoloajasta ei muuta johdu. Toiminnan sallittu aloittamisajankohta tulisi edellä 15 §:ssä säädetyn mukaisesti ilmoittaa toimiluvansaajalle toimiluvassa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimiluvanhaltijan oikeudesta jatkaa keskeytyksettä toimiluvanvaraista toimintaansa tilanteessa, jossa toimiluvanhaltija hakee uutta toimilupaa, eikä viranomainen pysty käsittelemään uutta lupahakemusta säädettyssä määräajassa. Säännöksen mukaan toimiluvanhaltija saisi jatkaa toimintaansa siihen saakka, kunnes uutta toimilupaa koskeva asia on käsitelty, jos toimiluvanhaltija hakisi uutta toimilupaa viimeistään kuusi kuukautta ennen voimassa olevan toimiluvan päättymistä. Käytännössä säännös asettaisi valvontaviranomaiselle velvoitteen käsitellä toimilupahakemus kuuden kuukauden kuluessa, muussa tapauksessa toimiluvan voimassaoloaika pidentyisi automaattisesti siihen saakka, että viranomainen olisi käsitellyt uuden hakemuksen ja hakija olisi saanut päätöksen hakemusiassa.

17 §. Toimiluvan siirtämisen ja luovuttamisen kieltö. Pykälässä säädettäisiin kiellosta myydä tai muutoin luovuttaa rahapeliin toimeenpanoon oikeuttava toimilupa tai peliohjelmistotoimilupa ja niihin sisältyvät oikeudet kokonaan tai osittain toiselle. Toimilupa myönnetään hakijalle aina perustuen hakijan toimintaan sekä hakijaan, sen merkittäviin omistajiin ja johtoon perustuviin luotettavuutta ja sopivuutta osoittaviin tietoihin. Näin ollen toimiluvanvaraisen toiminnan harjoittaminen on sidottu aina toimiluvanhakijaan ja hakijan toimintaan, eikä toimiluvasta johtuvia oikeuksia ole mahdollista luovuttaa toiselle.

18 §. Toimiluvanhaltijan ilmoitusvelvollisuus muutoksista ja toimiluvan muuttaminen. Pykälässä säädettäisiin toimiluvanhaltijan velvollisuudesta ilmoittaa valvontaviranomaiselle toimiluvanhaltijaan, sen toimintaan, omistukseen, johtoon ja taloudellisiin toimintaedellytyksiin liittyvistä olennaisista muutoksista. Muutoksista olisi ilmoitettava aina kirjallisesti.

Jotta viranomainen voisi tehokkaasti valvoa rahapeliin toimeenpanijoita ja esimerkiksi toimiluvan edellytysten täyttymistä, pykälässä säädettäisiin ilmoitusvelvollisuudesta. Toimiluvanhaltijan olisi ilmoitettava kirjallisesti valvontaviranomaiselle toimintaansa koskevasta olennaisesta muutoksesta kahden viikon kuluessa muutoksesta. Ehdotetun lain 81 §:n 1 momentin 1 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen toimivallasta määrätä toimiluvanhaltijalle rikemaksu, jos toimiluvanhaltija tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo 18 §:n mukaista ilmoitusvelvollisuutta. Rikemaksu voidaan määrätä myös, jos 18 §:ssä tarkoitetut tiedot toimitetaan selkeästi puutteellisena, annetun määräajan jälkeen tai sellaisessa muodossa, että ne eivät sisällöllisesti vastaa valvontaviranomaisen pyytämiä tietoja tai käsitellyssä olevaa asiaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin oikeushenkilön velvollisuudesta toimiluvanhaltijana ilmoittaa valvontaviranomaiselle määräysvallan siirtymisestä omistus-, sopimus- tai muun järjestelyn seurauksena. Ilmoitus tulisi tehdä kirjallisesti kahden viikon kuluessa määräysvallan siirtymisestä. Velvollisuuden tarkoitus olisi varmistaa valvontaviranomaisen ajantasainen tieto toimiluvanhaltijaan liittyvistä olennaisista seikoista erityisesti sen arvioimiseksi, täyttääkö toimiluvanhaltija koko toimilupakauden ajan ehdotetussa laissa säädetty edellytykset rahapeliin toimeenpanemiseksi. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan muuttamisesta toimiluvassa mainittujen sallittujen rahapeliin toimeenpanomuotojen osalta, kun toimiluvanhaltija hakee muutosta itse toimilupakauden aikana. Valvontaviranomaisen tulisi toimiluvanhaltijan hakemaa muutosta käsitellessään erityisesti arvioida toimiluvan myöntämisen edellytysten täyttymistä muutoksen kohteena olevan rahapelin toimeenpanomuodon osalta.

Toimiluvanhaltijalla olisi ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan velvollisuus hakea muutosta toimilupa, jos toimiluvanhaltija päättäisi muuttaa toimintaansa olennaisesti, eikä jo myönnetty lupa enää kattaisi muutunutta toimintaa tai toimiluvan myöntämisen edellytykset eivät enää täyttyisi. Luvanhaltijan tulisi tällöin hakea toimiluvan muuttamista viipymättä ja pidättäytyä toimista muutoksen toteuttamiseksi siihen asti, kun valvontaviranomainen on tehnyt toimiluvan muuttamista koskevan päätöksen.

19 §. *Yksinoikeustoimiluvan haltijan suorittama korvaus valtiolle.* Ehdotetussa pykälässä säädetäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan velvollisuudesta suorittaa valtiolle markkinaehtoiseksi katsottava korvaus oikeudesta toimeenpanna yksinoikeudella 5 §:ssä tarkoitettuihin rahapeliin toimeenpanomuotoihin kuuluvia rahapelejä. Säättämällä erityisestä korvauksesta pyritään varmistamaan, ettei yksinoikeuden haltija saa sille myönnetyn yksinoikeuden seurauksena EU:n valtioneuvoston sääntelyyn piiriin kuuluvaa kilpailua vääristävää taloudellista etua. Pykälässä säädetäisiin suoritettavan korvauksen määräytymisen perusteista, korvauksen maksuaikataulusta, korvauksen määrän muuttamisesta sekä muutoksenhausta korvausta koskevaan päätökseen.

Ehdotettu 19 §:ssä tarkoitettu korvaus olisi erillinen asia kuin toimiluvan käsittelystä suoritettava maksu. Yksinoikeustoimilupa, kuten myös rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa olisivat maksullisia. Toimilupahakemusta koskevan käsittelymaksun periminen perustuu kuitenkin valtion maksuperustelakiin ja sen nojalla vuosittain annettavaan asetukseen, eikä ehdotetussa laissa säädettäisi tästä syystä käsittelymaksusta. Valtion maksuperustelain mukaisesti suoritteiden pitää vastata sen tuottamisesta aiheutuvia keskimääräisiä kustannuksia täysimääräisesti. Näin ollen käsittelymaksun suuruuteen vaikuttaisi hakemuksen käsittelyyn kuuluva aika, asian käsittelyyn käytettävät henkilöstökustannukset, tietojärjestelmä- ja kehittämiskustannukset sekä osuus valvontaviranomaisen yleiskustannuksista, kuten toimitiloista.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan yksinoikeustoimijan suorittama korvaus olisi aina toimilupakohtainen. Tämä tarkoittaisi, että raha-arpajaisten ja veikkauspelien, fyysisten kasinopelien ja raha-automaattien sekä totopelien toimeenpanoon oikeuttavista toimiluvista tulisi kustakin suoritettavaksi kyseisten rahapeliin toimeenpanomuotojen pelikatteen perusteella määräytyvä korvaus. Samassa 1 momentissa säädettäisiin, että korvauksen maksaminen olisi edellytys toimiluvan voimassaololle. Ehdotetun lain 80 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan valvontaviranomainen voisi peruuttaa toimiluvan, jos yksinoikeustoimiluvanhaltija laiminlöisi korvauksen maksamisen.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin korvauksen suuruuden määräytymisen perusteista sekä menettelystä korvauksen maksamiseksi. Korvaus muodostuisi kahdesta osasta: peruskorvauksesta ja vuotuisesta suhteellisesta korvauksesta.

Korvauksen ensimmäinen osa, peruskorvaus, perustuisi ennen toimiluvan voimaantuloa tehtävään arvioon toimiluvan nojalla toimeenpantavien rahapeliin pelikatteen sekä rahapelitoiminnan kohtuulliseksi katsottavasta tuotosta koko toimilupakaudelta. Toimiluvan nojalla toimeenpantavien rahapeliin arvioidusta pelikatteen koko toimiluvan voimassaoloajalta vähennettäisiin kyseisen toimiluvan nojalla harjoitetun rahapelitoiminnan kohtuulliseksi katsottava tuotto. Kohtuullisen tuoton määrittämisessä tulisi huomioida arvio 2 momentin 2 kohdan nojalla maksettavista vuotuisista korvauksista. Peruskorvauksen suuruudesta ja sen maksuaikataulusta päätäisi valtioneuvosto.

Ennakkoon päätettävällä peruskorvauksella pyritään varmistamaan, että valtio saa yksinoikeuden haltijan rahapelitoiminnan toteutuneesta tuloksesta riippumatta asianmukaisen korvauksen yksinoikeuden haltijalle myöntämästään oikeudesta toimeenpanna toimiluvan piiriin kuuluvia rahapelejä. Jos yksinoikeustoimiluvan haltija kuitenkin olisi velvollinen suorittamaan kertaluonteisena korvauksena yksinoikeuden nojalla toimeenpantavien rahapeliin pelikatteen määrää vastaavan summan heti toimilupakauden alussa, voisi tästä muodostua kohtuuttoman suuri korvaus yksinoikeuden haltijan senhetkiseen maksukykyyn nähden.

Koska 2 momentin 1 kohdan mukaisesti määräytyvä peruskorvaus perustuisi ennen toimiluvan voimaantuloa tehtyyn arvioon toimiluvan nojalla harjoitetun rahapelitoiminnan tulevista peli-

katteesta 10 vuoden ajanjaksolta myös huomioiden 2 momentin 2 kohdan vuosittainen pelikatteeseen perustuva vuosikorvaus, saattavat toimiluvan nojalla harjoitetun rahapelitoiminnan toteutuneet tuotot poiketa olennaisesti 2 momentin 1 kohdan mukaisen maksun määräytymisen perusteena olevista arvioiduista pelikatteesta. Valtioneuvosto vahvistaisi päätöksellään 1 kohdan mukaisen maksun määrän.

Pykälän 2 momentin 2 kohdassa säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan suorittaman korvauksen toisesta erästä, jossa olisi kyse vuotuisesta toteutuneen pelikatteen perusteella määritettävästä suhteellisesta korvauksesta. Laissa ei säädettäisi suhteellisen osuuden suuruudesta, vaan valtioneuvosto tekisi päätöksen siitä. Perusteena korvauksen määräytymiselle olisi yksinoikeuden nojalla harjoitetun rahapelitoiminnan edellisen kalenterivuoden toteutunut pelikate. Valtioneuvosto vahvistaisi päätöksellään 2 kohdan mukaisen korvauksen määrän. Yksinoikeustoimiluvan haltijan tulisi suorittaa suhteellinen korvaus valtiolle ensimmäisen kerran toimiluvan voimaantuloa välittömästi seuraavan kalenterivuoden aikana eli vuonna 2028 ja viimeisen kerran toimiluvan päättymistä välittömästi seuraavan kalenterivuoden aikana eli vuonna 2037.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin menettelystä 2 momentin 1 kohdan mukaisen korvauksen määrän ja maksuaikataulun vahvistamiseksi. Valtioneuvosto vahvistaisi 1 kohdassa tarkoitetun korvauksen suuruuden sekä sen määräytymisen perusteen muodostavat yksinoikeuden nojalla toimeenpantujen rahapelien arvioidut nettopelituotot sekä kohtuullisen tuoton ennen toimiluvan voimaantuloa tekemällään päätöksellä. Kyseisellä päätöksellä vahvistettaisiin myös kertakorvauksen tarkka maksuaikataulu, mukaan lukien kertakorvauksen mahdollinen jakautuminen maksueriin. Korvaus tulisi kuitenkin suorittaa valtiolle kokonaisuudessaan ennen toimilupakauden päättymistä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa edellä 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetun korvauksen määrästä. Ehdotetun säännöksen lähtökohtana on, että toiminnan kohtuulliseksi katsottavan tuoton tulisi olla riittävä kattamaan toimiluvan haltijan toimiluvan nojalla harjoittaman rahapelitoiminnan edellyttämät toiminta- ja pääomakustannukset sekä rahapelitoiminnan kohtuullisen voiton kyseiseltä kalenterivuodelta. Jos toimilupakauden aikana ilmenisi, ettei suoritettavien korvausten takia pelien tarjoaminen muodostuisikaan kannattavaksi esimerkiksi arviota nopeamman pelaamisen vähenemisen vuoksi, olisi valtioneuvoston mahdollista toimiluvanhaltijan hakemuksesta määrittää alempi vuotuisen korvauksen määräytymisen perusteena oleva suhteellinen osuus. Suhteellinen osuus ei kuitenkaan saisi alittaa nollaa. Alemman korvauksen määrittäminen olisi valtioneuvostolle harkinnanvaraista, ja tällaiseen ratkaisuun tulisi päätyä vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. Näin olisi lähinnä silloin, jos muutoin toimiluvanhaltijan olisi kannattavampaa vuotuisesta korvauksesta johtuen lopettaa kyseisen toimiluvan alla olevien palvelujen tarjonta. Toimiluvan haltijan tulisi hakemuksessaan esittää yksityiskohdalliset perustelut sille, miksi kohtuullista tuottoa ei ole saavutettavissa ja mihin toimenpiteisiin yhtiö on ryhtynyt kohtuullisen tuoton saavuttamiseksi.

Jos valtioneuvosto katsoisi, että yhtiön asianmukaisista toimenpiteistä huolimatta kohtuullinen tuotto jäisi saavuttamatta, se voisi määrittää edellä mainitun alemman suhteellisen osuuden vuotuisen korvauksen vahvistamista koskevassa päätöksessään. Sen sijaan pykälään ei ehdoteta mahdollisuutta korottaa suhteellista osuutta tilanteessa, jossa kannattavuus osoittautuu ennakoitua paremmaksi. Jos tällaisesta säädettäisiin, se vaikuttaisi negatiivisesti toimiluvan haltijan kannustimiin kehittää toimiluvan alla harjoitettua liiketoimintaa kannattavammaksi esimerkiksi parantamalla toiminnan kustannustehokkuutta. Pykälässä säädetään vuosittaisesta suhteellisesta korvauksesta perustuen toteutuneeseen edellisen vuoden pelikatteeseen, eli toimiluvan alla harjoitetun pelaamisen liikevaihdon lisääntyessä myös korvauksen määrä kasvaa. Vuosittaisen korvauksen määrittämisessä ei sen sijaan huomioida toimiluvanhaltijan kustannuskehitystä, minkä johdosta toimiluvan haltijalla säilyy kannustin kustannustehokkaaseen toimintaan.

Muutoksenhausta valtioneuvoston 2 §:n 2 momentin nojalla tekemään päätökseen säädettäisiin ehdotetun 2 §:n 5 momentissa. Muutoksenhakuviranomaisena valtioneuvoston toimilupakorvausta koskevilla päätöksissä toimisi korkein hallinto-oikeus. Korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksen (136/2024) 11 §:n mukaan kiireellisesti on käsiteltävä asiat, jotka lain mukaan on käsiteltävä kiireellisenä tai jotka laatunsa vuoksi edellyttävät kiireellistä käsittelyä. Koska yksinoikeustoimijan maksamien korvausten arvioidaan olevan suuruudeltaan merkittäviä ja niiden suorittamisella on huomattavia vaikutuksia toimiluvanhaltijan rahoitusasemaan, tulisi säätää siitä, että korkeimman hallinto-oikeuden tulee käsitellä valitukset kiireellisinä. Muutoksenhaun vireille tulo ei estäisi valtioneuvoston korvausta koskevan päätöksen täytäntöönpanoa, ellei valitusviranomaisena toimiva korkein hallinto-oikeus antaisi päätöksen täytäntöönpanoa koskevaa määräystä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:n nojalla. Muilta osin muutoksenhakuun valtioneuvoston 2 momentin nojalla tekemistä päätöksistä sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä, jolloin esimerkiksi valitusoikeus valtioneuvoston päätöksestä määräytyisi mainitun lain 7 §:n mukaisesti.

Valtioneuvoston päätöstä koskevan muutoksenhaun vireille tulolla tai esimerkiksi valitusviranomaisen mahdollisella päätöksen täytäntöönpanon kieltoa koskevalla tai muulla määräyksellä ei olisi vaikutusta toimiluvan voimassaoloon eivätkä ne täten muodostaisi valvontaviranomaiselle perustetta myönnetyn toimiluvan peruuttamiselle. Koska muutoksenhaku ei ehdotetun 5 momentin mukaan estäisi valtioneuvoston päätöksen täytäntöönpanoa, toimiluvan haltijan olisi kuitenkin muutoksenhausta huolimatta suoritettava ehdotetun 2 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu korvaus valituksenalaisen päätöksen mukaisessa aikataulussa tai, jos valituksenalaisen täytäntöönpano kiellettäisiin muutoksenhakuviranomaisen määräyksellä, välittömästi kyseisen täytäntöönpanokiellon rauettua, jos valituksenalaisen päätöksen mukaiset maksuvelvoitteet ovat erääntyneet täytäntöönpanokiellon voimassaoloaikana. Jos korvausta koskeva valtioneuvoston päätös kumottaisiin muutoksenhaun seurauksena, määräytyisivät toimiluvanhaltijan maksuvelvoitteet sen sijaan kumoamisen jälkeen annettavan uuden valtioneuvoston päätöksen mukaisesti tai, jos korkein hallinto-oikeus muuttaisi valituksenalaista valtioneuvoston päätöstä, kyseisen muutetun päätöksen mukaisesti.

3 luku. Rahapelien toimeenpano.

20 §. Pelaajien rekisteröinti ja henkilöllisyyden todentaminen. Pelaajien rekisteröinnistä ja pelaajan henkilöllisyyden todentamisesta säädetään arpajaislain 14 §:ssä. Voimassa oleva säännös velvoittaa rahapelejä yksinoikeudella toimeenpanevaa Veikkaus Oy:tä rekisteröimään pelaajan asiakassuhdetta perustettaessa ja todentamaan tämän henkilöllisyyden pelaajan täysi-ikäisyyden varmistamiseksi. Pelaajan rekisteröimisvelvollisuus laajenisi koskemaan yksinoikeustoimiluvan haltijan lisäksi kaikkia niitä, jotka rahapelitoimiluvan nojalla toimeenpanisivat rahapelejä Suomessa. Pykälän 4 momentti sisältää asetuksenantovaltuussäännöksen antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä pelaajan henkilöllisyyden todentamisesta. Pykälän 5 momentti sisältää viittaussäännöksen rahanpesulakiin ja siinä säädettyyn asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen.

21 §. Asuinpaikkavaatimus. Pykälässä säädettäisiin sähköisesti välitettävien rahapelien osalta velvollisuudesta rekisteröidä pelaajiksi ainoastaan sellaisia luonnollisia henkilöitä, jotka asuvat tai oleskelevat vakituisesti valtakunnan alueella. Säännöksellä pyritään kunnioittamaan muun valtion tai alueen lainsäädännön alueellista soveltamisalaa siten, että lailla säädetty rahapelien toimeenpano ei olisi ristiriidassa toisen valtion tai alueen lainsäädännön kanssa. Rahapelitoiminta muissa maissa voi pohjautua laissa säädettyyn yksinoikeuteen tai luvanvaraisuuteen. Esimerkiksi Ruotsin rahapelilainsäädäntö sisältää vastaavan pelaajan asuinpaikkaa koskevan säännöksen. Velvollisuus asuinpaikan varmistamisesta sisältyy voimassa olevaan arpajaislakiin ja

velvoite on koskenut Veikkaus Oy:tä. Pykälää täsmennettäisiin nimenomaisella vaatimuksella luonnollisen henkilön asuinpaikasta.

2 momentissa säädetty velvollisuus pelaajan asuinpaikan todentamisesta säännöllisesti myös asiakassuhteen aikana on arpajaislain mukaisesti kuulunut Veikkaus Oy:n lailla säädettyihin velvollisuuksiin. Säännökset laajenisivat koskemaan kaikkia, jotka yksinoikeustoimiluvan tai rahapelitoimiluvan nojalla harjoittaisivat rahapelitoimintaa Suomessa. Säännösten noudattaminen käytännössä perustuisi Digi- ja väestötietoviraston väestötietojärjestelmästä tehtyihin hakuihin ja väestötietojärjestelmästä tehtäviin automaattisiin tarkistuksiin. Turvakiellossa olevien pelaajien osalta tarkastaminen edellyttäisi erityisiä toimenpiteitä. Kun toimiluvanhaltija havaitsi tämän tai muun tiedon perusteella, että pelaaja asuu tai oleskelee vakinaisesti Manner-Suomen ulkopuolella, toimiluvanhaltijan tulisi 3 momentin mukaisesti estää pelaajaa pelaamasta sähköisesti toimeenpantavia rahapelejä. Pykälän 4 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuussäännöksen antaa sisäministeriön asetuksella tarkempia säännöksiä pelaajan asuinpaikan todentamisesta.

22 §. Pelitili. Ehdotetun lain 4 § sisältäisi pelitilin määritelmän. Arpajaislain 14 §:ssä säädetään Veikkaus Oy:tä velvoittavasti pelitilin avaamisesta, pelitilien määrän rajoittumisesta yhteen henkilökohtaiseen pelitiliin sekä Veikkaus Oy:n velvollisuudesta antaa pelaajalle tiedot pelitilillä olevista varoista, varojen siirroista, pelitapahtumista sekä pelaamista koskevista rajoituksista. Kyseisiin säännöksiin sisältyvät velvoitteet laajenisivat koskemaan kaikkia niitä, jotka saadun yksinoikeustoimiluvan tai rahapelitoimiluvan nojalla harjoittaisivat rahapelitoimintaa Suomessa. Voimassa olevan arpajaislain tavoin pelikasinopelaaminen muodostaisi poikkeuksen pelitiliä koskevan sääntelyn mukaisista velvoitteista. Pelikasinolla olisi voimassa olevan käytännön mukaisesti käytössä oma asiakasrekisteri. Uutena pelitiliä koskevana sääntelynä pykälän 3 momentissa säädettäisiin luvanhaltijan velvollisuudesta pitää pelitilillä olevat pelaajan varat erillään toimiluvanhaltijan omista varoista. Lisäksi toimiluvanhaltijalla olisi informointivelvollisuus pelaajalle, miten pelitilillä olevat varat suojataan, jos toimiluvanhaltija joutuu taloudellisesti maksukyvyttömäksi. Kyseinen tieto olisi momentin mukaisesti annettava pelaajalle viimeistään pelitilin avaamisen yhteydessä. Pykälän 4 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuussäännöksen antaa sisäministeriön asetuksella tarkempia säännöksiä pelitilistä.

23 §. Pelitilin sulkeminen. Pykälässä säädettäisiin menettelystä, jota yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan tulisi noudattaa, kun asiakkaan pelitili suljetaan. Pelitili on suljettava muun muassa edellä 21 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa, kun toimiluvanhaltija havaitsi, että pelaaja asuu tai oleskelee vakinaisesti Manner-Suomen ulkopuolella ja tämän pelaaminen tulisi estää. Pelitiliä suljettaessa toimiluvanhaltijan tulisi maksaa viipymättä pelitilillä oleva saldo pelaajalle eikä pelitilin sulkemisesta saisi pykälän 2 momentin mukaisesti periä maksua.

24 §. Rahapelaamisen ikäraja. Alaikäisten suojelemiseksi pelihaitoilta pykälässä säädettäisiin yleisestä rahapelaamisen alaikärajasta. Säännös vastaisi voimassa olevaan lakiin sisältyvää rahapelaamisen ikärajasäännöstä. Velvollisuus ikärajan noudattamisesta kohdistuisi toimiluvanhaltijoihin ja asiamiehiin, jotka myisivät rahapelejä toimiluvanhaltijan lukuun sekä raha-automaattien sijoituspaikkojen haltijoita.

25 §. Velaksi pelaamisen, ilmaispelien ja alennusten tarjoamisen kieltö. Voimassa olevan lain tavoin pykälässä ehdotetaan, että rahapeleihin ei voisi osallistua velaksi tai panttia vastaan. Rahapelien toimeenpanemisella velaksi tarkoitetaan sitä, että pelaaja ei maksa peliin osallistumisesta vaadittavaa vastiketta, vaan se jää hänen velakseen. Rahapelejä ei voisi ehdotetun pykälän mukaisesti toimeenpanna myöskään siten, että niihin voisi osallistua luottokortilla, vaikka velkasuhde ei tällöin synnykään rahapelin toimeenpanijan ja pelaajan välille vaan pelaajan ja luot-

toyhtiön välille. Rahapelejä ei voisi toimeenpanna myöskään siten, että pelaaja maksaisi maksun rahapelistä maksuaikakortilla, jossa kortilla tehdyistä ostoksista kertynyt summa on maksettava viimeistään kortinhaltijan ja kortin myöntäjän sopimana eräpäivänä. Rahapelitutkimuksessa on havaittu, että velaksi pelaaminen liittyy tiiviisti ongelmapelaamiseen ja erityisesti velkarahalla pelaaminen ja vakavat pelihaitat kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa. Velaksi pelaaminen itsessään mielletään haitalliseksi pelaamiskäyttäytymiseksi ja luotolla maksamisen katsotaan sisältävän enemmän haittariskejä kuin omalla rahalla pelaamiseen. Luotolla maksaminen sallisi pelaamisen jatkamisen tilanteessa, jossa pelaajan käytettävissä olevat rahat on kulutettu loppuun ja muodostaisi näin ollen riskin velkaantumisen sekä siihen liittyvistä terveydellisistä ja sosiaalisista haitoista. Lailla ei muutoin ole tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista säätää yksityiskohtaisesti erilaisista maksutavoista ottaen muun muassa huomioon, että maksamistavat muuttuvat ja kehittyvät nopeasti. Säännös ei asettaisi esteitä erilaisten maksusovellusten käyttämiseen rahapelien maksamiseen tai uusien maksutapojen käyttöönottamiselle niiden pohjautuessa niin sanottuun debit-maksamiseen, jolloin maksu veloitetaan maksukorttiin liitetystä tililtä. Jos toimiluvanhaltija ei voisi varmistua siitä, että rahapelimaksu ei tule luotolliselta puolelta, uusia maksutapoja ei voisi käyttää rahapelien maksamiseen. Toimiluvanhaltijoiden tulee huolehtia myös niille rahanpesulaissa säädettyistä velvollisuuksista. Näihin kuuluu muun muassa velvollisuus tarvittaessa selvittää liiketoimeen liittyvien varojen alkuperä. Momentissa pantilla tarkoitettaisiin kaikkia velan vakuudeksi annettavia varallisuusarvoisia etuuksia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kiellosta välittää velkarahaa rahapelaamiseen. Kuten 1 momentin perusteluissa todetaan, tutkimusten mukaan erityisesti velkarahalla pelaaminen ja vakavat pelihaitat kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa. Säännöksen tarkoituksena on estää se, että rahapelien toimeenpanijat toimisivat myös velkarahan välittäjinä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin keskeisestä periaatteesta, jonka mukaan toimiluvanhaltija ei saisi tarjota pelaajalle pelirahaa taikka tarjota rahapelejä ilmaiseksi tai alennetulla hinnalla tai yhdistetyillä tarjouksilla. Kyseisen pykälän nojalla kiellettyjä olisivat siis esimerkiksi talletusbonukset, kanta-asiakkuusohjelmat ja muut vastaavat edut ja ominaisuudet, joilla kannustetaan asiakkaita pelaamaan enemmän tai joilla palkitaan pelaamisen määrästä taikka talletusten suuruudesta. Kiellon perusteena olisi erityisesti pelihaittojen torjunta ja vastuullisen rahapelaamisen edistäminen.

26 §. Toimeenpanon rajoitukset. Rahapelihaittojen torjumiseksi ja erilaisten väärinkäytösten estämiseksi pykälässä säädettäisiin rahapelitoimiluvan alaista rahapelitoimintaa koskevista rajoituksista. Rajoitukset liittyisivät vedonlyöntipeleihin. Vedonlyöntipeliä ei saisi toimeenpanna esimerkiksi yksinoikeuden nojalla toimeenpantavien rahapelien tapahtumasta tai tuloksesta tai tapahtumasta tai tuloksesta kilpailussa, jossa suurin osa osallistujista on alle 18-vuotiaita. Lisäksi vedonlyönnissä ei saisi olla sellaisia kohteita, joiden lopputulokseen voisi liittyä merkittävä riski väärinkäytöksistä. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi pienimuotoiseen äänestämiseen tai muuhun kilpailuun liittyvät kohteet, joissa lopputulos ei ratkea urheilullisen lopputuloksen seurauksena. Tätä periaatetta ilmentää se, että toimiluvanhaltija ei saisi toimeenpanna vedonlyöntipeliä, jonka kohteena olisi kilpailun tai turnauksen sääntöjen rikkomisesta seuraava rangaistus. Vedonlyöntipelin kohteena ei voisi olla myöskään valtiolliset vaalit tai rahoitusmarkkinat.

27 §. Tunnistautuneena pelaaminen. Pykälässä säädettäisiin pakollisesta tunnistautumisesta. Arpajaislaissa pakollinen tunnistautuminen on säädetty koskemaan kaikkea Veikkaus Oy:n rahapelitarjontaa. Tunnistautuminen säilyisi jatkossakin edellytyksenä pelaamiselle ja laajenisi koskemaan kaikkia toimiluvanhaltijoita. Pakollinen tunnistautuminen mahdollistaa pelaamisen hallintaan liittyvien rajoitusten ja muiden välineiden käyttöönoton rahapelaamisessa. Ilman

kaikkea rahapelaamista koskevaa pakollista tunnistautumista ei ole mahdollista luoda esimerkiksi tehokkaita pelaamisen hallinnan välineitä. Tunnistautunut pelaaminen mahdollistaa myös pelaamisen seurannan. Rajoitusten asettamisen ja seurannan ohella tämä mahdollistaa myös pelikäyttäytymiseen perustuvan ulkoisen arvioinnin kehittämisen ja siihen liittyvät interventiot. Sähköisessä rahapelaamisessa pelaaminen tapahtuu aina tunnistautuneena mutta tunnistautumispakko koskisi myös toimiluvanhaltijan tai tämän asiamiesten kautta välittämien rahapelien pelaamista, raha-automaatilla pelaamista sekä kasinopelien pelaamista.

Arpajaislain tavoin laissa tunnistautuneella pelaamisella ei tarkoiteta rahanpesulaissa tarkoitettua pelaajan tunnistamista ja henkilöllisyyden todentamista, vaan käsitteellä on sääntelyn tavoitteesta johtuen eri merkitys. Rahanpesulaissa säädetään asiakkaan tuntemisesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi. Rahanpesulaissa henkilöllisyyden todentamisella tarkoitetaan pelaajan henkilöllisyyden varmistamista luotettavasta ja riippumattomasta lähteestä peräisin olevien asiakirjojen tai tietojen perusteella. Lain tunnistautumista koskevien säännösten tavoitteena on sen sijaan ensisijaisesti tehostaa rahapelaamiseen liittyvien haittojen ehkäisemistä ja vähentämistä. Tunnistautunut pelaaminen olisi yhteydessä luvanhaltijan ja pelaajan väliseen asiakassuhteeseen. Ehdotetun pykälän mukaisesti tunnistautunut pelaaminen on tapahduttava siten, että pelaaja tunnistautuu toimiluvanhaltijan rekisteröityneeksi asiakkaaksi.

Pykälän 2 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuussäännöksen antaa sisäministeriön asetuksella tarkempia säännöksiä menettelystä, jolla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena pelaaminen varmistetaan.

28 §. Pelaamisen estäminen. Pykälässä säädettäisiin peliestojen asettamisesta. Rahapelijärjestelmän kanavointikyvyn tukemiseksi peliestoja tulisi voida asettaa monipuolisesti ja toimiluvanhaltijakohtaisesti, pelikohtaisesti ja peliryhmäkohtaisesti ilman, että ainoa mahdollisuus pelieston asettamiseen olisi kaiken pelaamisen estäminen. Tämän vuoksi pykälässä säädettäisiin, että peliestot muodostuisivat keskitetyn pelienhallintajärjestelmän mukaisesta peliestosta, jonka avulla pelaaja voisi estää kaikkien toimiluvanhaltijoiden rahapelien pelaamisen sekä toimiluvanhaltijakohtaisesti velvoitteesta estää pelaajan pyynnöstä pelaamasta toimiluvanhaltijan rahapelejä tai osaa niistä. Estot olisivat voimassa määräajan tai toistaiseksi. Lisäksi toimiluvanhaltijoita voitaisiin velvoittaa voimassa olevan lainsäädännön kaltaisesti tarjoamaan pelaajalle mahdollisuus estää välittömästi rahapelien pelaaminen seuraavan vuorokauden loppuun.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin pelaajan mahdollisuudesta asettaa omalla ilmoituksellaan peliesto. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimiluvanhaltijan velvollisuudesta mahdollistaa pelaajalle eston asettaminen toimiluvanhaltijan rahapeleihin peli- tai peliryhmäkohtaisesti. Momentin säännöksen tarkoituksena on monipuolistaa estojen asettamista 1 momentissa tarkoitettua kaikkea rahapelitarjontaa koskevasta estosta. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin toimiluvanhaltijalle velvollisuus estää pelaajaa pelaamasta estämiään rahapelejä. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa esto toistaiseksi tai määräajaksi sekä toistaiseksi voimassa olevan eston vähimmäiskestosta ja sen purkamismenettelystä. Pelaaja voisi purkaa toistaiseksi voimassa olevan eston vuoden vähimmäisajan jälkeen. Purkamismenettelyyn liittyisi kuitenkin kolmen kuukauden odotusaika, jonka jälkeen esto poistuisi. Pykälän 5 momentissa säädettäisiin 2 momentin tavoin estomahdollisuuksien monipuolistamiseksi toimiluvanharjoittajan velvollisuudesta tarjota pelaajalle myös mahdollisuutta estää pelaaminen välittömästi seuraavan vuorokauden loppuun. Säännöksessä tarkoitettu välittömyys tarkoittaisi, että pelaamisen estäminen tulisi tehdä pelaajalle mahdollisimman helpoksi toteuttaa. Pelaaja voisi esimerkiksi estää pelaamisen käyttämällä rahapelaamisen yhteydessä aina näkyvillä olevaa estä pelaaminen –toimintoa.

29 §. *Toimiluvanhaltijakohtainen rahansiirtoraja* Pykälässä säädettäisiin pelaajan asettamista rahansiirtorajoista. Rajoitukset olisivat käytössä kaikessa rahapelaamisessa pelikasinopelaamista lukuun ottamatta. Pelikasinossa olisi voimassa olevan käytännön mukaisesti käytössä oma asiakasrekisteri ja pelaamisen hallinnan välineet. Pykälän 2 ja 3 momentit sisältäisivät säännökset rahansiirtorajojen asettamisesta ja niiden muuttamisesta.

30 §. *Yksinoikeustoimiluvan haltijan rahapelien toimeenpano.* Pykälä sisältäisi tarvittavat asetuksenantovaltuussäännökset pelaajien oikeusturvan takaamiseksi sekä rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi tarpeellisten säännösten antamiseksi. Pykälä koskisi yksinoikeustoimiluvan toimiluvan haltijan rahapelien toimeenpanoa. Pykälän 2–5 momentissa ehdotetaan annettavaksi valtuudet valtioneuvostolle ja 6 momentissa sisäministeriölle 1 momentissa säädettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisten säännösten antamiseen. Vastaavat Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanoa koskevat asetuksenantovaltuussäännökset sisältyvät voimassa olevaan arpajaislain 13 c §:ään. Pykälän nojalla on annettu valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta ja sisäministeriön asetus Veikkaus Oy:n rahapelien pelisäännöistä.

Pykälän 2 momentin 1 ja 2 kohdissa annettaisiin valtuus valtioneuvostolle antaa säännökset pelimaksuista pelaajille maksettavista voitto-osuuksista sekä säännös voittojen pyöristämisestä. Momentin 3–5 kohdissa annettaisiin valtioneuvostolle valtuus rahapelitoiminnan laajuutta koskevien säännösten antamiseen raha-automaattien, kasinopelien sekä näiden rahapelien pelipaikkojen määrien osalta. Pykälän 3 momentissa annettaisiin valtioneuvostolle valtuus säännösten antamiseen menettelytavoista, jotka koskevat pelitoiminnasta yksinoikeustoimiluvan haltijalle kertyvää pelaajilta tullutta ylimääräistä varallisuutta. Voimassa oleva valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta sisältää muun ohella säännökset tilanteista, joissa jossakin yhtiön toimeenpanemassa rahapelissä voittoina on poikkeuksellisesti kalenterivuoden aikana maksettu vähemmän kuin voittoina on maksettava. Tällaisista tilanteista kertyneitä varoja, voittojen pyöristämisestä kertyneitä varoja sekä lunastamattomia voittoja käsitellään maksumattomina pelitoiminnan varoina ja ne on asetuksen mukaan käytettävä voittojen maksuun eri rahapeleissä viimeistään seuraavan kalenterivuoden aikana. Lisäksi pykälän 4 momentin mukaisesti valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää rahapelien sallituista myyntiajoista.

Sisäministeriön voimassa oleva asetus Veikkaus Oy:n rahapelien pelisäännöistä sisältää muun ohella säännökset rahansiirto- ja enimmäistappiorajoista osana asetuksella säädettyä pelaamisenhallintakokonaisuutta. Rahansiirtorajoista ehdotetaan säädettäväksi jatkossa suoraan lain tasolla 29 §:ssä. Tappiorajojen osalta pykälän 5 momentti antaisi valtuuden valtioneuvostolle tarvittaessa säätää asetuksella vuorokausi-, kuukausi- ja vuosikohtaisista enimmäistappiorajoista. Tappiorajat olisi rajattu koskemaan puhtaasti onneen perustuvia korkean pelihaittariskin rahapelejä.

Pykälän 6 momentti sisältäisi valtuuden sisäministeriölle antaa asetuksella rahapelien pelisäännöt. Momentissa mainittujen asetukseen sisällytettävien säännösten lisäksi pelisäännöt voisivat pykälän 7 momentin mukaisesti sisältää myös muita tarpeellisia säännöksiä rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Pelien ominaisuuksia sekä määrällisiä ja ajallisia rajoituksia koskevia sääntelytarpeita on käsitelty tarkemmin jäljempänä 31 §:n perusteluissa. Lisäksi yksinoikeustoimiluvan haltijan tulisi 8 momentin mukaisesti tarvittaessa asettaa rahapelien pelaamiselle pelilaji-, pelityyppi-, peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia sekä tarjottava pelaajalle mahdollisuus itse asettaa edellä mainittuja rajoituksia. Asetuksilla säädettäisiin vähimmäisrajoituksista eikä asetuksenantovaltuussäännöksillä ja niiden nojalla annettavilla säännöksillä rajoitettaisi yksinoikeustoimiluvanhaltijalle säädettäväksi ehdotettua velvollisuutta rajoitusten asettamiseen tai velvollisuutta tarjota pelaajille mahdollisuutta sellaisten asettamiseen vastuullisen ja rahapelihaittoja torjuvan rahapelien toimeenpanon toteuttamiseksi.

31 §. *Rahapelitoimiluvan haltijan rahapelien toimeenpano.* Pykälä sisältäisi tarvittavat asetustenantovaltuudet rahapelitoimiluvan haltijan rahapelien toimeenpanon osalta. Pykälä sisältäisi myös sen 2 momentissa asetustenantovaltuuden säätää tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella toimiluvan haltijakohtaisista enimmäistappiorajoista. Tappiorajat olisi rajattu koskemaan puhtaasti onneen perustuvia korkean pelihaittariskin rahapelejä. Osittain taitoon perustuvina rahapeleinä vedonlyönti ja nettipokeri jäisivät siten asetuksella annettavan tappiorajasääntelyn ulkopuolelle.

Pykälän 3 momentti sisältäisi valtuuden sisäministeriölle antaa asetuksella tarpeellisia säännöksiä rahapelitoimiluvan haltijoiden toimeenpanemien rahapelien ominaisuuksista rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Toimiluvan haltijoiden toimeenpanemista rahapeleistä erityisesti verkon välityksellä toimeenpantavat nopearytmiset kasino- ja raha-automaattipelit ovat ominaisuuksiltaan korkean rahapelihaittariskin sisältäviä rahapelejä. Verkko peliympäristönä lisää haittariskejä ja korostaa rahapelien ominaisuuksien sääntelyn tarvetta. Erityisesti raha-automaattipelien osalta keskeisiä pelien ominaisuuksiin sisältyviä sääntelytarpeita kohdistuu muun muassa pelien maksimipanokseen ja –voittoon, pelikierroksen sisällä tapahtuvan lisäpanostamisen mahdollisuuksiin, pelin kierrosnopeuteen, automatisoituun pelikierroksen käynnistymiseen (niin sanottu autoplay-ominaisuus) ja keinotekoisesti luotuihin niin sanottuihin läheltä piti –tilanteisiin. Tällaisiin rahapelien haittariskejä vähentäviin pelien ominaisuuksiin kohdistuvilla rajoituksilla ei olisi pelaajan pelikokemusta tarpeettomasti heikentävää vaikutusta mutta rajoitusten asettaminen olisi tarpeellisia pykälässä säädettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Momentin 3 kohdassa tarkoitetuista määrällisistä ja ajallisista rajoituksista voidaan mainita esimerkkinä vaatimus muistuttaa pelaajaa pelaamiseen käytetystä ajasta (aika-muistutin) ja pelaamisen keston rajoittaminen siten, pelijärjestelmä edellyttäisi vähintään lyhyen pakollisen tauon pitämistä pitkään jatkuneen yhtäjaksoisen pelaamisen jälkeen.

Myös rahapelitoimiluvan haltijan tulisi 4 momentin mukaisesti tarvittaessa asettaa asetuksilla annettavien rajoitusten lisäksi rahapelien pelaamiselle pelilaji-, pelityyppi-, peli- ja pelaajakoh-
taisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia sekä tarjottava pelaajalle mahdollisuus itse asettaa edellä mainittuja rajoituksia. Asetuksilla säädettäisiin vähimmäisrajoituksista eikä asetustenantovaltuusäännöksillä ja niiden nojalla annettavilla säännöksillä rajoitettaisi rahapelitoimiluvan haltijalle säädettäväksi ehdotettua velvollisuutta rajoitusten asettamiseen tai velvollisuutta tarjota mahdollisuutta pelaajille niiden asettamiseen vastuullisen ja rahapelihaittoja torjuvan rahapelien toimeenpanon toteuttamiseksi.

32 §. *Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan käyttämät peliohjelmistot.* Pykälä asettaisi yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan toimiluvan mukaisten rahapelien toimeenpanolle edellytyksen, jonka mukaan rahapelien toimeenpanossa saisi hyödyntää yksinomaan ehdotetussa 7 §:ssä tarkoitettujen peliohjelmistotoimiluvan haltijoiden valmistamia, toimittamia, asentamia tai mukauttamia peliohjelmistoja. Kiellettyä olisi myös peliohjelmiston valmistaminen, toimittaminen, asentaminen tai mukauttaminen kenellekään, joka toimeenpane-
raha-pelejä valtakunnan alueella tai suuntaa rahapelitarjontaa valtakunnan alueelle ja jolla ei ole tämän lain edellyttämää toimilupaa rahapelien toimeenpanoon. Ehdotetun lain 85 §:n 1 momen-
tin 1 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen toimivallasta määrätä toimiluvan haltijalle seuraamusmaksu, jos toimiluvan haltija tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö 32 §:n mukaisia kieltoja.

Säännökseen sisältyisi siirtymäaika. Velvollisuutta käyttää ainoastaan peliohjelmistotoimiluvan haltijan peliohjelmistoa sovellettaisiin vasta vuoden 2028 alusta lukien.

33 §. Huolenpitovelvollisuus ja omavalvonta. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi vastaavan kaltainen omavalvontaa koskeva pykälä kuin arpajaislain 16 a §:ssä on säädetty. Omavalvonnalla tarkoitetaan järjestelyä, jonka avulla varmistettaisiin, että rahapelitoiminnassa toimittaisiin lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Pykälä velvoittaisi kaikkia toimiluvanhaltijoita sekä heidän asiamiehiään laatimaan kirjallinen suunnitelma omavalvonnan toteuttamisesta. Toimiluvanhaltijat ja asiamiehet olisivat siten velvollisia tekemään omavalvontasuunnitelman, joka asettaisi velvollisuuden seurata oman toimintansa lainmukaisuutta ja vastuullisuustoimien riittävyttä. Velvoitteella pyrittäisiin varmistamaan, että kaikilla toimijoilla on riittävät ja oikeat tiedot toimintaansa liittyvistä lain mukaisista velvoitteista ja niiden käytännön toteuttamiseen liittyvistä riskeistä. Toimintaympäristöt vaihtelevat ja riskejä on syytä arvioida kunkin ympäristön erityiset piirteet huomioiden. Omavalvonnan keskeisiä elementtejä olisivat ainakin kuhunkin pelaamis-ympäristöön liittyvien riskien tunnistaminen, henkilökunnan vastuiden ja velvollisuuksien tunnistaminen ja tiedostaminen sekä omavalvonnallisten toimenpiteiden dokumentointi ja niistä raportointi valvovalle viranomaiselle.

Omavalvontavelvollisuus lisättiin arpajaislakiin vuoden 2022 alusta voimaan tulleella lakimuutoksella. Omavalvontasäännökset asettivat velvoitteen ainoastaan pelipisteisiin sijoitettujen raha-automaattien omavalvonnalle, mutta käytännössä Veikkaus Oy on laajentanut oma-aloitteisesti omavalvonnan koskemaan kaikkea rahapelitoimintaa. Omavalvontamallin eduiksi ovat osoittautuneet esimerkiksi se, että omavalvonta tarjoaa rahapelitoimintaa harjoittaville mahdollisuuden arvioida itse omaan toimintaansa liittyviä riskejä sekä luoda omaan toimintaansa parhaiten sopivat sisäiset mallit, joilla lakisääteisten velvoitteiden toteutumista valvotaan. Omavalvonta pitää sisällään velvollisuuden raportoida viranomaiselle omavalvonnan toteuttamisesta ja omavalvonnan yhteydessä tehdyistä huomioista. Tämän myötä valvovalla viranomaisella on mahdollisuus reagoida yhtiöiden toimintaan liittyviin epäkohtiin ja haasteisiin esimerkiksi suositusten tai lausuntojen muodossa annettavalla ohjeistuksella. Näin ollen omavalvontamalli tarjoaa mahdollisuuden hallinnollisesti kevyempään, varhaiseen ja ennakkolliseen puuttumiseen mahdollisissa laiminlyöntitilanteissa.

Hallitusohjelmassa yhdeksi perusteeksi osittaiseen toimilupajärjestelmään siirtymiselle katsottiin se, että digitaalisen rahapelaamisen markkinalla toimivat yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliset yritykset saavat tuottoja ilman toimilupamaksuja, veroja tai vastuuta toiminnan aiheuttamista rahapeliongelmista. Toimilupajärjestelmään siirtymisen yhteydessä on tarkoitus tehostaa rahapelitoimialan valvontaa. Rahapelitoiminnan valvonnan näkökulmasta omavalvontavelvollisuus tukisi viranomaisvalvontaa ja tarjoaisi matalamman kynnyksen ennakkollisen puuttumisväylän, sillä jatkossa myös toimiluvanhaltijoilta voitaisiin vaatia omavalvontamallia, jossa kuvattaisiin, miten laissa säädettyjen velvollisuuksien toteutumista seurattaisiin ja valvottaisiin sekä sitä, miten mahdollisiin epäkohtiin puututtaisiin. Omavalvontamalli korostaisi myös rahapeliä myyntiin osallistuvan henkilökunnan velvollisuutta tuntea ja tiedostaa laissa säädettyjen velvollisuuksien sisältö.

Pykälän 3 momenttiin sisältyisi viittaussäännös 36 §:ään, jossa säädettäisiin raha-automaatteja koskevasta omavalvonnasta.

34 §. Toimiluvanhaltijan oikeus käsitellä henkilötietoja. Pykälässä säädettäisiin yksinoikeustoi- miluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan oikeudesta käsitellä henkilötietoja. Pykälän 1 momentissa kuvattaisiin tarkoitukset, joihin toimiluvanhaltija saisi käyttää henkilötietoja tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettulla tavalla lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, sekä käsiteltävien tietojen sisältö. Säännökset vastaisivat pitkälti voimassa olevan arpajaislain 51 §:ää.

Lain 30 ja 31 §:n mukaan yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan on toimeenpantava rahapelejä siten, että pelaajan oikeusturva taataan, että rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset voidaan estää ja siten, että rahapelihaitat ovat mahdollisimman vähäisiä. Lain 46 §:ssä säädetään puolestaan yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan velvollisuudesta seurata väärinkäytöksiä rahapelaamisessa. Henkilötietojen sallittuihin käsittelytarkoituksiin kuuluisi näin ollen myös tapahtuneiden väärinkäytösten selvittäminen. Väärinkäytöksiä selvitetään muun muassa rahapelitoiminnan oikeellisuuden takaamiseksi.

Käsiteltävien 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. Käsiteltäviin henkilötietoihin kuuluisivat 1 momentin 1 kohdan mukaan asiakkaan kansalaisuus ja ulkomaalaisen asiakkaan henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan tiedot. Kohdassa tarkoitettujen tietojen käsittelyyn voidaan katsoa liittyvän riskejä rekisteröidyn oikeuksien kannalta muun muassa siksi, että tiedot mahdollistavat päätelmien tekemisen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvasta rodusta tai etnisestä alkuperästä. Tietojen käsittely olisi johdantokappaleen mukaisesti mahdollista vain, jos se on toimiluvanhaltijan lakisääteisiin tehtäviin perustuvien käsittelytarkoitusten kannalta välttämätöntä.

Ehdotetun 1 momentin 2 kohta soveltuisi yksinoikeustoimiluvan haltijaan tietojen käsittelijänä, sillä ehdotetussa kohdassa olisi kyse yksinoikeudella toimeenpantavista rahapeleistä (fyysiset kasinopelit ja raha-automaatit). Momentin 2 kohdassa säädettäisiin asiakkaan kuvan ja teknisen valvonnan tietojen käsittelystä. Yksinoikeustoimiluvan haltijan oikeudesta valvoa pelitoimintaa katselemalla ja kuvaamalla teknisellä laitteella pelikasinon ja pelialin sisäänkäynti- ja asiakas-tiloissa sekä henkilökunnan tiloissa ehdotetaan säädettäväksi lain 40 §:ssä. Teknisen valvonnan tietojen ja asiakkaan kuvan käsittelyn on katsottu edellyttävän tietosuoja-asetusta täydentävää sääntelyä muun muassa siitä syystä, että teknisen valvonnan tietoihin voi sisältyä tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia biometrisia tietoja. Teknisen valvonnan avulla kerättävien henkilökunnan tietojen käsittelystä ei ehdoteta säädettäväksi, koska kameravalvonnasta työpaikalla säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa (759/2004).

Momentin 3–5 kohdassa säädettäisiin häiriökäyttäytymistä, epäilyä tai todettua pelivilppiä sekä pelaamista koskevaa kieltoa ja rajoitusta koskevien tietojen käsittelystä. Epäilyä tai todettua pelivilppiä koskevan tiedon käsittelyssä voidaan katsoa ainakin osittain olevan kyse tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettua rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä. Toimiluvanhaltija voi käsitellä pelivilppiä koskevia tietoja muun muassa väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä tapahtuneiden väärinkäytösten selvittämiseksi. Palvelujen käyttöön ja pelivoittojen maksamiseen liittyvien seuraamusten lisäksi väärinkäytöksen selvittäminen voi johtaa esimerkiksi saatavien perintään sekä siviili- tai rikosprosessiin tuomioistuimessa. Myös häiriökäyttäytymistä, pääsykieltoa ja pelaa-misrajoitusta koskevien tietojen arvioidaan olevan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta siinä määrin merkittäviä, että tietojen käsittely edellyttää yksityiskohtaista ja tarkkarajaista sääntelyä.

Momentin 6 kohdan mukaan toimiluvanhaltija voisi lisäksi käsitellä tietoa haittoja aiheuttavaa rahapelaamista koskevasta epäilystä. Haittaepäilyä koskevaa tietoa ei voida pitää suoraan terveyttä koskevana tietona tai muuten tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvana tietona, mutta haittaepäilyä koskevien tietojen perusteella on mahdollista tehdä päätelmiä asiakkaan terveydentilaan liittyvistä ongelmista. Haittaepäilyä kos-

kevan tiedon muodostaminen esimerkiksi 2 momentissa tarkoitettujen henkilötietojen automaattisen käsittelyn avulla voi myös edellyttää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tai muuten arkaluonteisten tietojen käsittelyä. Haittaepäilyä koskevien tietojen käsittelystä olisi siten riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti tarpeen säätää nimenomaisesti.

Momentin 7 kohdassa säädettäisiin asiakkaan tunnistamistietojen, pelitapahtumia koskevien tietojen ja muiden toimiluvanhaltijan asiakasrekisterin tietojen käsittelystä momentin mukaisiin tarkoituksiin. Kyse olisi yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapeli-toimiluvan haltijan asiakassuhteisiin liittyvistä henkilötiedoista, jotka on tyypillisesti talletettu asiakasrekisteriin esimerkiksi rekisteröidyn suostumuksen, sopimuksen tai rekisterinpitäjän oikeutetun edun perusteella. Myös näiden tietojen käsittely momentin mukaisissa toimiluvanhaltijan lakisääteisiin tehtäviin perustuvissa tarkoituksissa olisi mahdollista ainoastaan, kun se olisi käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Säännös mahdollistaisi tunnistamistietojen ja pelitapahtumia koskevien tietojen lisäksi myös muiden välttämättömien asiakasrekisterin tietojen käsittelyn. Selvyyden vuoksi kohdassa täsmennettäisiin kuitenkin, että sen nojalla ei olisi sallittua käsitellä muita erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tai muuten arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä olisi säädettävä nimenomaisesti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimiluvanhaltijan velvollisuudesta arvioida pelaamisesta asiakkaille aiheutuvien haittojen riskiä peli- ja pelaajadatan automaattisen käsittelyn avulla. Toimiluvanhaltijan olisi myös ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin riskien ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Toimenpiteisiin tulisi ryhtyä esimerkiksi, jos haittojen riskien arviointi osoittaisi pelaajan rahapelikäyttäytyminen muuttuneen selkeästi haitallisemmaksi. Haittojen arvioinnissa käytetyn mallin rakentamisessa voitaisiin käyttää muun muassa asiakaskäyttäytymisen vakautta, säännöllisyyttä ja toiminnan suunnitelmallisuutta kuvaavia muuttujia sekä määrällisinä muuttujina pelaamiseen käytettyä aikaa ja rahaa.

Momentissa tarkoitettujen automaattisen käsittelyn tuloksia voitaisiin hyödyntää esimerkiksi toimiluvanhaltijan sähköisen pelipalvelun sisällön automatisoinnissa. Arvion perusteella voitaisiin muun muassa valikoida tarjolle asetettavaa tuoteinformaatiota, rajoittaa digitaalista markkinointia ja vaikuttaa erilaisten pelaamisen hallinnan työkalujen nostamiseen esille pelipalvelussa. Lisäksi tuloksia voitaisiin hyödyntää myös asiakaskohtaisissa esimerkiksi valikoimalla asiakkaita, joihin otettaisiin yhteyttä arvion osoittaman riskin perusteella.

Edellä mainittua arviointia ei olisi tarkoitus käyttää hyödyksi esimerkiksi pelikiellon automaattisessa asettamisessa, pääsyn kieltämisessä fyysisiin pelisaleihin taikka toimiluvanhaltijan sähköisen pelipalvelun sisällön käytöstä poistamisessa. Arviointia ei saisi hyödyntää pelaamisen edistämisen tarkoituksessa.

Haittojen riskin arvioinnissa automaattisen henkilötietojen käsittelyn avulla olisi kyse tietosuojasetuksen 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua profiloinnista, jossa on noudatettava asetuksen yleisiä vaatimuksia esimerkiksi tietojen minimoinnista, läpinäkyvyydestä ja rekisteröidyn oikeuksista. Profilointiin käytettävien tietojen tulee myös olla virheettömiä ja ajantasaisia. Profiiloinnin tuottaman tiedon perusteella ei kuitenkaan olisi sallittua tehdä tietosuojasetuksen 22 artiklassa lähtökohtaisesti kiellettyjä automaattisia yksittäispäätöksiä. Pelkästään automaattisen henkilötietojen käsittelyn perusteella ei siten olisi mahdollista esimerkiksi asettaa pelikieltoa tai muita pelaajakohtaisia rajoituksia, vaan pelaajakohtaisten rajoitusten asettaminen edellyttäisi aina luonnollisen henkilön muodostamaa arviota.

Pykälässä tarkoitettujen henkilötiedot tallennetaan toimiluvanhaltijan henkilörekisteriin. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi enimmäisajasta, jonka toimiluvanhaltija voi käsitellä henkilötietoja 1 momentin mukaisiin käsittelytarkoituksiin. Enimmäisajaksi ehdotetaan viittä

vuotta. Käsittelyaika määräytyisi pääsääntöisesti tietojen tallettamisajankohdan mukaan. Käsittelyajan pituudessa olisi huomioitava voittojen perimiseen liittyvä vuoden vanhentumisaika, vanhentumisen katkaisu sekä mahdollisesti rikosprosessiin johtavien väärinkäytösepäilyjen kannalta merkityksellinen syyteoikeuden vanhentumisaika. Pelikiellon sekä markkinointikiellon osalta sallittu käsittelyaika määräytyisi kuitenkin kiellon päättymisajankohdan mukaan. Pelikielto voidaan pelikasinon ja pelisalin osalta ehdotetun 39 §:n mukaan asettaa myös tois-
taiseksi. Peli- ja markkinointikieltoa koskevat henkilötiedot tulisi voida säilyttää käsittelytar-
koituksen kannalta riittävän ajan kiellon päättymisen jälkeen.

Tietojen käsittelyajan osalta olisi lisäksi noudatettava 5 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoi-
tettua säilytyksen rajoittamista koskevaa periaatetta, jonka mukaan henkilötiedot on säilytettävä
muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojen-
käsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Tietojen käsittely 1 momentin mukaisiin tarkoituk-
siin olisi tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaisesti lopetettava, kun tiedot eivät enää ole kä-
sittelytarkoituksen kannalta tarpeellisia. Pykälässä tarkoitettussa henkilötietojen käsittelyssä
olisi myös muilta osin huomioitava tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaiset periaat-
teet.

Pykälässä tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi tietosuoja-asetuksen 6
artiklan 1 kohdan c alakohta, koska käsittely on tarpeen rekisterinpitäjänä toimivan toimiluvan-
haltijan lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tie-
tojen 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 lain-
säädännön nojalla. Ehdotettu sääntely perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 koh-
dan mukaiseen kansalliseen liikkumavaraan.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä koskevassa lainsäädännössä on tie-
tosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan säädettävä asianmukaisista ja eri-
tyisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Myös 10 artik-
lassa tarkoitettu rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittely edellyttää
säättämistä asianmukaisista suojoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojele-
miseksi. Pykälässä ehdotettujen henkilötietojen käsittelyn osalta suojoimena toimisivat muun
muassa henkilötietojen käsittelyn rajaaminen toimiluvanhaltijan lakisääteisten tehtävien vuoksi
välttämättömään, säädettävä enimmäiskäsittelyaika sekä ehdotetut tietojen luovuttamisedelly-
tyksiä koskevat pykälät. Käsittelyn edellyttämistä suojoimista säädetään lisäksi henkilötieto-
jen käsittelyyn yleislakina sovellettavassa tietosuojalainissa.

Toimiluvanhaltija voi pykälässä tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyn lisäksi käsitellä toimin-
nassaan pelaajien tietoja suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla. Tällöin käsittelyn oikeusperus-
teena on esimerkiksi rekisteröidyn suostumus, sopimus tai rekisterinpitäjän oikeutettu etu. Tältä
osin tietosuoja-asetus ei mahdollista täydentävän kansallisen sääntelyn antamista. Toimiluvan-
haltijan asiakasrekisterin tietojen käsittely muihin kuin ehdotetun 34 §:n mukaisiin tarkoituksiin
perustuu tietosuojan yleislainsäädäntöön. Asiakasrekisterin tietoja on käsiteltävä suoraan sovel-
lettavan tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaisesti noudattaen esimerkiksi tietojen minimoin-
tiperiaatetta.

Toimiluvanhaltija käsittelee henkilötietoja lisäksi myös muun erityislainsäädännön nojalla.
Muun muassa rahanpesulain mukaisiin käsittelytarkoituksiin käsitellään osittain samoja henki-
lötietoja kuin arpajaislain mukaisiin tarkoituksiin. Tältä osin henkilötietojen käsittelyyn sovel-
letaan rahanpesulakia, jossa säädetään asiakkaan tuntemistietojen rekisteröinnistä ja käsitte-
lystä.

35 §. Rahapelin toimeenpanon yhteydessä annettavat tiedot. Pykälässä säädettäisiin pelaamisen yhteydessä annettavista tiedoista. Pykälässä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan velvollisuudesta pitää pelaajien saatavilla tietoa toimeenpanemistaan rahapeleistä. Velvoittamalla toimiluvanhaltija antamaan tietoa sen toimeenpanemista rahapeleistä pyrittäisiin siihen, että kuluttajalla olisi riittävät tiedot rahapelistä, siihen liittyvistä riskeistä ja informoidun päätöksen tekemiseksi rahapelin pelaamisesta tai pelaamatta jättämisestä. Säättämällä välttämättömistä yhtenäisistä pelaajalle annettavista tiedoista mahdollistettaisiin samalla myös kuluttajalle eri toimiluvanhaltijoiden välinen vertailu kilpaillulla rahapelimarkkinnalla. Tietoihin esitetään sisällytettävän rahapelin sääntöjen, ohjeen ja hinnan ohella myös tieto voittamisen todennäköisyydestä sekä arvio kyseessä olevan rahapelin haittariskistä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin arpajaislain 60 §:n mukaisesti, että arpaan tai sen myynnin yhteydessä maksutta annettavaan ilmoitukseen tulee merkitä raha-arpajaisten toimeenpanoa, toimeenpanijaa sekä voittojen määrää, arvoa ja lajia koskevat tiedot.

Toimiluvanhaltijoiden tulisi ehdotetun pykälän mukaan tuoda esille, että sillä on voimassa oleva valvontaviranomaisen myöntämä toimilupa rahapelien toimeenpanoon. Annetun informaation tulisi myös sisältää toimiluvan numero, tieto valvovasta viranomaisesta ja rahapelaamisen ikäraajasta sekä tietoa pelaamisen hallinnan välineistä ja rahapeliongelmien apua tarjoavista palveluntuottajista. Kaikki pykälässä tarkoitetut tiedot tulisi pykälän 4 momentin mukaisesti antaa suomeksi ja ruotsiksi.

36 §. Raha-automaatteja koskevat säännökset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa arpajaislakia vastaavasti raha-automaattien sijoittamisesta. Säännösten tarkoituksena on varmistaa, että raha-automaatin sijoituspaikan henkilökunta voisi valvoa raha-automaattipelaamista siten, että pelaaminen voitaisiin tarvittaessa estää tai keskeyttää.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin velvoitteesta suunnitella raha-automaattien sijoittelua pelipisteisiin ja niiden käytettävänä pitämistä pelipisteissä koskevat periaatteet siten, että pelaamisesta aiheutuvat haitat olisivat mahdollisimman vähäisiä. Sijoittelussa ja käytettävänä pitämisessä olisi otettava lisäksi erityisesti huomioon rahapelaamisen haitat alaikäisille ja haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Säännös vastaa arpajaislain 16 §:ää. Raha-automaattien käytettävänä pitämistä ja sijoittelua koskevat periaatteet voisivat käytännössä tarkoittaa esimerkiksi periaatteita sijoituspaikkakohtaisista raha-automaattien enimmäismääristä, raha-automaattien pitämistä suljettuina tiettyinä kellonaikoina ja raha-automaattien näkyvyyden huomioidemisesta niiden sijoituspaikoissa siten, että liiketilassa asiointi olisi mahdollista ilman näköyhteyttä raha-automaatteihin ja altistumista raha-automaattipelaamiselle kuitenkin siten, että pelaaminen on 1 momentissa tarkoitetulla tavalla valvottavissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin arpajaislain 16 a §:n mukaisesti yksinoikeustoimiluvan haltijan raha-automaatteja koskevasta omavalvonnasta 1 ja 2 momentissa asetettujen tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi. Yksinoikeustoimiluvan haltijan on laadittava kirjallinen suunnitelma valvonnan ja suunnittelun yleisestä toteuttamisesta sekä pidettävä kirjaa raha-automaattien sijainnista ja yleisistä ja erityisistä määräyksistä, joita se on antanut niiden valvonnasta.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi arpajaislain 16 a §:ää vastaava säännös pelipisteen haltijan omavalvonnasta. Säännöksellä pyrittäisiin varmistamaan, että tällä on riittävät ja oikeat tiedot toimintaansa liittyvistä lain mukaisista velvoitteista ja niiden käytännön toteuttamiseen liittyvistä riskeistä. Toimintaympäristöt vaihtelevat ja riskejä on syytä arvioida kunkin ympäristön erityiset piirteet huomioiden. Raha-automaattien pelipisteen haltijan olisi laadittava kirjallinen suunnitelma toimintansa lainmukaisuuden ja 3 momentissa tarkoitetun yksinoikeustoimiluvan haltija laatiman suunnitelman noudattamisen varmistamiseksi, noudatettava sitä ja

pidettävä sen toteuttamisesta kirjaa. Suunnitelma olisi pidettävä ajan tasalla ja pelipisteen haltijan olisi huolehdittava siitä, että valvontaan osallistuva henkilökunta tuntee tässä laissa säädetty ja suunnitelmassa määrätyt velvoitteensa.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin voimassa olevan arpajaislain mukaisesti, että raha-automaatteissa olisi oltava näkyvällä paikalla merkintä raha-automaattitoiminnan harjoittajasta sekä tämän yhteystiedot ja yritys- ja yhteisötunnus.

37 §. Raha-automaattien rahaliikenteen valvontalaitte. Pykälä vastaisi sisällöltään arpajaislain 57–59 §:ssä säännöksiä rahaliikenteen valvontalaitteesta, tarkastuslaitokseksi määrittämisestä ja tarkastuslaitoksen tietojenantovelvollisuudesta sekä selvityksistä ja tositteista.

38 §. Itsepalvelupäätteitä koskeva kielto. Itsepalvelupäätteitä koskeva kielto ehdotetaan sisällytettäväksi lakiin, jotta vältettäisiin kilpailtuun toimilupamarkkinaan sisältyvien rahapeliin tarjoaminen pelipäätteiden avulla fyysisessä ympäristössä. Koska fyysiset raha-automaatit ehdotetaan kuuluviksi yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantaviin rahapeleihin, ei rahapelitoimiluvan haltijoilla olisi oikeutta tarjota rahapelejä fyysisten raha-automaattien kautta, eikä tätä rajoitusta tulisi voida kiertää esimerkiksi sijoittamalla perinteisistä raha-automaateista eroavia rahapelaamiseen tarkoitettuja näyttöpäätteitä tai muita vastaavia laitteita paikkoihin, joissa raha-automaatteja ei saisi yksinoikeuden, raha-automaattien enimmäismäärärajoituksen, paikan sijainnin tai muun rajoituksen vuoksi olla. Ehdotetun pykälän mukaan ei olisi sallittua, että pelaaja itse suorittaisi panoksen toimiluvanhaltijan tai sen asiamiehen tarjoaman teknisen tai sähköisen laitteen avulla. Ruotsin lainsäädäntöön sisältyy vastaava rajoitus kilpaillun toimilupamarkkinan osalta.

39 §. Pelikasino- ja pelipaikkapelaamista koskevat rajoitukset. Pykälän säännökset vastaisivat erään täsmennyksin arpajaislain 15 §:n säännöksiä pelaamisen estämisestä ja kieltämisestä pelikasinossa ja erityisessä pelisalissa. Voimassa olevan lain 15 §:n mukaan Veikkaus Oy:llä ja sen henkilökunnalla on oikeus kieltää henkilöltä pääsy pelikasinoon ja erityiseen pelisaliin, poistaa henkilö tai rajoittaa hänen pelaamistaan pykälässä säädettyissä tilanteissa. Ehdotetun pykälän 1 ja 2 momentin mukaisissa tilanteissa yksinoikeustoimiluvan haltijalla ja sen henkilökunnalla ei olisi harkintavaltaa henkilön pääsyn estämisessä ja poistamisessa vaan henkilö tulisi poistaa, jos henkilö sitä pyytää tai jos henkilöllä on voimassa oleva kaikkea pelaamista tai pelikasino- tai pelisalipelaamista koskeva esto. Pykälän 3 momentti sisältäisi harkinnanvaraiset säännökset yksinoikeustoimiluvan haltijan ja sen henkilökunnan oikeudesta kieltää henkilön pääsy pelikasinoon tai pelisaliin poistaa henkilö tai rajoittaa tämän pelaamista pelivilppiä, häiriökäyttäytymistä ja pelaajan suojelemista taloudellisilta, sosiaalisilta tai terveydellisiltä haitoilta koskevista tapauksista. Pykälässä tarkoitettu kielto voitaisiin asettaa määräaikaiseksi tai toistaiseksi voimassa olevaksi.

40 §. Pelikasinon ja pelisalin tekninen valvonta. Säännös vastaisi voimassa olevaa arpajaislakia. Veikkaus Oy:llä olisi pelikasino- ja pelisalitoiminnan harjoittajana oikeus siitä ennalta ilmoitettuaan valvoa pelitoimintaa katselemalla ja kuvaamalla teknisellä laitteella pelikasinon sisäänkäynti- ja asiakastiloissa sekä pelikasinon henkilökunnan työtiloissa. Tekninen valvontaoikeus ei koskisi henkilökunnan virkistys- eikä sosiaalityötiloja. Pykälään sisältyisi myös viittaussäännös yksityisyyden suojasta työelämässä annettuun lakiin, jonka 16 ja 17 §:ssä säädetään työntekijöiden kameravalvonnasta. Säännökset tulisi ottaa huomioon pelikasinon ja erityisen pelisalin teknistä valvontaa järjestettäessä. Pääsääntöisesti teknistä valvontaa ei voitaisi käyttää esimerkiksi työntekijöiden pukeutumis- tai sosiaalityötiloissa eikä henkilökohtaiseen käyttöön varatuissa työhuoneissa.

41 §. Kansainvälinen yhteistyö. Pykälässä säädettäisiin rahapeliin toimeenpanon kansainvälisestä yhteistyöstä. Voimassa olevan arpajaislain 62 §:n 5 momentin mukaan ulkomailla toimeenpantavina arpajaisina ei pidetä rahapelejä, joiden toimeenpanoon osallistuu Veikkaus Oy. Arpajaislain säännöksen tarkoituksena on ollut mahdollistaa Veikkaus Oy:n osallistuminen eri rahapeliyhtiöiden kansainvälisenä yhteistyönä toimeenpantaviin arvontoihin. Tällaisia Veikkaus Oy:n yhteistyössä ulkomaisten rahapeliyhtiöiden kanssa toimeenpanemia rahapelejä ovat Veikkaus Oy:n yhdessä usean kansallisen rahapeliyhteisön yhteistyönä toimeenpanemat Vikinglotto ja Eurojackpot sekä Veikkaus Oy:n yhdessä itävaltalaisen rahapeliyhtiön kanssa sähköisesti toimeenpanema pokeripeli. Arpajaislain 43 §:n 4 momentin mukaan sisäministeriö voi myöntää luvan 62 §:n 5 momentissa tarkoitettujen rahapeliin toimeenpanoon ja hyväksyä valvontajärjestelyjen käyttöönoton tällaisten rahapeliin osalta. Ehdotettu pykälä mahdollistaisi rahapeliin toimeenpanon kansainvälisessä yhteistyössä, mikä voisi tarkoittaa esimerkiksi rahapeliin yhteisten voittoluokkien tai poolien muodostamista, joista voitonjako suoritettaisiin. Pykälässä säädettäisiin eräistä kansainvälistä yhteistyötä koskevista rajoituksista. Yhteistyön tulee tapahtua sellaisen organisaation tai yrityksen kanssa, joka tarjoaa pelejä toisessa Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa. Yhteistyökumppanilla on oltava lupa vastaaviin peleihin ja oikeus tehdä kansainvälistä yhteistyötä eikä yhteistyökumppani voi tarjota rahapelejä valtakuntaan ilman lain mukaista toimilupaa.

42 §. Yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan pelijärjestelmät, arvontalaitteet ja arvontamenettelyt. Pykälässä säädettäisiin siitä, että yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan olisi varmistettava, että rahapeliin toimeenpanossa käytettävät järjestelmät, laitteet ja arvontamenettelyt ovat luotettavia ja arvontatulokset ovat satunnaisia.

Yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan toimeenpanemien rahapeliin pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenettelyiden olisi oltava valvojan viranomaisen hyväksymiä tai valvojan viranomaisen määräämän tarkastuslaitoksen tarkastamia ja hyväksymiä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lisäksi siitä, että veikkauspeleissä voitaisiin nykykäytännön mukaisesti käyttää arvontatuloksen satunnaisuuden varmistamiseksi valvontaviranomaisen sähköistä allekirjoituspalvelua. Käytännössä arvonta voisi tapahtua siten, että yksinoikeustoimiluvan haltijan pelijärjestelmä lähettää pyynnön valvontaviranomaisen sähköiselle allekirjoituspalvelulle arvonnin satunnaisuuden tuottamiseksi. Sähköinen allekirjoituspalvelu muodostaa peliaineistosta satunnaisuuden, jonka perusteella pelijärjestelmän algoritmi muodostaa arvonnin tuloksen. Henkilökohtaiseen arvontaan perustuvissa rahapeleissä, kuten raha-automaattipeleissä, arvontatuloksen satunnaisuuden voisi puolestaan tuottaa sähköisen allekirjoituspalvelun sijaan peliohjelmistotoimiluvan haltijan satunnaislähde.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi milloin tahansa toimiluvan voimassaoloaikana vaatia selvitystä toimiluvan mukaisten rahapeliin toimeenpanossa käytettyistä pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenettelyiden toiminnasta ja teknisistä ominaisuuksista. Valvontaviranomainen voisi momentin mukaan myös toimiluvanhaltijan kustannuksella vaatia tarkastuslaitoksen suorittamaan pelijärjestelmiä, arvontalaitteita ja arvontamenettelyitä koskevan auditoinnin, tarkastuksen tai hyväksynnän.

Pykäläluonnos sisältää rahapeliin toimeenpanon teknisiä vaatimuksia koskevan määräyksen antovaltuuden valvontaviranomaiselle. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään varmistamaan rahapeliin toimeenpanossa käytettävien järjestelmien, laitteiden ja arvontamenettelyiden luotettavuus sekä arvontatuloksen satunnaisuus, mitä voidaan pitää yhtenä keskeisimmistä tekijöistä pelaajien oikeusturvan toteutumisen ja väärinkäytösten ja rikosten estämisen kannalta. Valvontaviranomainen voisi antamallaan määräyksellä velvoittaa toimiluvanhaltijoita noudattamaan yhtenäisiä menettelyjä näiden tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi. Menettely vastaisi tältä osin

Ruotsin rahapelisääntelyä, jossa toimivaltainen viranomainen voi antaa yksityiskohtaisia määräyksiä ja ohjeita rahapeliin toimeenpanossa noudatettavien teknisten määräysten osalta. Määräykset koskisivat muun muassa hyväksyttäviä tarkastuslaitoksia ja niiden akkreditointia, järjestelmätestausta, toimialakohtaisia standardeja ja sertifiointimenettelyjä, tietoturvaa ja -suojausta, pelijärjestelmien tietojen tallentamista, tiedonsiirtoa, arvontatulosten satunnaisuuden varmistamista ja jälkikäteistä varmentamista sekä riskien ja haavoittuvuuksien hallintaa rahapeliin toimeenpanossa.

43 §. Pelijärjestelmien ja arvontalaitteiden sijainti. Pykälässä säädettäisiin toimiluvanhaltijan pääsääntöisestä velvollisuudesta sijoittaa pelijärjestelmät Suomeen. Säännöksen tavoitteena on osaltaan varmistaa, että rahapeliin toimeenpanossa käytettävät pelijärjestelmät täyttävät niille asetetut tekniset vaatimukset ja että pelaajien oikeusturva ei vaarannu eikä synny väärinkäytösriskejä.

Voimassa oleva arpajaislaki mahdollistaa sen, että Veikkaus Oy voi sisäministeriön hyväksynnällä hyödyntää pelijärjestelmien toteutuksessa ja sijaintipaikassa Manner-Suomen ulkopuolella sijaitsevia konesali- ja pilvipalveluja. Myös Ruotsin ja Tanskan lainsäädäntö mahdollistaa pelijärjestelmien sijoittamisen ulkomaille tiettyjen edellytysten täyttyessä.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että 1 momentin pääsäännöstä olisi mahdollista poiketa kahdessa tilanteessa. Momentin 1 kohdan mukaan pelijärjestelmää ei tarvitsisi sijoittaa Suomeen, jos toimiluvanhaltijalla on toimilupa toisessa valtiossa, jossa viranomainen valvoo sen rahapeliin toimeenpanoa ja kyseinen viranomainen on tehnyt valvontaviranomaisen kanssa sopimuksen toimiluvanhaltijan toimeenpanemien rahapeliin valvonnasta Suomessa. Pelijärjestelmiä ei myöskään tarvitsisi sijoittaa Suomeen, jos toimiluvanhaltija antaa valvontaviranomaiselle mahdollisuuden varmentaa pelijärjestelmän luotettavuus etäytymisen tai muun vastaavan keinon avulla. Säännösten tarkoituksena on varmistaa, että pelijärjestelmien osalta voitaisiin huolehtia niiden luotettavasta ja arvontan satunnaisuuden varmistavasta toiminnasta pelijärjestelmien sijaintipaikasta riippumatta.

44 §. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan henkilöstöä koskevat erityiset säännökset. Pykälässä säädettäisiin toimiluvanhaltijan henkilöstöön liittyvistä velvoitteista. Ehdotetun 1 momentin mukaan yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijalla tulisi olla säännöt siitä, ketkä työntekijät eivät saa osallistua toimiluvanhaltijan toimeenpanemiin rahapeleihin. Toimiluvanhaltijan tulisi myös varmistaa, etteivät nämä määritellyt henkilöt osallistu kyseisiin rahapeleihin. Säännöksen tavoitteena on mahdollisten väärinkäytösten estäminen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin arpajaislakia vastaavalla tavalla, että pelikasinon palveluksessa oleva ei saa osallistua pelikasinossa toimeenpantaviin rahapeleihin. Pelikasinotoiminta on erityislaatuista rahapelitoimintaa. Kasinopeliin toimeenpaneminen edellyttää pelinhoitajilta erityistä ammattitaitoa ja osaamista. Kasinopeleissä, erityisesti pöytäpeleissä liikkuu suuria rah summia. Pelikasinon palveluksessa olevien henkilöiden pelaamisen rajoittamisen voidaan katsoa olevan välttämätöntä pelitoiminnan luotettavuuden takaamiseksi.

Pykälän 3 momentin mukaan toimiluvanhaltijan olisi huolehdittava siitä, että henkilökunta tuntee laissa säädettyt määrätyt velvoitteensa. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan olisi pidettävä kirjaa toimipaikassa työskentelevien henkilöiden koulutuksesta ja osaamisesta ja pyydettyä esitettävä tiedot valvontaviranomaiselle.

45 §. Menettelytavat väärinkäytösten havaitsemiseksi ja estämiseksi. Pelaajien kuluttajansuojan ja oikeusturvan varmistamiseksi ja mahdollisten rahapelaamisen yhteydessä esiintyvien väärin-

käytösten estämiseksi pykälässä säädettäisiin toimiluvanhaltijan erityisestä seurantavelvollisuudesta ja siihen liittyvästä velvollisuudesta luoda menettelytavat rahapelitoiminnassa mahdollisesti esiintyvien epäkohtien havaitsemiseksi ja estämiseksi.

Pykälän 1 momentin mukaan yksinoikeustoimijan toimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijalla tulisi olla menettelytavat rahapelien toimeenpanoa koskevien säännösten, toimiluvanhaltijan ja pelaajan välillä tehdyn sopimuksen ehtojen ja peliohjeiden rikkomisen ja kilpailumanipulaation havaitsemiseksi ja torjumiseksi. Rahapelien toimeenpanosta säädettäisiin ehdotetussa rahapelaissa ja sen nojalla annetuissa asetuksissa. Toimiluvanhaltijan ja pelaajan välillä tehdään sopimus, joka sääntelee heidän välistä suhdettaan pelaajan pelatessa toimiluvanhaltijan rahapelejä. Lisäksi rahapeleistä laaditaan peliohjeet, jotka sisältävät lainsäädäntöä täsmentävää ohjeistusta peleistä.

Kilpailumanipulaatio voi olla vedonlyönti- tai urheiluperustaista. Vedonlyöntiperusteisen manipulaation tavoitteena on suoran tai epäsuoran taloudellisen tuoton saaminen vedonlyönnin avulla. Suora taloudellinen tuotto tarkoittaa vedonlyönnillä saavutettua rahasummaa ja epäsuora taloudellinen tuotto esimerkiksi rahanpesulla saavutettua hyötyä. Urheiluperustaisessa manipulaatiossa tavoitteena on kilpailullisen edun saavuttaminen epärehellisin keinoin. Siirryttäessä toimiluperusteiseen rahapelijärjestelmään vedonlyöntipelejä tarjoavien rahapeliyhtiöiden määrä kasvaa, mikä voi lisätä riskiä kilpailumanipuloinnin yleistymiseen. Kilpailumanipulaation vastaisessa työssä keskeisessä asemassa ovat toimenpiteet, joilla pyritään ennaltaehkäisemään kilpailumanipulaatioyrityksiä. Tämän vuoksi olisi välttämätöntä, että toimiluvanhaltijat loisivat riittävät menettelytavat myös kilpailumanipulaation havaitsemiseksi ja estämiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan toimiluvanhaltijan olisi myös varmistettava, että pelaajilla on mahdollisuus ilmoittaa 1 momentissa tarkoitetuista seikoista välittömästi toimiluvanhaltijalle. Toimiluvanhaltijoiden tulisi tarjota pelaajille helposti havaittava ja selkeä menettely epäkohtien ilmoittamista varten. Toimiluvanhaltijan tulisi tarvittaessa ilmoittaa havaituista epäkohdista myös valvontaviranomaiselle, koska kyseessä voisi olla seuraamuksiin johtava lainvastainen teko.

46 §. Pelaajien yhteydenottojen käsittely. Pykälässä säädettäisiin rahapelien toimeenpanijan velvollisuudesta tarjota erimielisyyksiä, valituksia ja muita vastaavia kysymyksiä varten menettelyä ja huolehtia, että sillä olisi tätä varten riittävä määrä henkilökuntaa.

Pelaajan tulisi ensisijaisesti lähestyä peliyhtiötä. Yhtiön tulisi vastata pelaajan yhteydenottoon kohtuullisessa ajassa ja annettava pelaajan pyynnöstä kirjallinen vastaus. Yhtiön tulisi käsitellä ja antaa näkemyksensä pelaajan yhteydenoton sisältävästä voitonmaksuvaatimuksesta. Näkemyksen tulisi sisältää perusteet voitonmaksulle tai vaihtoehtoisesti perusteet voitonmaksusta kieltäytymiselle.

Mikäli käsittelyn jälkeen olisi edelleen erimielisyyttä pelaajan ja yhtiön välillä, pelaajalla olisi mahdollisuus hakea ratkaisusuositusta Kuluttajariitalautakunnalta. Ratkaisusuositushakemusten määrän hallitsemiseksi on tärkeää, että toimiluvanhaltijat pyrkisivät ratkaisemaan itse yhdessä pelaajan kanssa mahdolliset erimielisyydet ennen varsinaisen ratkaisusuositushakemuksen tekemistä. Laissa edellytettäisiin, että rahapelien toimeenpanija vastaisi pelaajalle kohtuullisessa ajassa. Vastaus olisi myös toimitettava kirjallisesti pelaajan pyynnöstä.

Pelaajien oikeusturvan varmistamiseksi Kuluttajariitalautakunnan ratkaisusuositusmenettelyn olemassaolosta tulisi tiedottaa pelaajia tehokkaasti ja selkeästi. Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain (8/2007) mukaan Kuluttajariitalautakunta on riippumaton ja puolueeton kuluttaja-

riita-asioita käsittelevä oikeussuojaelin. Lautakunnan tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia yksittäisiin erimielisyyksiin muun muassa elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisissä kulutus- hyödykesopimuksia koskevissa tai muissa kulutushyödykkeen hankintaan liittyvissä asioissa, joita kuluttajat saattavat lautakunnan käsiteltäviksi. Asia tulee lautakunnassa vireille kirjallisella tai sähköisellä hakemuksella. Asian valmistelussa on pyrittävä sovintoon ja tehtävä tarvittaessa sitä edistävää ehdotus. Ratkaisusuositus perusteluineen on annettava kirjallisesti viimeistään 90 päivän kuluttua siitä, kun lautakunnan käytettävissä on ollut kaikki asian ratkaisemiseksi tarpeellinen aineisto. Erittäin monimutkaisissa riita-asioissa lautakunta voi harkintansa mukaan pidentää 90 päivän määräaika. Kuluttajariita-asiassa annettu lautakunnan päätös ei ole täytäntöönpanokelpoinen, eikä sillä ole tuomion oikeusvaikutuksia. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Lautakuntakäsittely ei estä asian viemistä yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Asian selvittämisestä ja käsittelemisestä lautakunnassa ei peritä maksuja.

47 §. Voittojen lunastaminen. Arpajaislain 47 §:ssä säädetään pelaajan velvollisuudesta periä rahapelin voitto. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan lain tavoin termistöltään muutettuna voiton lunastamisesta ja voiton lunastamista koskevista määräajoista. Säännöksen voidaan katsoa olevan edelleen tarpeellinen, vaikka lunastamattomien voittojen määrän voidaan arvioida olevan määrältään vähäinen kaiken pelaamisen tapahtuessa tunnistautuneena ja voiton maksun automatisoiduttua. Veikkaus Oy:n tällä hetkellä toimeenpanemien rahapika-arpojen eli niin sanottujen raaputusarpojen osalta yhtiöllä ei tunnistautumisedellytyksestä huolimatta ole käytettävissä tietoa siitä, onko pelaajan ostamassa arvassa voittoa. Rahapika-arpajaisissa voiton saaminen edellyttää siten pelaajalta toimenpidettä voiton sisältävän arvan palauttamisesta ja voiton lunastamisesta. Muiden rahapeliä osalta ei voida myöskään sulkea pois mahdollisuutta, että voiton saaminen edellyttäisi pelaajalta toimenpiteitä voiton saamiseksi. Pelaajan oikeusturvan kannalta on tarkoituksenmukaista, että hänellä on edelleen laissa säädetty määräaika voiton lunastamiseen. Määräaika on myös rahapeliä toimeenpanijan kannalta tarkoituksenmukainen, jottei tämä joudu säilyttämään lunastamattomia voittoja epätarkoituksenmukaisen pitkään.

Pykälässä olisi eritelty voittojen lunastamisen alkamisajankohta eri rahapeliä toimeenpanemuotojen osalta. Voimassa olevaan lakiin nähden fyysisten ja sähköisesti toimeenpantavien raha-automaatti- ja kasinopeliä voiton lunastamisaikaa ehdotetaan pykälän 4 momentissa lyhennettäväksi vuodesta kolmeen kuukauteen pelin ostohetkestä. Pelaajien oikeusturvaan muutoksella ei voida arvioivan olevan merkittävää heikentävää vaikutusta, koska ostohetkestä alkava määräaika olisi edelleen riittävän pitkä voiton lunastamiseen. Voimassa olevaan lakiin nähden momenttiin myös lisättäisiin rahapelitoimiluvan nojalla toimeenpantavaa sähköistä rahabingoa koskeva voiton lunastamisaika. Pelin määritelmä ehdotetaan sisällytettäväksi lain 3 §:ään.

Ehdotetun 6 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella säädettäisiin raha-arpajaisten, veikkauspeliä ja sähköisen rahabingon sekä yhdistelmäpeliä voittojen lunastamisen määräajan alkamisesta. Raha-arpajaisten osalta asetuksella säädettäisiin, alkaako voittojen lunastamisen määräaika arvontatuloksen vahvistamisesta, arvan myyntiajan päättymisestä vai arvan ostohetkestä. Veikkauspeliä ja sähköisen rahabingon osalta puolestaan säädettäisiin, alkaako voittojen lunastamisen määräaika kulua pelisääntöjen mukaisen lopputuloksen saavuttamisesta tai lopputuloksen vahvistamisesta ja yhdistelmäpeliä osalta, alkaako voittojen lunastamisen määräaika kulua pelin voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta tai lopputuloksen vahvistamisesta.

4 luku. Rahapeliä markkinointi.

48 §. Markkinoinnin sääntely. Pykälässä säädettäisiin sallitusta markkinoinnista. Rahapeliä markkinoinnille säädettävien rajoitusten tarkoituksena olisi lain tavoitteiden mukaisesti paitsi

ehkäistä markkinoinnista aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja, myös parantaa rahapelijärjestelmän kanavointikykyä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että toimiluvan haltija saisi markkinoida rahapelejä ja toimiluvan haltijaa vain sen itsensä toimesta. Markkinointi ei olisi sallittua kolmannen osapuolen kautta. Kolmansien osapuolien käyttö lisäksi toimiluvan haltijan näkyvyyttä ja jo tiedossa olevan markkinoinnin määrää huomattavasti. Kolmansien osapuolien käyttö voisi lisäksi aiheuttaa väärinkäytöksiä markkinoinnin yhteydessä annettavan informaation osalta. Markkinoinnin kolmansien osapuolien kieltämisellä pyrittäisiin selkeyttämään eroa toimiluvan haltijoiden ja laittomien toimijoiden välillä. Toimiluvan saanut voisi toimeenpanna markkinointia monipuolisesti eri markkinointikanavissa. Ehdotetussa pykälässä erityisen haittariskin sisältävien rahapelien markkinointiin kohdistuisi eräiltä osin tiukempia rajoituksia kuin yksinoikeudella toimeenpantavien rahapelien markkinointiin. Ulkomarkkinoinnissa erityisen haittariskin sisältäviä rahapelejä ja näitä pelejä toimeenpanevaa toimiluvan haltijaa saisi markkinoida ainoastaan näiden rahapelien pelipaikkojen välittömässä läheisyydessä ja sellaisissa asiamiespisteissä niiden rahapelien osalta, joita on saatavilla kyseisessä asiamiespisteessä. Käytännössä säännös koskisi vedonlyöntipelien ja vedonlyöntipelien toimiluvan haltijan markkinointia.

Rahapelejä sekä niitä toimeenpanevaa toimiluvan haltijaa saisi markkinoida luvan haltijan omilla verkkosivuilla ja omilla sosiaalisen median tileillä, siten, että markkinointi ei olisi vuorovaikutteista kuluttajan kanssa. Vuorovaikutteisen markkinoinnin tavoitteena on osallistaa kuluttaja aktiiviseen toimintaan ja siten lujittaa asiakassuhdetta sekä viime kädessä lisätä markkinointivan tuotteen kulutusta. Vuorovaikutteisuudella 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. Toimiluvan haltijan tulisi huolehtia siitä, ettei sen tekemisiin markkinointijulkaisuihin verkkosivuilla tai sosiaalisen median tileillä liittyisi keskustelu- tai kommentointimahdollisuutta. Lisäksi toimiluvan haltijan olisi huolehdittava siitä, ettei kolmannella osapuolella olisi mahdollisuutta jakaa tai uudelleen lähettää julkaisuja. Julkaisun reagointimahdollisuus olisi kuitenkin sallittua johtuen verkkosivujen ja sosiaalisen median teknisistä ominaisuuksista.

Voimassa olevan lain tavoin fyysisiä raha-automaatteja ja kasinopelejä ja näiden pelien pelipaikkoja ei saisi markkinoida. Näiden rahapelien markkinointi olisi kuitenkin sallittua sellaisissa pelisaleissa ja pelikasinoissa, joihin kyseiset rahapelit on sijoitettu. Säännöksen mukaisesti pelipisteissä ei olisi sallittua markkinoida niihin sijoitettuja raha-automaatteja. Kyseisten rahapelien pelipaikoista olisi kuitenkin sallittua antaa voimassa olevan lain tavoin tietoa. Pelipaikkojen osalta voitaisiin antaa tietoa esimerkiksi niiden sijainnista ja aukioloajoista. Kyse olisi lähinnä tietojen antamisesta tietyn pelityypin pelaamisen paikasta.

Lainvastaisen markkinoinnin johdosta määrättävästä seuraamusmaksusta ehdotetaan säädettäväksi 85 §:ssä. Lisäksi markkinointisäännösten rikkominen täyttäisi arpajaisrikoksen tunnusmerkistön.

49 §. Kielletyt markkinointikeinot ja -tavat. Säännös vastaisi pääosin voimassa olevaan arpajaislain 14 b §:ään sisältyvää sääntelyä sallitun markkinoinnin sisältöön ja keinoihin liittyvistä rajoituksista. Voimassa olevan lain tavoin pykälä sisältäisi luettelon sellaisista markkinointikeinoista ja -tavoista, jotka eivät olisi tämän velvoitteen mukaista sallittua markkinointia. Kiellettyjä markkinointikeinoja ja -tapoja ei ole kuitenkaan mahdollista tyhjentävästi säännellä, koska kaikkia sellaisia markkinoinnin muotoja, jotka voivat edistää haittoja aiheuttavaa rahapeliamista, ei ole mahdollista tunnistaa. Tämän vuoksi pykälän 14 kohdassa säädettäisiin, että markkinoinnilla ei saisi edistää rahapelihaittoja aiheuttavaa pelaamista myöskään muulla momentin 1–13 kohdassa tarkoitettua tapaa vastaavalla tavalla.

Ehdotetun pykälän 8 kohta kieltäisi erilaisten tarjousten käyttämisen markkinoinnissa. Bonuskierrosten ja -rahan käyttäminen markkinoinnissa on hyvin yleinen rahapeliin markkinoinnin muoto. Tällainen markkinointi voi antaa kuvan, että bonuskierrosten ja -rahan pelaaminen olisi riskitöntä. Tarjousten tarkoituksena on kuitenkin houkuttaa kuluttaja rahapeliyhödykkeiden pariin ja ne voidaan kokea houkutteleviksi etenkin riskiryhmissä. Rahapeliyhtiön saatua itselleen asiakkaan, sen on myös mahdollista kohdistaa kuluttajalle suoramarkkinointia, mikäli hän on antanut siihen luvan. Bonusmarkkinointi ehdotetaan kiellettäväksi niiden aiheuttamien suorien haittavaikutusten vuoksi. Bonusten tavallisimpia muotoja ovat talletusbonukset, no deposit -bonukset, kampanjabonukset, ilmaiskierrokset ja ilmainen peliraha, erilaiset kilpailut ja arvonnat sekä tietyille asiakaskunnalle suunnatut bonusmuodot, joiden tarkoituksena on houkuttaa pelaajia sekä toimia kilpailuelementtinä yritysten välisessä kilpailussa. Bonusmarkkinointi on sen monimuotoisuuden vuoksi hyvin aggressiivista markkinointia, minkä vuoksi bonusmarkkinointi ehdotetaan kiellettäväksi myös niiden markkinoiden vääristymistä (lisänäkyvyys, yritysten laajentumispyrkimykset) aiheuttavien vaikutusten vuoksi.

Voimassa oleva arpajaislaki sisältää kiellon tarjota rahapelin tai muun hyödykkeen ostotapahtuman tai rahapelin valinnan taikka voiton perimisen yhteydessä muuta rahapeliä ostettavaksi tai valittavaksi. Lain perustelujen mukaan muun hyödykkeen kuin rahapelin ostotapahtuman yhteydessä henkilölle ei saisi ehdottaa rahapelin ostamista, ellei henkilö ole ilmaissut kiinnostuksensa rahapelin ostamiseen. Rahapelin ostotapahtuman, valinnan taikka voiton perimisen osalta lain perusteluissa on todettu säännöksen koskevan vastoin sen sanamuotoa myös tilanteita, joissa kuluttajalle ehdotettaisiin saman pelin ostamista kuin mitä hänen asiointinsa koskee. Poliisihallitus on vakiintuneesti tulkinnut säännöstä niiden perusteluiden mukaisesti. Ehdotetulla 9 kohdan säännöksellä ei kuitenkaan sen sanamuotonsa mukaisesti kiellettäisi saman rahapelin tarjoamista rahapelin ostotapahtuman, valinnan taikka voiton perimisen yhteydessä.

Pykälän 11 kohdassa kiellettäisiin liittämästä markkinointiin pikavippien tai muiden vastaavien rahoitusinstrumenttien markkinointia. Kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §:ssä säädetään, että luotonantajan on luotonannossa meneteltävä vastuullisesti ja että erityisesti edellytetään, että luotonantaja ei luottoa markkinoidessaan yhdistä luoton käyttöä rahapelipalveluihin tai suuntaa markkinointia kuluttajiin, joiden voidaan olettaa käyttävän luottoa rahapelipalveluihin.

50 §. Kielto kohdistaa markkinointia alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin. Alaikäisten suojelu rahapelihaitoilta on ollut tärkeä osa voimassaolevaa arpajaislakia. Hallitusohjelma sisältää rahapelijärjestelmän uudistamista koskevan sisällöllisen kirjauksen, jonka mukaan alaikäisille ei kohdisteta suoraan rahapeliin markkinointia. Arpajaislain 14 b §:ssä säädettyä vastaavasti pykälässä ehdotetaan säädettäväksi kiellosta kohdistaa markkinointia alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin. Alaikäisille ei saisi suunnata minkäänlaista rahapelimarkkinointia missään kanavassa, heille suunnatuissa tapahtumissa tai sisällöissä. Voimassa olevaan lakiin nähden pykälän 4 momentissa ehdotetaan lisättäväksi säännös kiellosta markkinoida rahapelejä alaikäisille suunnatuissa urheilu- tai muissa yleisötapahtumissa.

51 §. Suoramarkkinointikielto. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että suostumus suoramarkkinointiin täytyisi antaa omatoimisesti. Rahapeliyhteisön asiakkuuteen ei saisi siten automaattisesti kuulua suostumusta suoramarkkinointiin. Suoramarkkinoinnilla tarkoitetaan tässä yhteydessä markkinointiviestintää, joka kohdennetaan suoraan vastaanottajalle muun muassa puhelimitse, tekstiviestitse, sähköpostitse tai postitse. Suostumuksen tulisi olla momentin sanamuodon mukaisesti nimenomainen. Tällä säännöksen sanamuodolla voitaisiin paremmin ehkäistä tilanteita, joissa suostumuksen antaminen olisi esimerkiksi piilotettu muussa yhteydessä rahapeliin suoramarkkinointiin liittymättömiin sopimusehtoihin ja yhdistetty niiden hyväksymiseen. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että puhelimitse tehty suoramarkkinointi olisi kiel-

letty siltä välttymisen vaikeuden vuoksi ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden suojelemiseksi rahapelihaitoilta. Puhelinnumeroiden vaihtumisen vuoksi puhelinmarkkinointi voi altistaa markkinoinnin kohteeksi myös alaikäisiä. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että peliestoasiakkaisiin kohdistuva markkinoinnin kohdistamisen kieltö kattaisi kaiken kohdennetun mainonnan, kuten kohdennetun display- ja hakusanamainonnan. Suoramarkkinoinnin lopettamisen tulisi olla kuluttajalle yksinkertaista ja saavutettavaa. Säännösehdotus perustuu hallitusohjelmaan, jonka mukaan pelien henkilökohtainen markkinointi ilman henkilön nimenomaista suostumusta kielletään.

52 §. Markkinoinnin yhteydessä annettava informaatio. Voimassa olevan arpajaislain tavoin pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta sisällyttää rahapelien markkinointiin tieto rahapelaamisen ikärajasta sekä tietoa rahapelaamisesta aiheutuvien ongelmien hallintakeinoista. Lisäksi pykälässä säädettäisiin, että markkinointiin tulisi sisällyttää tieto myönnetystä toimiluvasta ja valvovasta viranomaisesta. Markkinoinnista tulisi selvästi käydä ilmi, että toimiluvanhaltija toimii sille myönnetyn toimiluvan nojalla. Markkinoinnissa tulisi tämän vuoksi siksi näkyä toimiluvanhaltijalle myönnetyn luvan tunniste sekä toimiluvan myöntäneen viranomaisen tunnus. Tietojen tulisi olla selvästi näkyvissä sekä esillä tarpeeksi pitkään, jotta kuluttaja voi lukea ne ilman merkittävää vaivannäköä. Tieto toimiluvasta ja valvovasta viranomaisesta tulisi olla kaikessa markkinoinnissa. Erityisen tärkeää tämä olisi televisiomarkkinoinnissa, koska AVMS-direktiivin vuoksi ulkomailta tulevissa lähetyksissä voi esiintyä järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden rahapelien markkinointia. Samaten lyhytaikaisilla radioluvilla toimivilla radiokanavilla saateetaan harjoittaa lainvastaista rahapelien markkinointia ja ilman tietoa toimiluvasta kuluttaja ei voisi erottaa laillista markkinointia laittomasta. Tietoja ei tarvitsisi sisällyttää toimiluvanhaltijoiden sisäiseen käyttöön tai yhteistyötahoille tarkoitettuun materiaaliin kuten kyniin, mukeihin ja vaatteisiin.

53 §. Sponsorointi. Voimassa oleva arpajaislaki ei sisällä sponsorointia koskevaa erityistä säännöstä. Sponsorointi on ollut Veikkaus Oy:lle sallittu markkinoinnin muoto laissa säädetyn muuta markkinointia koskevin rajoituksin. Edellä 50 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kiellosta kohdistaa markkinointia alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin. Uusissa markkinointia koskevissa säännöksissä on tärkeää huomioida toimilupajärjestelmän tuomat ulottuvuudet markkinoinnin kohdentamisen kieltämisessä alaikäisiin myös sponsoroinnin osalta. Pykälän 1 momentin säännöksen tarkoituksena olisi estää alle 18-vuotiaiden käyttäminen rahapelaamista tukevissa mainoksissa ja rahapelaamisen edistämisessä sekä estää rahapelaamisen mainostaminen tilaisuuksissa, joiden osallistajat ja yleisö ovat lähes kokonaisuudessaan alaikäisiä.

Pykälän 2 momentin tarkoituksena on estää esimerkiksi edustusjoukkueiden sponsorointisopimuksen vaatimien logojen ja nimien käyttäminen saman seuran juniorijoukkueiden asusteissa sekä edustusjoukkueessa pelaavien junioreiden asusteissa. Tehdessään sponsorointia koskevia sopimuksia toimiluvanhaltijan olisi varmistettava, että sen logoja tai pelituotteiden tai palvelujen nimiä esiintyy ainoastaan täysi-ikäisten käyttämissä tai käyttöön tarkoitetuissa tuotteissa tai palveluissa.

Pykälän 3 momentin tarkoituksena olisi estää nuoriin henkilöihin vetoaminen heidän ihailemiensa ja seuraamiensa henkilöiden välityksellä. Voimassa olevan lain aikana ongelmia ovat laittoman markkinoinnin osalta aiheuttaneet sosiaalisessa mediassa rahapelejä markkinoivat julkisuuden henkilöt, joiden seuraajista iso osa on alaikäisiä henkilöitä. Tällä säännöksellä mahdollistettaisiin puuttuminen tämänkaltaiseen laittomaan markkinointiin. Sponsorointia koskevia sopimuksia voitaisiin tehdä täysi-ikäisten kanssa sekä koskien täysi-ikäisten tapahtumia, kilpailuja, sarjoja taikka niihin rinnastettavia tilaisuuksia.

Pykälän 4 momentin tarkoituksena on täsmentää alaikäisiin kohdistuvan markkinoinnin kieltoa. Sponsorointi tulisi kohdistaa ainoastaan tuotteisiin tai palveluihin, jotka on tarkoitettu täysikäisten käyttöön.

5 luku. Valvonta.

54 §. Valvontaviranomainen. Pykälässä säädettäisiin toimivaltaisesta valvontaviranomaisesta ja sen tehtävistä. Valvontaviranomaisena toimisi Lupa- ja valvontavirasto. Poliisihallitus vastaisi kuitenkin lupatoiminnasta väliaikaisesti siirtymävaiheen ajan vuonna 2026 siltä osin kuin uusi rahapelilaki tulisi toimitilapien hakemisen osalta sovellettavaksi.

Rahapelitoimintaa valvottaisiin rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi, pelaajien oikeusturvan takaamiseksi sekä väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi. Viranomainen valvoisi, että rahapelien toimeenpanossa ja markkinoinnissa noudatetaan rahapelilakia sekä sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

Valvontaviranomainen valvoisi lisäksi, että yksinoikeustoimiluvan haltija, rahapelitoimiluvan haltija ja asiamiehet noudattavat niitä koskevia säännöksiä ja määräyksiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä.

Valvontaviranomaisen tehtävänä olisi myös seurata rahapelimarkkinoiden kehitystä ja raportoida siitä vuosittain. Viranomainen raportoi esimerkiksi toimialan yleisiä tunnuslukuja, kuten myönnettyjen toimitilapien määrän ja toimitiluvanhaltijoiden pelikatteet, markkinointitoimenpiteet, lain nojalla toimitiluvanhaltijoille ja muille toimijoille määrättyt seuraamukset sekä muut vastaavat rahapelimarkkinoiden kehitystä kuvaavat seikat. Viranomaisen raportointi perustuisi erityisesti valvontatoimenpiteiden yhteydessä kertyneeseen tietoon sekä toimitiluvanhaltijoilta laissa säädettyjen raportointivelvollisuuksien nojalla saatuihin tietoihin.

55 §. Lupa- ja valvontarekisteri. Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisen pitämästä lupa- ja valvontarekisteristä. Valvontaviranomainen pitäisi rekisteriä yksinoikeustoimiluvan, rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan saamiseksi tehdyistä hakemuksista, toimitilapien käsittelystä, toimitilapien peruuttamisista, luvan hakijoista ja saajista, ilmoituksista, ilmoitusten tekijöistä, pelien toimeenpanosta ja markkinoinnista, pelaajista, peliestoista, rahansiirto- ja tappiorajoista, asiamiehistä, tarkastustoimenpiteistä sekä kieltoihin, julkiseen varoitukseen, uhkasakkomenettelyyn, seuraamusmaksuihin ja rikemaksuihin liittyvistä toimenpiteistä.

Rekisterinpitäjän toimivalta käsitellä rekisterissä henkilötietoja perustuisi valvontaviranomaisen toimivaltaa koskeviin säännöksiin. Rekisteriin kerättävien tietojen käsittelytarkoituksena olisi valvontaviranomaisen lupa- ja valvontatehtävät, joista säädettäisiin lain 54 §:ssä. Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta säädettäisiin lain 61, 62 ja 77 §:ssä.

Ehdotetussa 1 momentissa mainituilla ilmoituksilla tarkoitettaisiin lain 18 §:n mukaisia ilmoituksia toimitiluvanhaltijaa, sen toimintaa, omistusta, johtoa ja taloudellisia toimintaedellytyksiä koskevista olennaisista muutoksista. Lisäksi ilmoituksilla tarkoitettaisiin lain 67 §:n mukaista tilintarkastajan tekemää ilmoitusta ja 76 §:n mukaista toimitiluvanhaltijan tekemää ilmoitusta käyttämiensä maksuja välittävien palveluntarjoajien yksilöintitiedoista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta käsitellä lupa- ja valvontarekisterissä henkilötietoja, jos se olisi välttämätöntä tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaisten tehtäviensä suorittamiseksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 7/2019 vp) todennut, että henkilötietojen käsittely edellyttää aina erillistä toimivaltasäännöstä.

Ehdotetussa laissa ei säädettäisi erikseen valvontaviranomaisen käyttämistä tietojärjestelmistä ja niiden teknisistä vaatimuksista. Henkilötietolainsäädännössä ei tule säätää teknisistä ratkaisuista, vaan henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöistä ja periaatteista, jotka ohjaavat käsittelyn mahdollistavia ja käsittelyä tukevia teknisiä ratkaisuja. Koska tietosuojasetuksen käyttötarkoituksilähtöisyys velvoittaa suoraan sovellettavana joka tapauksessa, henkilötietojen käsittelyn sitominen tiettyyn alustaan olisi tietojen käsittelyn näkökulmasta merkityksetöntä.

Ehdotetun lain 101 §:ssä säädettäisiin erikseen pelihaittarekisteristä, jonka rekisterinpitäjänä toimisi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. 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 usealla eri tavalla. Rekisterien tiedot voitaisiin tallentaa samaan tietojärjestelmään tai vaihtoehtoisesti toteutus voisi olla rakentaa molemmille rekisterinitäjille erilliset tietojärjestelmät.

56 §. Luettelo toimiluvanhaltijoista. Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisen velvollisuudesta pitää luetteloa toimiluvan saaneista luonnollisista henkilöistä ja oikeushenkilöistä. Valvontaviranomainen pitäisi luetteloa yleisessä tietoverkossa ja sen tulisi olla koneluettavassa muodossa. Lista pitäisi sisältää toimiluvanhaltijoiden yksilöintitietoja, jotka viranomainen on saanut toimilupahakemuksen hakemisen yhteydessä. Listassa julkaistaisiin ainakin toimiluvanhaltijan nimi ja rekisteritunnus.

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.

58 §. Koeostot. Pykälässä säädettäisiin koeosto-oikeudesta ja viranomaisen oikeudesta käyttää valehenkilöllisyyttä. Koeostot olisivat yksi keskeinen viranomaisen keino valvoa, noudatetaanko rahapelitoiminnassa lainsäädäntöä. Vastaavanlaisia toimivaltuuksia on muun muassa kuluttajaviranomaisilla ja markkinavalvonnassa myös eräillä muilla viranomaisilla.

Koeostoja tehdessä olisi tarpeen valvonnan tehokkuuden kannalta käyttää valehenkilöllisyyttä ja vääriä asiakirjoja sekä sähköisesti että fyysisesti. Koeostoissa viranomainen voisi tekeytyä kuluttajaksi, jos se olisi välttämätöntä koeoston paljastumisen ehkäisemiseksi. Valehenkilöllisyyttä tulisi voida käyttää sekä sähköisissä järjestelmissä että fyysisesti paikan päällä. Valvontaviranomaisen tulee voida järjestää koeostot omien ohjeidensa mukaisesti, jotta koeostot ovat hyväksyttäviä ja sisäisen valvonnan piirissä.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista valehenkilöllisyyden käyttämistä. Kaikkea rahapelaamista koskevan pakollisen tunnistautumisen vaatimuksen johdosta rahapeliä pelaava tulee tunnistaa ja tämän asiakkuus tulee rekisteröidä henkilökohtaiseksi. Tämä edellyttää henkilötietojen syöttämistä rekisteröitymisen yhteydessä. Arpajaislaki ei tunnista tilannetta, jossa saman asiakkuuden jakaisi useampi henkilö. Tämän johdosta koeostojen toteuttaminen ei ole mahdollista ilman valehenkilöllisyyttä sekä koeoston kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja välineitä, kuten asiakkuuskorttia. Valvonnan tarkoitus ei toteudu, jos pelaajaksi rekisteröitymistapahtumassa esiinnyttä viranomaisena, sillä tällöin ei voida valvoa rahapelien toimeenpanijan menettelyä suhteessa pelaajaan ja lainsäädännön vaatimuksiin. Ei myöskään voida pitää kohtuullisena, että valvontaviranomaisen palveluksessa olevien henkilöiden tulisi käyttää omia henkilötietojaan koeoston tekemisessä. Säännöksen perusteella olisi mahdollista käyttää koeostoa varten keksittyä nimeä ja esimerkiksi mainittua tarkoitusta varten luotua sähköpostitiliä. Tässä

yhteydessä säädettäisiin valvontaviranomaiselle myös oikeus saada käyttöönsä valehenkilöllisyyden osoittamistarkoitukseen valmistettuja vääriä asiakirjoja.

Viranomaisen tulisi ilmoittaa valehenkilöllisyyden käytöstä rahapeliyritykselle ja rekisterinpitäjälle niin pian kuin se on koeoston tarkoitusta vaarantamatta mahdollista.

Koeostaminen on tunnistettu tärkeäksi keinoksi seurata esimerkiksi pakollisen tunnistautumisen toteutumista fyysisessä ja sähköisessä rahapelitoiminnassa. Toiselle henkilölle kuuluvaa tunnistautumismateriaalia voi väärinkäyttää esimerkiksi pelikielossa oleva tai alaikäinen, jolloin pakollisen tunnistautumisen tarkoitus ei toteudu.

Koeostoja voitaisiin tehdä fyysisten rahapelimyyntipisteiden lisäksi tarvittaessa myös toimiluvan haltijoiden sähköisillä rahapelisivustoilla sekä ilman vaadittavaa toimilupaa toimeenpannuilla rahapelisivustoilla. Koeostoilla saadut mahdolliset rahapelivoitot eivät saisi tulla koeoston tehneen virkamiehen tai muun henkilön hyödyksi.

59 §. Valvontaviranomaisen henkilökunnan rahapeleihin osallistumisen kielto. Lailla rajoitettaisiin valvontaviranomaisen osallistumista rahapeleihin. Voimassa olevan arpajaislain 43 §:n 3 momentin mukaan Poliisihallituksen virkamies ei saa osallistua rahapeleihin, joiden tekninen valvonta on hänen tehtävänänsä, jos hän voi saada virkatehtävissään tietoonsa sellaista pelitapahtuma-aineistoa, jota hän voi hyödyntää omassa pelaamisessaan. Rajoittamispäätöksen tekisi valvontaviranomainen. Pykälän 2 momentissa esitetään lisäksi uutena tarkkarajaisempaa säännöksenä kiellettävän pelikasinolla pelaaminen sellaisilta valvontaviranomaisen virkamiehiltä, jotka valvovat pelikasinossa toimeenpantavia rahapelejä.

60 §. Valvontaviranomaisen henkilökunnan selvitysvelvollisuus. Ehdotetun rahapelilain tarkoituksena on avata osa Suomen rahapelimarkkinasta kilpailulle. Merkittävä osuus rahapelimarkkinasta jäisi yksinoikeustoimiluvan saaneelle valtion määräysvallassa olevalle yhtiölle, mutta rahapelitoimiluvan haltijoiden määrää ei lainsäädännöllä rajoitettaisi. Näin ollen lakiuudistuksen jälkeen kilpailluilla markkinoilla voisi olla jopa useita kymmeniä rahapelitoimiluvan saaneita toimijoita. Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisen virkaan nimitettävän ilmoitusvelvollisuudesta viranomaisen ja sen virkamiehen riippumattomuuden varmistamiseksi. Valvontaviranomaisen virkamiehen tulisi tehtävässään olla toimilupaa hakevasta, valvottavasta ja sen taloudellisesta toiminnasta riippumaton. Pykälä täydentäisi toimialakohtaisesti virkamiehen hallintolaissa säädettyä esteellisyyttä koskevaa sääntelyä ja ottaisi huomioon virkaan nimittämiseen ja tehtävään määräämiseen liittyvät perustuslain, valtion virkamieslain (750/1994) ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) säännökset.

Ehdotetulla pykälällä turvattaisiin uudessa toimintaympäristössä viranomaistoimintaa sitovien hallinnon oikeusperiaatteiden osalta erityisesti yhdenvertaisuus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteiden toteutumista ja pyrittäisiin ehkäisemään tehokkaasti ennalta salassa pidettävän tiedon kuten liikesalaisuustietojen väärinkäyttöä. Ehdotetulla sääntelyllä pyrittäisiin myös ennalta suojaamaan lupa- ja valvontatehtäviä suorittavia virkamiehiä epäasialliselta vaikuttamiselta ja vähentämään viranomaistyössä esiintyviä esteellisyytilanteita.

Virkaan nimittämisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa. Yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Saman lain 12 §:n mukaan erilainen kohtelu julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa ja työhön tai palvelukseen otettaessa on oikeutettua, jos kohtelu perustuu työtehtävien laatuun ja niiden suorittamista koskeviin todellisiin ja ratkaiseviin vaatimuksiin ja kohtelu on oikeasuhtaista oikeutettuun tavoitteeseen pääsemiseksi.

Ehdotetun pykälän 1 momentissa säädettäisiin tiedoista, jotka virkaan nimitettävän tulisi selvityksellä antaa. Annettavat tiedot koskisivat virkaan nimitettävän omistusta rahapelialan yrityksissä, rahapeliyhtiöiden pelitileillä olevaa rahamäärää, rahapeliyhtiöiden maksamia voittoja ja pelitileiltä tehtyjä nostoja viimeisten 12 kuukauden ajalta, rahapelitoimintaan liittyviä sivutoimia sekä lupa- ja valvontatehtävän näkökulmasta muita mahdollisesti merkittäviä sidonnaisuuksia. Sivutoimella tarkoitettaisiin virkaa sekä palkattua työtä ja tehtävää, joista virkamiehellä on oikeus kieltäytyä, samoin kuin ammattia, elinkeinoa ja liikettä.

Ehdotetun pykälän tarkoituksena olisi ennen kaikkea varmistaa käytännössä virkamieslain 8 c §:n 1 momentissa säädetty viranomaisen velvollisuus varmistaa, ettei nimitettävällä tai tehtävään määrättävällä henkilöllä olisi virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Virkamieslain 6 c §:n mukaan virkaa hakevan on liitettävä hakemukseen tarvittavat selvitykset. Virkamies ei virkamieslain 18 §:ssä säädetyn mukaisesti saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään, eikä sivutoimi saa vaarantaa luotamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista taikka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa. Virkamieslain 8 c §:n mukaan viranomaisen on henkilöä nimitysharkinnassa arvioidessaan otettava huomioon täytettävänä olevan viran tai tehtävän luonne.

Ehdotetulla pykälällä ei loukattaisi virkaan nimitettävän omaisuudensuojaa tai yksityisyyttä, eikä suhteettomasti rajoitettaisi hänen vapauksiaan harjoittaa virkatehtäviensä ulkopuolella muuta elinkeinoa. Pykälän 5 momentissa kuitenkin kiellettäisiin ehdotetun lain mukaisia lupa- ja valvontatehtäviä hoitavilta virkamiehiltä toimiluvanhaltijoiden ja muiden rahapeliyhtiöiden osakkeiden tai niihin liittyvien johdannaisten hankinta. Kielto koskisi myös yhteissijoitusyrityksiä, joiden pääsiallinen tarkoitus (yli 50 prosenttia rahaston varoista) on sijoittaa rahapeliyhtiöiden osakkeisiin. Ilmoitettavilla tiedoilla olisi ennen kaikkea merkitystä viranomaisen arvioissa virkaan nimitettävän edellytyksistä hoitaa täytettävänä olevan viran tehtävät.

Virkamieslain 8 a §:n mukaan viranomaiselle annetut henkilön taloudellista asemaa koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä.

61 §. *Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus toimiluvanhakijalta ja toimiluvanhaltijalta.* Valvontaviranomaisella tulee olla kattavat tiedonsaantioikeudet valvottavilta, jotta valvonta on tehokasta ja kattavaa. Markkinoilla toimivia yksinoikeustoimiluvan haltijaa sekä rahapelitoimiluvan haltijoita tulee voida valvoa tehokkaasti, jotta hallitusohjelmaan kirjattu tavoite ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja voi toteutua. Tehokas valvonta on myös ensimmäinen askel kohti rahapelijärjestelmän kanavointiasteen parantamista. Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus markkinatoimijoita kohtaan on avainasemassa tehokkaan valvonnan järjestämisessä. Markkinatoimijoiden ei tule voida kieltäytyä salassapitosäännöksiin vedoten tietojen toimittamisesta valvontaviranomaiselle, jotta valvonta pysyy tehokkaana. Viranomaisen kattavat tiedonsaantioikeudet ovat valvontatehtävän lisäksi välttämättömiä myös sen turvaamiseksi, että viranomainen saa toimiluvan myöntämisen edellyttämät tiedot.

Ehdotetun pykälän mukaan valvontaviranomaisella olisi oikeus saada toimiluvanhakijalta ja toimiluvanhaltijalta tässä laissa säädettyjen toimilupa- ja valvontatehtäviensä suorittamiseksi ja rahapelitoiminnan tilastoinniseksi salassapitosäännösten estämättä ja maksutta välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeudet rajattaisiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti vain valvontatehtävän suorittamiseksi ja tilastoinnin osalta välttämättömiin tietoihin. Tiedonsaantioikeus kohdistuisi yksinoikeustoimiluvan, rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistoimiluvan haltijoihin. Valvontaviranomaisen valvonta- ja tilastointitehtävä ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa.

Pykälässä lueteltaisiin sellaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Tällaisia tietoja olisivat ensinnäkin yksinoikeustoimiluvan, rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan myöntämiseksi tarvittavat tiedot. Nämä tiedot olisivat ehdotetun lain 12 §:ssä tarkoitettuja tietoja. Tiedonsaantioikeus koskisi myös valvontamaksun määrittämiseksi tarvittavia tietoja ja pelaajan asettamia tappio- ja talletusrajoja. Viranomaisen tulisi saada tietoonsa myös pelaajia koskevat peliestot, rahapeliin pelitapahtumat, ja rahapeliin pelitilapahtumat. Toimiluvanhaltijan tulisi luovuttaa rahapeliin pelitilapahtumat valvontaviranomaiselle sähköisessä muodossa.

Valvontatehtävien hoitaminen edellyttäisi myös rahapeliin markkinointia ja rahapeliin toimeenpanoa koskevien tietojen saamista sekä rekisteröidyn pelaajan tunnistetietojen saamista. Käytännössä rekisteröityä pelaajaa koskevat tiedot tarkoittaisivat yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan asiakasrekisteritietoja. Markkinointia koskevat välttämättömät tiedot olisivat esimerkiksi raportointivelvollisuutta koskevassa 66 §:ssä tarkoitettua toimiluvanhaltijan edeltävän vuoden markkinointia koskevat tiedot. Rahapeliin toimeenpanoa koskevat välttämättömät tiedot pitäisivät puolestaan sisällään ainakin saman 66 §:n mukaiset tiedot pelitoiminnan kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin toimiluvanhaltija on ryhtynyt pelaamisesta aiheuttamien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi. Toimeenpanoa koskevat välttämättömät tiedot pitäisivät sisällään myös ehdotetun 33 §:n säädetyn huolenpito-velvollisuutta ja omavalvontaa koskevan suunnitelman sisältämät tiedot. Valvontatehtävien hoitaminen edellyttäisi myös toimiluvanhaltijoilta saatavia tietoja pelikulutuksesta tuotetasolla, alueellisesti, kanavakohtaisesti ja myyntipaikkakohtaisesti sekä myyntipaikkojen ja raha-automaattien sijoittumista koskevia tietoja. Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus koskisi myös välttämättömiä henkilötietoja, kuten pelaajien henkilötunnuksia.

Tiedonsaantioikeuksia on mahdollista käyttää sekä markkinoinnin valvontaan että yksinoikeustoimijan sekä kilpaillulla markkinalla toimivien valvontaan. Tiedonsaantioikeuksien hyödyllisyys, kuten koko valvontatoiminnan, riippuu suurilta osin riittävästä pelotteista ja sanktioista.

62 §. *Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus viranomaiselta.* Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta saada tietoja muilta viranomaisilta. Rahapelitoiminnan tehokas valvonta sekä väärinkäytösten ehkäiseminen ja selvittäminen edellyttävät viranomaisten välistä yhteistyötä. Siksi valvontaviranomaiselle ehdotetaan oikeutta saada salassapitosäännösten estämättä ja maksutta toiselta viranomaiselta välttämättömiä tietoja toimiluvan myöntämisestä koskevien edellytysten arvioimiseksi ja tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvomiseksi. Tiedonsaantioikeus koskisi myös välttämättömiä henkilötietoja.

Viranomaisia, joihin tiedonsaantioikeus kohdistuisi, olisivat esimerkiksi poliisi-, rikosrekisteri-, ulosotto-, vero- ja väestörekisteriviranomaiset. Toiselta viranomaiselta saatuihin tietoihin sovellettaisiin samanlaista salassapitovelvollisuutta kuin sellaisiin tietoihin, jotka valvontaviranomainen on saanut rahapelilaisissa tarkoitettuja tehtäviä suorittaessaan.

63 §. *Valvontaviranomaisen oikeus luovuttaa tietoja toiselle viranomaiselle.* Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja toiselle viranomaiselle kahdessa eri tilanteessa. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi luovuttaa toiselle viranomaiselle tietoja, jos luovuttaminen olisi tarpeen valvontaviranomaisen omien toimilupa- ja valvontatehtävien suorittamiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan tietojen luovuttaminen olisi mahdollista silloin, kun tiedot olisivat välttämättömiä kyseiselle viranomaiselle säädetyn tehtävän hoitamiseksi.

Valvontaviranomaisen tietoonsa saamat toimiluvanhaltijan toimintaa, toimiluvanhaltijaa tai sen merkittäviä omistajia ja johtoa koskevat tiedot voivat olla tarpeen myös muille viranomaisille näille kuuluvien tehtävien suorittamiseksi. Toimiluvan myöntämisen yleisenä edellytyksenä ei olisi, että hakija olisi rekisteröitynyt Verohallinnon rekisteriin. Tältä osin riittävää olisi, että Verohallinto saa tiedon toimiluvan myöntämisestä ja että tietojenvaihto Verohallinnon ja valvontaviranomaisen välillä olisi toimiva. Verohallinnolle olisi tarpeellista saada valvontaviranomaiselta verovalvontaa varten tarvittavat tiedot esimerkiksi kuukausittain.

64 §. *Oikeus saada tietoja sakko- ja rikosrekisteristä.* Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta saada tietoja sakko- ja rikosrekisteristä. Jotta valvontaviranomainen voisi arvioida hakijana olevan luonnollisen henkilön ja oikeushenkilön merkittävien omistajien ja johdon luotettavuutta ja sopivuutta, valvontaviranomaisella on oltava oikeus saada tätä varten tarpeelliset tiedot sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 46 §:ssä tarkoitetusta sakokrekisteristä. Rikosrekisteritiedot toimiluvanhakijan luotettavuuden ja sopivuuden selvittämiseksi valvontaviranomaiselle voidaan luovuttaa rikosrekisterilain (770/1993) 4 a §:n nojalla.

65 §. *Tarkastusoikeus.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi valvontaviranomaisen oikeudesta tehdä tarkastuksia lain ja sen nojalla annettujen säännösten valvonnan suorittamiseksi. Viranomainen voisi tarkastaa yksinoikeustoimiluvan haltijan, rahapelitoimiluvan haltijan ja peliohjelmistotoimiluvan haltijan tiloja, tietojärjestelmiä ja toimintaa, jos tarkastus on valvontatehtävän hoitamiseksi välttämätöntä. Lisäksi viranomaisella olisi tarkastusoikeus lainvastaisesta toiminnasta perustellusti epäillyn tahon toimintaan. Tarkastusoikeus varmistaisi, että valvontaviranomainen voi puuttua toimintaan tehokkaasti ja valvoa esimerkiksi sosiaalisen median tilejä. Tarkastukset voidaan suorittaa niin avoimiin lähteisiin kuin myös kirjautumisen takana oleviin sivustoihin tai sosiaalisen median käyttäjätileihin.

Valvontaviranomainen voisi pyytää poliisilta virka-apua tarkastuksen toteuttamiseksi esimerkiksi tilanteessa, jossa valvontaviranomaista estetään suorittamasta virkatehtävää. Poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:ssä säädetään poliisin antamasta virka-avusta, antamiseen liittyvästä poliisiin päätöksenteosta ja virka-avun maksullisuudesta. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Poliisin on annettava virka-apua muulle viranomaiselle myös laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään.

Vastaava viranomaisen tarkastusoikeutta koskeva säännös sisältyy arpajaislain 45 §:ään.

66 §. *Toimiluvanhaltijan raportointivelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan raportointivelvollisuudesta valvontaviranomaiselle. Osa selvityksistä ja asiakirjoista tulisi toimittaa myös pykälässä mainituille ministeriöille.

Vuosittainen raportointivelvollisuus kattaisi seuraavaa vuotta koskevan toimintasuunnitelman, seuraavaa vuotta koskevan talousarvion, edellisen vuoden tilinpäätösasiakirjat, selvityksen rahapelien markkinoinnista edelliseltä vuodelta sekä selvityksen pelitoiminnan kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin toimiluvanhaltija on ryhtynyt pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi edellisenä vuonna. Viranomainen voisi antaa tarkempia määräyksiä selvitysten toimittamisen määräajoista ja selvitysten sisällöstä.

Selvitysten ja asiakirjojen edellyttäminen mahdollistaisi osaltaan viranomaiselle seurata valtakunnassa tapahtuvaa rahapelien toimeenpanoa ja markkinointia sekä arvioida toimiluvan myöntämisen edellytysten olemassaoloa. Raportointivelvollisuuden laiminlyömisestä voitaisiin määrätä rikemaksu.

67 §. Tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuus. Uutena valvonnallisena keinona laissa säädettäisiin tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuudesta. Ruotsin rahapelilainsäädännössä ja esimerkiksi Finanssivalvonnasta annetussa laissa on vastaavat säännökset. Toimiluvanhaltijan tilintarkastajan tulisi viipymättä ilmoittaa valvontaviranomaiselle toimiluvanhaltijaa koskevasta seikasta tai päätöksestä, jonka hän on saanut tietoonsa tehtävänsä suorittaessaan ja jonka voidaan katsoa esimerkiksi olennaisesti rikkovan toimilupaedellytyksiä tai toimeenpanoa koskevia säännöksiä tai niiden nojalla annettuja määräyksiä tai vaarantavan toimiluvanhaltijan toiminnan jatkumisen. Sama ilmoitusvelvollisuus koskisi, jos tilintarkastaja saa tällaisen seikan tai päätöksen tietoon toimiluvanhaltijan kanssa samaan ryhmittymään tai konserniin kuuluvassa yhteisössä taikka toimiluvanhaltijaan merkittävässä sidoksessa olevassa yhteisössä.

6 luku. Valvontamaksu.

68 §. Valvontamaksu. Pykälässä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijalta, rahapelitoimiluvan haltijalta ja peliohjelmistotoimiluvan haltijalta perittävästä valvontamaksusta. Kyse olisi veronluonteisesta maksusta, joka ei perustuisi suoraan valvontatoiminnasta aiheutuviin kustannuksiin. Vastaavan kaltainen veronluonteinen valvontamaksu peritään Finanssivalvonnan valvottavilta. Pykälän 1 momentin mukaan valvontamaksu määrättäisiin kalenterivuositain euro-määräisenä kiinteänä maksuna.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijalta perittävästä valvontamaksusta. Kunkin yksinoikeustoimiluvan nojalla harjoitettava rahapelitoiminta poikkeaa jossain määrin luonteeltaan toisistaan, minkä vuoksi yksinoikeustoimintaan myönnettävien toimilupien osalta perittäisiin erilliset ja eri suuruiset valvontamaksut. Fyysisten raha-automaattien ja fyysisten kasinopelien toimeenpanoon myönnetyn toimiluvan osalta valvontamaksu olisi suurempi, koska tällaisen toiminnan edellyttämät valvontatoimenpiteet eroavat muusta yksinoikeuden nojalla harjoitettavasta rahapelitoiminnasta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin rahapelitoimiluvan haltijalle määrättävästä valvontamaksusta. Valvontamaksun suuruus olisi porrastettu pelikatteen mukaisesti. Pelikatteella tarkoitettaisiin rahapelilain mukaisen rahapelitoimiluvan nojalla toimeenpantujen rahapelien rahapanosten yhteismäärän ja pelaajille maksettujen voittojen erotusta. Viranomainen tarkistaisi valvontamaksun suuruuden perustana olevan toteutuneen pelikatteen toimiluvanhaltijan viimeisestä vahvistetusta tilinpäätöksestä. Toimiluvanhaltijalla olisi 69 §:n 4 momentin nojalla velvollisuus toimittaa valvontamaksun määräämistä varten valvontaviranomaiselle tiedot, jotka ovat valvontamaksun perusteena.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin valvontamaksun määräytymisen perusteista niissä tapauksissa, kun toimiluvanhaltijalla ei olisi ollut rahapelitoimilupaa edellisen vuoden aikana. Tämä tarkoittaisi käytännössä kaikkia rahapelitoimiluvan haltijoita, jotka aloittaisivat rahapelitoiminnan ensimmäistä kertaa Manner-Suomessa. Ensimmäisen vuoden valvontamaksun määrä muodostuisi kahdesta erillisestä erästä. Ensimmäinen erä koostuisi niin sanotusta perusmaksusta, joka olisi saman suuruinen kaikille rahapelitoimiluvan haltijoille. Valvontaviranomainen määrittäisi valvontamaksun toisen erän suuruuden ensimmäisen toimintavuoden toimiluvanhaltijan vahvistetusta tilinpäätöksestä ilmenevän toteutuneen pelikatteen määrän perusteella. Jos ensimmäisen vuoden valvontamaksu alittaisi toimiluvanhaltijan toteutuneen pelikatteen perusteella laskettavan valvontamaksun määrän, tulisi toimiluvanhaltijan maksaa näiden välinen erotus

seuraavan vuoden valvontamaksun yhteydessä. Jos ensimmäisen vuoden valvontamaksu olisi suurempi kuin laskennallinen valvontamaksu, tulisi viranomaisen palauttaa erotus toimiluvanhaltijalle. Erotus voitaisiin huomioida vähentämällä tai lisäämällä erotuksen määrä toimiluvanhaltijan seuraavan vuoden laskennalliseen valvontamaksuun, jos toimiluvanhaltijan toimilupa olisi voimassa pidempään kuin yhden vuoden.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin peliohjelmistotoimiluvan haltijalta perittävästä valvontamaksusta. Pykälän 7 momentin mukaan kustakin toimiluvasta perittäisiin oma erillinen valvontamaksunsa, jos toimiluvanhaltijalla olisi useampia kuin yksi toimilupa.

69 §. Valvontamaksun määrääminen. Valvontaviranomainen määräisi valvontamaksun maksettavaksi. Päätöksessään valvontaviranomainen määräisi maksun eräpäivän, joka voi olla aikaisintaan maksuunpanovuoden kesäkuun viimeinen päivä. Maksu voitaisiin maksaa useammassa erässä, jos valvontaviranomainen niin päättää. Maksupäätös lähetettäisiin maksuvelvolliselle viimeistään 30 päivää ennen eräpäivää. Valvontamaksun määrää koskeva tieto olisi julkinen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain perusteella.

Ehdotetun 2 momentin mukaan, jos maksuvelvollisuus alkaisi kesken kalenterivuoden eli toimiluvan voimassaolo alkaisi kesken vuoden, valvontamaksu määräytyisi niiden kalenterikuukausien määrän mukaisesti, jonka toimilupa olisi voimassa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valvontamaksun määräytymisestä, jos maksuvelvollisuus päättyisi kesken kalenterivuoden. Valvontamaksusta palautettaisiin toimiluvanhaltijan hakemuksesta niin monta kahdestoistaosaa kuukautta kohden kuin täysiä kalenterikuukausia on jäljellä kyseisenä kalenterivuotena.

Toimiluvanhaltijan tulisi 4 momentin mukaan toimittaa valvontamaksun määräämistä varten valvontaviranomaiselle ne tiedot, jotka ovat valvontamaksun perusteena. Tiedot tulisi toimittaa viimeistään valvontaviranomaisen määrittämänä ajankohtana. Tarkoituksena on, että tiedot olisivat valvontaviranomaisen käytettävissä riittävän ajoissa, jotta maksu voitaisiin tämän pykälän mukaisesti määrätä.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen toimivallasta antaa tarkempia määräyksiä maksumenettelystä, maksun suorittamisesta useammassa kuin yhdessä erässä sekä valvontamaksun määräämiseksi tarvittavien tietojen toimittamistavasta.

70 §. Valvontamaksun määrääminen arvioimalla. Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta määrätä valvontamaksu arvioimalla, jos toimiluvanhaltija ei olisi 69 §:n 4 momentin mukaisesti toimittanut niitä tietoja, joita valvova viranomainen tarvitsee valvontamaksun määräämiseksi, tai tiedot olisivat ilmeisen virheellisiä tai puutteellisia valvontamaksun määräämiseksi.

Viranomaisen tulisi 2 momentin mukaan maksun määrää arvioidessaan ottaa huomioon toimiluvanhaltijan koko ja markkina-asema, toimiluvanhaltijan aiempina vuosina ilmoittamat tiedot, vertailutiedot muista vastaavaa toimintaa harjoittavista toimiluvanhaltijoista sekä muut näihin rinnastettavat maksun määräämisperusteeseen vaikuttavat seikat. Valvontaviranomaisen tulisi pyrkiä arvioimaan maksun peruste todellista vastaavaksi.

Pykälän 3 momentin mukaan valvontaviranomaisen olisi lähetettävä kehotus maksuvelvolliselle toimittaa tarvittavat tiedot sen uhalla, että maksu määrätään arvioimalla, ellei tietoja toimiteta viranomaisen asettamassa kohtuullisessa ajassa. Kehotuksen tulisi sisältää tieto arvioidun maksun määrästä.

Valvontaviranomainen voisi 4 momentin mukaan oikaista arviomaksuunpanoa vuoden kuluessa arviomaksuunpanoa seuraavan kalenterivuoden alusta. Viranomaisen voisi tehdä oikaisun omasta aloitteestaan. Viranomaisen voisi tehdä oikaisun valvontavelvollisen hyväksi, jos valvontamaksua on virheen johdosta määrätty liikaa. Viranomaisen voi tehdä oikaisun myös toimiluvanhaltijan vahingoksi, jos valvontamaksua on virheen johdosta jäänyt osaksi tai kokonaan määräämättä. Oikaisu rajoittuisi kuitenkin käytännössä vain selvien tai ilmeisten virheiden oikaisuun. Oikaisu voisi koskea valvontamaksupäätöksessä olevia asia-, kirjoitus-, lasku- ja muita virheitä. Virheeksi katsotaan myös tilanne, jossa valvontamaksu on perustunut virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka asiassa on ilmennyt sellaista uutta selvitystä, joka olisi merkittävästi voinut vaikuttaa asian ratkaisuun. Oikaisu tulisi tehdä vuoden kuluessa siitä hetkestä, kun arviomaksuunpanoa seuraava kalenterivuosi on alkanut. Oikaisua koskevan säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa oikean valvontamaksun määrääminen niissä tilanteissa, kun virhe huomataan valvontamaksun määräämisen jälkeen. Viranomaisen voisi soveltaa säännöstä muun muassa, jos sen tietoon on tullut jotain uutta tietoa, joka merkittävästi olisi vaikuttanut valvontamaksun määräämiseen. Tällainen merkittävä tieto voi olla esimerkiksi myöhemmin vahvistettu tilinpäätös.

71 §. Valvontamaksun viivästyskorke ja periminen ulosottotoimin. Pykälä sisältäisi säännökset valvontamaksun viivästyskorosta ja maksun perimisestä ulosottotoimin. Pykälän 1 momentin mukaan olisi suoritettava viivästyskorke korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentin mukaisesti, jos valvontamaksua ei makseta viimeistään eräpäivänä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valvontamaksun perimisestä ulosottotoimin. Ehdotuksen mukaan valvontamaksu korkoineen olisi suoraan ulosottokelpoinen. Valvontamaksun perimisestä säädettäisiin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetussa laissa (706/2007).

7 luku. Rahapelitoiminnan ja -markkinoinnin kieltäminen.

72 §. Rahapelitoimintaa koskevat kiellot. Lakiin sisällytettäisiin rahapelitoimintaa koskevat kiellot. Kiellot vastaisivat pääosin sisällöltään voimassa olevan arpajaislain 62 §:ssä säädettyjä kieltoja. Ehdotettuun pykälään sisällytettäisiin luettelo rahapeliin toimeenpanoon liittyvistä kielloista. Pykälässä tarkoitettut teot täyttäisivät myös rikoslain rahapelirikoksen tunnusmerkistön.

Pykälän 1 momentin mukaan rahapeliin toimeenpano muulla kuin 3 §:ssä tarkoitettulla tavalla olisi kielletty. Lain 3 §:ssä määriteltäisiin tyhjentävästi rahapeliin toimeenpanomuodot.

Pykälän 2 momentin mukaan kiellettyä olisi rahapeliin toimeenpano ilman laissa edellytettyä toimilupaa, ilman laissa edellytettyä toimilupaa toimeenpantujen rahapeliin myyminen, välittäminen ja markkinointi sekä rahapeliin myyminen tai välittäminen tai rahapeliin markkinointi ulkomaille, jollei se ole sallittua sen valtion tai alueen lainsäädännön mukaan, johon rahapelejä myydään, välitetään tai markkinoidaan. Lisäksi pykälässä kiellettäisiin toimiluvanhaltijan toimeenpaneman rahapeliin myyminen, välittäminen, pelipanosten vastaanottaminen ja voittojen välittäminen ilman toimiluvanhaltijan lupaa sekä tilan luovuttaminen ilman laissa säädettyä toimilupaa tapahtuvaan raha-automaattien ja kasinopeliin käytettävänä pitämiseen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että rahapeliin rinnastettaisiin tässä pykälässä kryptovaluuttoilla tapahtuva pelaaminen. Säännöksen tavoitteena olisi mahdollistaa, että esimerkiksi Manner-Suomessa tapahtuvan tai Manner-Suomeen suunnatun kryptokasinotoiminnan markkinointi voitaisiin tarvittaessa kieltää. Kryptovaluuttojen käyttöä ei siis sallittaisi rahapelaamisessa. Kryptovaluuttoilla pelaaminen olisi ongelmallista muun muassa rahanpesun ehkäisyn sekä kuluttajansuojan ja rahapelejä pelaavien oikeusturvan takaamisen kannalta. Osa kryptovaluuttatoimijoista

toimii kansainvälisesti vailla valvontaa ja toimilupaa ja niiden toiminnassa on ollut vakavia kuluttajansuojaan liittyviä puutteita.

Pykälän 4 momenttiin sisältyisi arpajaislain 62 §:n 5 momenttia vastaava säännös, jonka mukaan ulkomailla toimeenpantavina rahapeleinä ei pidetä rahapelejä, joiden toimeenpanoon osallistuu toimiluvanhaltija.

73 §. Rahapeliin toimeenpanon ja markkinoinnin kieltäminen. Valvontaviranomainen voisi pykälän nojalla kieltää sekä rahapelijärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden että toimiluvanhaltijoiden lainvastaisen rahapelitoiminnan ja markkinoinnin. Vastaavanlaiset säännökset sisältyvät arpajaislakiin.

Viranomaisella voisi kieltää rahapeliin toimeenpanon ja markkinoinnin, jos rahapeliin toimeenpanossa tai markkinoinnissa rikotaan 72 §:ssä säädettyä kieltä, tai jos rahapeliin markkinoinnissa rikotaan 48–53 §:n säännöksiä. Kieltopäätös voitaisiin tehdä myös tilanteissa, joissa rahapeliin toimeenpanossa rikotaan 20–29 §:n, 32 §:n, 33:n 1 momentin, 35–42 §:n tai 43 §:n 1 tai 2 momentin taikka 44–46 §:n säännöksiä. Toimeenpano ja markkinointi voitaisiin kieltää myös silloin, jos rahapeliin toimeenpanossa rikottaisiin 30 tai 31 §:n ja niiden nojalla annettujen asetusten määräyksiä. Ehdotetun pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan toimeenpano ja markkinointi voitaisiin kieltää myös silloin, kun rahapeliin toimeenpanossa tai markkinoinnissa rikotaan muutoin rahapelilakia tai lain nojalla annettuja säännöksiä.

Kielto voitaisiin kohdistaa toimiluvanhaltijaan ja muuhun rahapelin toimeenpanijaan, sellaiseen elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja, luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tai markkinoi rahapelejä sekä sellaiseen luonnolliseen henkilöön, joka taloudellisen tai muun hyödyn saamiseksi markkinoi rahapelejä tai muulla tavoin edistää rahapeleihin osallistumista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kiellon enimmäiskestosta. Kielto olisi voimassa enintään 12 kuukautta. Valvontaviranomainen voisi jatkaa kiellon voimassaoloa enintään 12 kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä maksutapahtuman käynnistämiseksi ja toteuttamiseksi ei ole korjattu. 12 kuukauden voimassaoloajan ei katsottaisi vaikuttavan kiellon kohteena olevan toimijan oikeuksiin tarpeellista enemmän, sillä toimija voi välttyä kieltopäätöksen tehosteeksi asetetun uhkasakon maksuun tuomitsemiselta noudattamalla annettua valvontaviranomaisen päätöstä.

Rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan varmistamiseksi viranomaisella säädettäisiin toimivalta väliaikaisesti kieltää rahapelin toimeenpano, jos kuluttajien oikeusturva tai sen varmistamiseksi toteutettava valvonta vaarantuu.

Ehdotettujen säännösten tavoitteena on valvonnan tehokkaan ja nopean puuttumiskeinon turvaaminen voimassa olevaa sääntelyä tarkkarajaisemmin. Pykälän viittaukset täsmällisiin lainkohtiin antaisivat toimeenpanon ja markkinoinnin kieltämiselle yksiselitteiset perusteet, mikä selkeyttäisi myös lain soveltamista ja tulkintaa. Toimeenpanon kieltäminen soveltuisi hyvin monenlaisessa säännöksessä mainittuun toimeenpanon ja säännösten vastaiseen toimintaan eikä sen käyttämiseen viranomaisessa tulisi olla erityisen korkeaa kynnystä. Kieltopäätösmerkitykseen liittyy keskeisesti toimijan mahdollisuus korjata virheellinen menettelynsä ennen kieltopäätöksen antamista. Kieltopäätösmerkityksen aikana lakia soveltavan viranomaisen tulee huomioida myös muiden tässä laissa asetettujen hallinnollisten seuraamusten käyttämisen mahdollisuus ja siirtyä tarpeen mukaan joko lievempiin tai ankarampiin valvontakeinoihin.

Poikkeuksellisissa tilanteissa kieltopäätös voitaisiin antaa ilman kuulemistä. Säännöstä tukee osaltaan myös hallintolain 34 §:n 2 momentin 4 kohta. Kyseisen lainkohdan mukaan päätös voidaan ratkaista asianosaista kuulematta, jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle.

Valvontaviranomaisen tulisi pykälän 5 momentin mukaan pitää yleisessä tietoverkossa saatavilla luettelo niistä rahapelien toimeenpanijoista, joilla ei ole tässä laissa tarkoitettua toimilupaa, ja joiden rahapelien toimeenpanon tai markkinoinnin valvontaviranomainen on ehdotetun 73 §:n nojalla kieltänyt. Luettelo antaisi yhtäältä tietoa viranomaisen toiminnasta ja informoisi kuluttajia ilman toimilupaa rahapelejä toimeenpanneista tai markkinoineista toimijoista. Toisaalta luettelo olisivat velvollisia hyödyntämään omassa toiminnassaan maksupalveluntarjoajat noudattaessaan 75 §:ssä säädettyä kieltä toteuttaa tai käynnistää maksupalvelutapahtuma. Luettelon tulisi 5 momentin mukaan sisältää toimijoiden yksilöintitietoja ja olla konekielisessä muodossa luettelon hyödynnettävyyden takaamiseksi maksupalvelutoiminnassa.

Valvontaviranomainen voisi 6 momentin mukaan asettaa kieltopäätöksen tehosteeksi uhkasakon. Valvontaviranomainen tuomitsisi toimeenpanoa koskevan kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi. Markkinaoikeus puolestaan tuomitsisi markkinointikiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi valvontaviranomaisen hakemuksesta. Uhkasakkomenettelystä säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

Muutoksenhausta kieltopäätökseen säädetäisiin 12 luvussa. Toimeenpanokieltä koskevasta päätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen 105 §:n nojalla. Kielto olisi voimassa siihen asti, kunnes hallinto-oikeus määrää kiellon päätettäväksi ja tämä päätös saa lainvoiman tai kun ilman toimilupaa toimivalle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle myönnetään tämän lain tarkoittama oikeus toimeenpanna rahapelejä yksinoikeustoimiluvan tai rahapelitoimiluvan nojalla. Markkinointikieltä koskeva päätös voitaisiin 107 §:n nojalla saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

74 §. Uhkasakon tuomitseminen rahapelin toimeenpanijan vaihtuessa. Edellä 73 §:ssä momentissa tarkoitettua kiellon tehosteeksi asetettu uhkasakko voitaisiin tuomita toiselle taholle kuin kiellossa mainitulle toimeenpanijalle, mikäli rahapelin toimeenpanija kiellon asettamisen jälkeen vaihtuisi. Uhkasakko voitaisiin tuomita kiellossa mainitun toimeenpanijan sijasta sille, jonka harjoittamasta toiminnasta johtuen uhkasakko tuomitaan ja joka on rinnastettavissa rahapelin toimeenpanijaan. Lisäksi uhkasakko voitaisiin tuomita toimeenpanijan sijasta sille, jolle 73 §:ssä tarkoitettua kieltä rikkonut ja valvontaviranomaisen kieltämä toiminta on luovutettu, jos luovutuksensaaja toiminnan saadessaan tiesi tai hänen olisi pitänyt tietää valvontaviranomaisen asettamasta rahapelien kiellosta. Pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua rinnastamista arvioitaessa tulisi ottaa huomioon tahon määräysvalta sekä taloudelliset suhteet kiellossa mainittuun rahapelin toimeenpanijaan.

8 luku. Maksuliikenteen ja verkkoliikenteen estäminen ja verkkosisällön poistaminen

75 §. Maksutapahtumien käynnistämisen ja toteuttamisen kieltäminen. Pykälässä säädetäisiin viranomaisen toimivaltuudesta kieltää maksutapahtumien käynnistäminen ja toteuttaminen. Valvontaviranomainen voisi asettaa maksupalveluntarjoajalle kiellon toteuttaa tai käynnistää rahapelaamista koskevan maksutapahtuman maksajana tai maksunsaajana olevalta rahapelin toimeenpanijalta, jolla ei ole toimilupaa, ja joka markkinoi tai toimeenpanee rahapelejä tämän lain vastaisesti. Säännös velvoittaisi maksupalveluntarjoajaa toteuttamaan estotoimen viipymättä sen vaikuttavuuden turvaamiseksi. Kielto voitaisiin kohdistaa maksupalveluntarjoajan lisäksi kryptovarain tarjoajaan.

Maksupalveluntarjoajien olisi estettävä maksutapahtumat, joiden maksupalveluntarjoaja tietäisi valvontaviranomaisen ehdotetun 73 §:n 5 momentissa tarkoitetun luettelon perusteella koskevan rahapelin toimeenpanijaa, jolla ei ole tässä laissa tarkoitettua oikeutta harjoittaa rahapeli-toimintaa yksinoikeuden tai toimiluvan nojalla ja jonka rahapelien toimeenpanon tai markki-noinnin valvontaviranomainen on kieltänyt. Maksuliikenne-estot ovat yksi estokeino erityisesti tilanteissa, joissa toimiluvattoman rahapelitoimijan lainvastaiseen toimintaan puuttuminen on haastavaa. Maksuliikenne-estoilla voidaan katsoa olevan myös ennalta estävää pelotevaiku-tusta.

76 §. Toimiluvanhaltijan ilmoitusvelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan velvollisuudesta toimittaa omat ja sille maksuja välittävän palveluntarjoajan maksutiedot valvontaviranomaiselle. Toimiluvanhaltijan vastuulla olisi tietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmistaminen. Mikäli toimiluvanhaltija ei toimittaisi omia yksilöintitietojaan valvontaviranomaiselle, olisi mahdollista, että valvontaviranomainen asettaa toimiluvanhaltijan tai sille maksuja välittävän palveluntarjoajan maksutiedot maksuliikenne-estolistalle. Valvontaviranomainen ei olisi tällaisessa tilanteessa vastuussa virheellisesti estetyistä maksutapahtumista.

Pykälän säännösten noudattamatta jättämisestä valvontaviranomainen voisi määrätä rikemak-sun.

77 §. Tiedonsaanti maksupalveluntarjoajalta. Kattavat tiedonsaantioikeudet ovat tehokkaiden maksuliikenne-estojen ja niiden kattavan valvonnan välttämätön edellytys. Maksuliikenne-es-tojen käyttö, niiden valvonta ja niihin liittyvät tiedot ovat muusta rahapelien valvonnasta mer-kittävästi eroava järjestelmä, jonka toimivuus edellyttäisi lainsäädännössä omat erityiset sään-nöksensä tietojensaannin osalta. Tarvittava tietojensaanti tulisi valvonnan tehokkuuden ja vai-kuttavuuden takaamiseksi varmistaa, minkä vuoksi pykälässä esitetään valvontaviranomaisen tietojensaantioikeutta maksupalveluntarjoajalta salassapitosäännösten estämättä ja maksutta. Valvontaviranomaisen tietojensaantioikeus ulotettaisiin sekä perinteisiin maksupalveluiden tar-joajien että kryptovaran tarjoajien tietoihin.

Useissa EU- ja ETA-maissa rahapelitoiminnan valvontaviranomainen tekee yhteistyötä rahoi-tusvalvontaviranomaisen kanssa. Tietojensaantioikeus muilta viranomaisilta ja tietojen luovut-taminen viranomaisten välisessä yhteistyössä esitetään kirjattavaksi lakiin.

Arpajaislakiin verrattuna tiedonsaantioikeus laajentuisi koskemaan valvonnan kannalta välttä-mättömiä henkilötietoja, kuten esimerkiksi sijaintitietoja. Maksuliikenne-estojen valvonnassa ja Ahvenanmaan maakunnan erityisaseman huomioimiseksi sijaintitietojen saaminen olisi val-vonnassa tarpeen toimien selvittämisen ja kohdentamisen näkökulmista.

Arpajaislaissa ei ole sanktioitu tiedonsaantioikeuden laiminlyöntiä. Tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi voisi valvontaviranomainen ehdotetun 4 momentin mukaan asettaa uhkasakon. Eh-dotetussa 81 §:ssä esitetään lisäksi, että tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä valvontavi-ranomainen voisi määrätä jatkossa rikemaksun maksupalveluntarjoajalle ja kryptovaran tarjo-ajalle.

78 §. Verkkoliikenteen estäminen. Verkkoliikenteen estäminen olisi keino puuttua järjestelmän ulkopuoliseen lainvastaiseen rahapelien toimeenpanoon ja markkinointiin. Ehdotetussa pykä-lässä asetettaisiin verkkoyrityksille velvollisuus estää pääsy ehdotetun 73 §:n 5 momentissa tar-koitettujen rahapelien toimeenpanijoiden verkkosivuille. Viittauksella tarkoitetaan toimeenpa-nijoita, joilla ei ole tässä laissa tarkoitettua oikeutta harjoittaa rahapelitoimintaa yksinoikeuden

tai toimiluvan nojalla ja jonka rahapelien toimeenpanon tai markkinoinnin valvontaviranomaisen on kieltänyt.

Pykälässä ehdotetaan säädettävän valvontaviranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa verkkoyritykselle ilman aiheetonta viivästystä, jos eston kohteena olevalle toimijalle myönnettäisiin rahapelitoimilupa.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa lueteltaisiin tiedot, jotka estetyllä sivulla olisi vähintään julkaistava. Sisällön tarkoitus on informoida kuluttajaa estoista ja sen perusteista sekä antaa tietoa rahapelihaitoista. Viestin tulee sisältää tiedot siitä, että estetyllä sivulla rahapelejä tarjoavalla ei ole valvontaviranomaisen myöntämää toimilupaa eikä oikeutta toimeenpanna rahapelejä valtakunnassa. Lisäksi viestissä tulisi antaa tietoa vastuullisesta rahapelaamisesta, rahapelihaitoista, rahapelaamisen riippuvuusriskistä sekä rahapeliongelmien apua tarjoavista palveluntuottajista.

79 §. Poistomääräys. Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisen toimivaltuudesta tehdä poistomääräys lain soveltamisalaan kuuluvien säännösten rikkomisessa. Poistomääräys voitaisiin kohdistaa esimerkiksi verkkopalveluntarjoajaan tai sovelluspalveluntarjoajaan. Vastaavanlaisia toimivaltuuksia sisältyy esimerkiksi kuluttajaviranomaisia ja eräitä muita markkinavalvontaviranomaisia koskevaan sääntelyyn. Kynnys toimivaltuuksien käyttöön esitetään asetettavaksi verrattain korkealle. Edellytyksenä momentin mukaisten toimivaltuuksien käytölle olisi ensinnäkin, että kyse on sääntelyn rikkomistilanteesta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan valvontaviranomainen voisi, jos se olisi välttämätöntä tässä laissa säädetyin rikkomuksen tai lainvastaisen toiminnan lopettamiseksi, määrätä palveluntarjoajan poistamaan rahapelien toimeenpanoa tai markkinointia koskevaa digitaalisessa ympäristössä olevaa sisältöä.

Saman momentin 2 kohdan mukaan valvontaviranomainen voisi samoilla edellytyksillä kuin 1 kohdassa määrätä verkkotunnusrekisterin ylläpitäjän tai verkkotunnusvälittäjän poistamaan verkkotunnuksen käytöstä. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 164 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto ylläpitää rekisteriä fi-maatunnukseen päätyvistä verkkotunnuksista (verkkotunnusrekisteri) ja tietokantaa verkkotunnusten teknisistä tiedoista internetliikenteen ohjaamista varten (fi-juuri). Kyseisten verkkotunnusten osalta Liikenne- ja viestintävirasto poistaa tarvittaessa verkkotunnuksen käytöstä poistamalla sen verkkotunnusrekisteristä ja fi-juuresta. Valvontaviranomainen voi antaa määräyksen verkkotunnuksen käytöstä poistamiseksi myös muiden verkkotunnuspäätteiden osalta kohdistuen sen verkkotunnuspäätteitä hallinnoivalle tai verkkotunnuksia välittävälle taholle. Kohta kattaa näin kunakin hetkenä käytössä olevat kansallisia (ccTLD), yleisiä (gTLD) ja mahdollisia muita verkkotunnuspäätteitä käyttävät verkkotunnukset.

Kyseisen toimivaltuuden käytön tulisi olla välttämätöntä ja sen käytön edellytyksenä olisi, että muita tehokkaita keinoja ei ole käytettävissä. Toimivaltuuden käyttäminen voisi siis tulla kyseeseen tilanteissa, joissa toimija ei toimi valvontaviranomaisen ensisijaisesti asettamien velvoitteiden, kuten kiellon edellyttämällä tavalla. Viranomaisen tulisi pyrkiä siihen, että päätös kohdistetaan tahoon, joka tosiasiallisesti hallinnoi sisältöä. Nopean reagointimahdollisuuden ja valvontatoimien tehokkuuden varmistamiseksi esityksessä ehdotetaan, että poistomääräyksen antaminen ei edellyttäisi tuomioistuimen päätöstä, vaan viranomainen käyttäisi toimivaltuutta.

Valvontaviranomainen voisi antaa päätöksen myös väliaikaisena, jolloin päätös olisi voimassa, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu. Valvontaviranomaisen olisi ratkaistava asia kiireellisesti. Pykälässä säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta varata päätöksen saajalle sekä asianomaiselle toimijalle tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöksen antamista. Kuulemisesta voitaisiin poiketa väliaikaista määräystä annettaessa, jos kuulemista ei voida toimittaa niin nopeasti kuin asian kiireellisyys välttämättä vaatii.

Valvontaviranomainen voisi asettaa pykälässä tarkoitetun päätöksen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon määräämisestä ja tuomitsemisesta säädetään uhkasakkolaissa. Tämä tarkoittaisi sitä, että viranomainen voisi tuomita uhkasakon uhkasakkolain 10 §:n nojalla maksettavaksi, jos päävelvoitetta ei olisi noudatettu eikä noudattamatta jättämiseen olisi pätevää syytä.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin muutoksenhausta valvontaviranomaisen tekemään päätökseen. Päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen. Se, johon päätös kohdistuu, ja säännöksiä rikkonut luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voisi saattaa muun kuin väliaikaisena annetun päätöksen hakemuksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Tämä tulisi tehdä 30 päivän kuluessa tiedoksisaannista. Muutoin päätös jäisi pysyväksi. Päätöstä olisi noudatettava, jollei markkinaoikeus toisin määrää. Ehdotetussa 6 momentissa viitattaisiin oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettuun lakiin (100/2013).

9 luku. Seuraamukset.

80 §. Toimiluvan peruuttaminen. Pykälässä säädettäisiin toimiluvan peruuttamisen edellytyksistä. Peruuttamisedellytykset olisivat osin pakottavia ja osin harkinnanvaraisia.

Valvontaviranomaisen harkintavalta luvan peruuttamisen osalta olisi sidottua kolmessa eritilanteessa. Viranomaisen olisi aina peruutettava lupa ensinnäkin silloin, kun toimiluvanhaltija sitä itse pyytäisi. Samoin toimilupa olisi peruutettava, jos toimiluvanhaltija ei enää täyttäisi toimiluvanhaltijalle 8–11 §:ssä säädettyjä edellytyksiä. Lain 8 §:ssä säädetään yksinoikeustoimiluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä, 9 §:ssä rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä, 10 §:ssä hakijan luotettavuudesta ja sopivuudesta sekä 11 §:ssä merkittävien omistajien ja johdon luotettavuudesta ja sopivuudesta. Säännösten tavoitteena on varmistaa muun muassa, että rahapelitoimintaa harjoittavilla toimiluvanhaltijoilla on taloudelliset ja muut edellytykset rahapelitoiminnan harjoittamiseksi ja että ne ovat sopivia ja luotettavia. Jos nämä edellytykset eivät enää täytyisi, viranomainen voisi peruuttaa toimiluvan. Toimiluvan myöntämisen edellytysten olemassaoloa tarkasteltaisiin osana toimialan valvontaa muun muassa laissa säädettävien toimiluvanhaltijan tiedonanto- ja raportointivelvollisuuksien avulla.

Valvontaviranomaisella olisi ehdoton velvollisuus perua toimilupa myös silloin, kun yksinoikeustoimiluvan haltija ei olisi maksanut 19 §:ssä tarkoitettua korvausta valtioneuvoston päättämän maksuaikataulun mukaisesti. Yksinoikeustoimiluvan haltijan osalta toimilupakorvauksen suorittaminen valtioneuvoston päätöksellä kulloinkin vahvistetussa maksuaikataulussa olisi edellytys toimiluvan voimassaololle, jolloin lainvoimaisella päätöksellä asetetun maksuvelvollisuuden toistuva tai vakava laiminlyönti oikeuttaisi valvontaviranomaisen peruuttamaan yksinoikeuden haltijalle myönnetyn toimiluvan.

Toimilupa voitaisiin peruuttaa, jos toimiluvanhaltija on toistuvasti tai vakavasti rikkonut tämän lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Kynnys toimiluvan peruuttamiseen olisi ehdotetussa säännöksessä korkea eli pelkkä säännösten ja määräysten vastainen toiminta ei olisi riittävä peruste toimiluvan peruuttamiselle, vaan toiminnan tulisi olla toistuvaa tai vakavaa. Säännöstä sovellettaessa tulisi aina arvioida, onko säännösten vastainen jatkuva toiminta tai yksittäinen rikkominen niin vakavaa, että se vaarantaa laissa säädettyjen edellytysten mukaisen rahapelitoiminnan harjoittamisen.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan viranomainen voisi peruuttaa toimiluvan myös silloin, jos toimiluvanhaltija on antanut valvontaviranomaiselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan toimiluvan myöntämiseen, tai salannut sellaisen seikan. Toimiluvan peruuttamisen edellytyksenä olisi, että väärän tai harhaanjohtavan

tiedon antaminen olisi ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan luvan myöntämiseen. Näin ollen minkä tahansa väärän tai harhaanjohtavan tiedon antaminen lupaviranomaiselle ei voisi johtaa toimiluvan peruuttamiseen, vaan tiedon antamisen tai salaamisen tulisi olla vaikuttanut siihen, että lupa on hakijalle myönnetty.

Toimiluvan peruuttaminen olisi viimesijainen keino puuttua lainsäädännön vastaiseen toimintaan. Tämä ilmeni ehdotetusta 3 momentista, jonka mukaan lupa voitaisiin peruuttaa vain, jos menettelyä jatketaan seuraamusmaksun määräämisen tai kieltopäätöksen jälkeen tahallisesti. Säännös edellyttäisi siis, että viranomaisen käyttäisi muita hallinnollisia seuraamuksia ennen kuin toimiluvan peruuttamista ryhdyttäisiin harkitsemaan. Edellytys koskisi edellä 2 momentissa tarkoitettuja tilanteita, joissa luvan peruuttaminen olisi harkinnanvaraista. Toimiluvan peruuttamisen viimesijaisuutta ilmentäisi vielä 4 momentti, jonka mukaan toimiluvanhaltijalle olisi asetettava kohtuullinen määräaika toiminnassa havaittujen puutteellisuuksien korjaamiseksi ennen toimiluvan peruuttamista koskevan päätöksen tekemistä. Toimilupa voitaisiin kuitenkin peruuttaa ilman tällaista määräaika, jos se olisi välttämätöntä rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi ja rahapelihaittojen vähentämiseksi.

81 §. Rikemaksu. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset rikemaksusta. Voimassa olevaan arpajaislakiin ei sisälly vastaavia säännöksiä. Rikemaksuista hallinnollisina seuraamuksina on usein säädetty sellaisia tapauksia varten, jotka koskevat jonkin velvollisuuden rikkomista tai laiminlyöntiä, kuten esimerkiksi tiedonantovelvollisuuden rikkomista tai laiminlyöntiä. Hallinnollisen sanktion määräämismahdollisuuden arvioidaan olevan perusteltu tällaisissa tilanteissa, joissa rikkomuksen laatu ei edellyttäisi rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöä, mutta esimerkiksi hallinnollisen ohjauksen keinot eivät olisi riittäviä. Rikemaksu kohdistuisi vähäisempiin, tarkasti yksilöityihin rikkeisiin ja se olisi euromäärältään seuraamusmaksua alhaisempi. Rikemaksulla sanktioitu laiminlyönti tai rikkomus kohdistuisi muihin kuin rikoslain 16 a §:ssä ja 16 b §:ssä tarkoitettuihin rikoksiin, jolloin kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevaa ne bis in idem -vaikutusta ei syntyisi. Kaksoisrangaistavuuden kieltä ei estäisi myöskään määräämästä hallinnollista sanktiota muiden hallinnollisten seuraamusten ohella, kuten esimerkiksi toimiluvan peruuttaminen ja uhkasakko. Ehdotettujen rikemaksua koskevien säännösten voidaan katsoa sisältävän rikkomuksen moitittavuuteen perustuvan porrastuksen ja arvioinnin siten, että teon laatu ja tahallisuusarviointi tulisivat asianmukaisesti huomioon otetuksi sanktion määräämisessä ja mitaamisessa.

Pykälän 1 momentin mukaan rikemaksu määrättäisiin toimiluvanhaltijan laissa säädettyjen tiedonanto-, raportointi- ja ilmoitusvelvollisuutta koskevien laiminlyöntien ja rikkomusten johdosta. Rikemaksu määrättäisiin, jos toimiluvanhaltija laiminlyö tai rikkoo 18 §:ssä säädettyä velvollisuutta ilmoittaa valvontaviranomaiselle toimiluvanhaltijaa, sen toimintaa, omistusta, johtoa ja taloudellisia toimintaedellytyksiä koskevasta olennaisista muutoksista. Rikemaksu määrättäisiin myös, jos toimiluvanhaltija laiminlyö tai rikkoo 33 §:n 2 momentin mukaista velvollisuutta toimittaa valvontaviranomaiselle huolenpitovelvollisuutta ja omavalvontaa koskeva suunnitelma. Rikemaksu määrättäisiin myös, jos toimiluvanhaltija laiminlyö tai rikkoo lain 44 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta esittää tiedot toimipaikassa työskentelevien henkilöiden koulutuksesta ja osaamisesta. Kyseisen pykälän mukaan toimiluvanhaltijan on pidettävä kirjaa toimipaikassa työskentelevien henkilöiden koulutuksesta ja osaamisesta ja pyydyttäessä esitettävä tiedot valvontaviranomaiselle.

Rikemaksu tulisi myös määrätä, jos toimiluvanhaltija ei noudattaisi 66 §:ssä säädettyä raportointivelvollisuutta. Toimiluvanhaltijan on kyseisen pykälän mukaan toimitettava valvontaviranomaiselle vuosittain muun muassa toimintasuunnitelma, talousarvio, tilinpäätösasiakirjat ja

rahapelitoimintaan liittyviä selvityksiä. Rikemaksu tulisi määrätä myös tilanteessa, jossa toimiluvan haltija rikkoisi tai laiminlöisi 69 §:n mukaista velvollisuutta toimittaa valvontaviranomaiselle tiedot valvontamaksun määräämistä varten.

Pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaisesti rikemaksu määrättäisiin myös, jos toimiluvan haltija toimittaa 18, 66 tai 69 §:ssä tarkoitetut tiedot selkeästi puutteellisena, annetun määräajan jälkeen tai sellaisessa muodossa, että ne eivät sisällöllisesti vastaa valvontaviranomaisen pyytämiä tietoja tai käsittelyssä olevaa asiaa.

Rikemaksu voitaisiin määrätä 2 momentin 1 kohdan mukaan myös toimiluvan haltijan tilintarkastajalle, jos tämä tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo 67 §:ssä säädettyä ilmoitusvelvollisuuttaan. Kyseisessä pykälässä säädetään toimiluvan haltijan tilintarkastajan velvollisuudesta viipymättä ilmoittaa tehtävänsä suorittaessaan tietoonsa saaneista seikoista, joiden voidaan katsoa olennaisesti rikkovan toimiluvan myöntämisen edellytyksiä tai toiminnan harjoittamista koskevia säännöksiä, vaarantavan toimiluvan haltijan toiminnan jatkumisen tai johtavan tilintarkastuskertomuksessa muun kuin tilintarkastuslaissa (1141/2015) tarkoitetun vakiomuotoisen lausunnon tai tilintarkastuslain 3 luvun 5 §:n 5 momentissa tarkoitetun huomautuksen esittämiseen. Rikemaksu voitaisiin määrätä 2 momentin 2 kohdan mukaan maksupalveluntarjoajalle ja kryptovaran tarjoajalle, jos tämä jättää toimittamatta 77 §:ssä tarkoitetut valvontaviranomaisen vaatimat tiedot kokonaisuudessaan tai osittain tai mikäli toimitetut tiedot ovat toistuvasti selkeästi puutteellisia, toimitettu annetun määräajan jälkeen tai eivät sisällöllisesti vastaa valvontaviranomaisen pyytämiä tietoja tai käsittelyssä olevaa asiaa. Kyseisessä 77 §:ssä pykälässä säädetään valvontaviranomaisen oikeudesta saada tietoja maksajana tai maksunsaajana olevasta rahapelien toimeenpanijasta ja sen puolesta maksutapahtumaa toteuttavasta tai käynnistävästä palveluntarjoajasta.

Rikemaksun suuruus perustuisi 3 momentin mukaan kokonaisarviointiin. Rikemaksun suuruutta arvioitaessa olisi otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kestoaika. Menettelyn laadulla viitataan esimerkiksi teon tai laiminlyönnin sisältöön ja moitittavuuteen sekä rikotun velvollisuuden merkittävyyteen. Laajuudella viitataan esimerkiksi rikkomuksella aiheutettuun taloudelliseen vahinkoon tai saavutettavaksi arvioituun hyötyyn. Menettelyn kestoaikaa arvioitaessa olisi otettava huomioon yksittäisen teon tai laiminlyönnin kestoajan lisäksi niiden mahdollinen toistuvuus.

Rikkomusta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon ehdotettu 4 momentti, jonka mukaan rikemaksun sijaan voitaisiin määrätä seuraamusmaksu, jos teko tai laiminlyönti olisi erityisen moitittava. Erityistä moitittavuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon 3 momentissa tarkoitetut rikemaksun mittaamisperusteet. Kyse olisi kokonaisarviointista, jossa menettelyn haitallisuuden tai toistuvuuden lisäksi voitaisiin ottaa huomioon tekijän syyksiluettavuuden aste, menettelyllä mahdollisesti saatu hyöty ja muut tekoon tai laiminlyöntiin liittyvät seikat. Mikäli menettely täyttäisi sekä rikemaksun että seuraamusmaksun edellytyksen, voitaisiin rikemaksu jättää määräämättä ja ottaa tämä huomioon seuraamusmaksun suuruutta arvioitaessa.

Ehdotetun 5 momentin mukaan rikemaksu voitaisiin määrätä edellyttäen, ettei asia kokonaisuutena arvioiden anna aihetta ankarampiin toimenpiteisiin. Säännöksen tarkoitus on osoittaa se, että esimerkiksi rikemaksua ankaramman seuraamusmaksun soveltamisalaan mahdollisesti kuuluvien tekojen ja laiminlyöntien osalta seuraamusmaksu olisi ensisijainen seuraamus suhteessa rikemaksuun.

Pykälän 7 momentin mukaan rikemaksu määrättäisiin maksettavaksi valtiolle.

82 §. Rikemaksun määräämättä jättäminen. Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisen tarkintavallasta jättää rikemaksu määräämättä. Viranomaisella voisi 1 momentin mukaan jättää rikemaksun määräämättä ensinnäkin silloin, kun virheellisesti menetellyt toimiluvanhaltija olisi oma-aloitteisesti ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin virheen korjaamiseksi välittömästi virheen havaitsemisen jälkeen eikä virhe tai laiminlyönti ole vakava tai toistuva. Lisäksi rikemaksu voitaisiin jättää määräämättä, jos menettelyä olisi pidettävä vähäisenä. Teon tai laiminlyönnin mahdollinen vähäisyys arvioitaisiin tapauksittain ottaen huomioon muun muassa teon laatu, laajuus ja kestoaika. Kyse olisi teosta tai laiminlyönnistä, jota sen haitallisuus tai siitä ilmenevä tekijän syyllisyys huomioon ottaen olisi pidettävä kokonaisuutena arvioiden vähäisenä. Tällaisesta tapauksesta voi olla kysymys esimerkiksi silloin, kun viranomaiselle toimitettava raportti, tieto tai ilmoitus viivästyisi ainoastaan hyvin vähän säädetyistä määräajasta tai jos virhe olisi johtunut ennemminkin inhimillisestä erehdyksestä kuin huolimattomuudesta. Rikemaksu voitaisiin jättää määräämättä myös, jos rikemaksua olisi muutoin pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Tällöin olisi otettava huomioon asiaan vaikuttavat seikat kokonaisuutena, muun muassa virheellisen menettelyn syyt ja seuraukset sekä tekijän yksilölliset olosuhteet.

83 §. Rikemaksun määräämisoikeuden vanhentuminen. Rikemaksua ei saisi määrätä, jos päätöstä sen määräämisestä ei ole tehty viiden vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti tapahtui, tai jatkettun rikkomuksen taikka laiminlyönnin osalta viiden vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti päättyi. Valvontaviranomaisen toimenpiteet rikkomuksen tai laiminlyönnin tutkimiseksi aloittavat vanhentumisajan kulumisen alusta.

84 §. Rikemaksun täytäntöönpano. Rikemaksun täytäntöönpanosta huolehtisi Oikeusrekisterikeskus. Rikemaksu ja seuraamusmaksu pantaisiin täytäntöön siinä järjestyksessä kuin sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa säädetään.

85 §. Seuraamusmaksu. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Seuraamusmaksua koskevat säännökset vastaisivat monilta osin voimassa olevan arpalaislain säännöksiä. Erona arpajaislain säännöksiin esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi seuraamusmaksun alaa. Seuraamusmaksun määräämisen perusteena olisi muu kuin vähäisenä pidettävä rahapelilain rikkominen. Rahapelilakiin sisältyvät markkinointi- ja toimeenpanosäännökset sekä maksuliikenne- ja verkkoliikenne-estoja koskevat säännökset ovat keskeisiä rahapelilain tavoitteiden saavuttamiseksi.

Voimassa olevassa arpajaislaissa seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä on teon tahallisuus. Tämän on valvontakäytännössä havaittu olevan ongelmallinen tilanteissa, joissa on kyse selkeästi huolimattomuudesta ja piittaamattomuudesta. Rahapelilakiin ehdotettujen säännösten lähtökohtana olisikin teon tahallisuus tai huolimattomuus. Huolimattomuuden arvioinnissa lähtökohtana olisi menettelyn ulkoinen huolellisuuden arviointi. Kyse on siitä, poikkeako menettely objektiivisesti arvioituna asetetusta velvoitteesta. Lisäksi huolimattomuus edellyttäisi subjektiivista arviointia. Kyse olisi siitä, ymmärsikö säännöksiä rikkonut tai laiminlyönyt toimija toimintansa aiheuttavan riskin velvoitteen rikkomisesta ja otti tällaisen riskin tai olisiko toimijan pitänyt ymmärtää riski velvoitteen rikkomisesta. Käytännössä subjektiivisen huolellisuuden arvioinnissa on kyse siitä, ovatko toimijan menettelytavat olleet riittävän huolellisia lain säännösten noudattamiseksi.

Syyttömyysolettama huomioon ottaen seuraamusmaksun määräämisessä yleisenä lähtökohtana on, että toimivaltaisella viranomaisella on vastuu rikkomuksen riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä sekä sen toteennäyttämisestä. Viranomaisen selvitysvastuusta säädetään hallintolain 31 §:ssä, jonka mukaan viranomaisella on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Seuraa-

musmaksu olisi esityksen mukaan ankarin hallinnollinen seuraamus. Seuraamusmaksu määrätäisiin sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlöisi tai rikkoisi säännöksessä tarkoitettuja säännöksiä. Kyseessä olisivat erittäin moitittavat teot, jotka joissakin tapauksissa saattaisivat täyttää jopa asianomaisen säännöksen rikkomista koskevan, rikoslaisissa rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön. Jos teon tai laiminlyönnin voitaisiin arvioida täyttävän rikoslain säädetyn rikoksen tunnusmerkistön, mutta teko tai laiminlyönti olisi sen haitallisuus, siitä ilmenevä tekijän syyllisyys sekä siitä saatu hyöty ja muut tekoon liittyvät seikat huomioden kokonaisuutena arvioiden vähäinen, valvontaviranomainen voisi määrätä seuraamusmaksun ja jättää ilmoittamatta asian esitutkintaviranomaiselle.

Pykälän 1 momentin mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä sille toimiluvanhaltijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö momentissa mainittuja rahapelien toimeenpanosta ja markkinoinnista annettuja säännöksiä.

Pykälän 4 momentin mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä sille maksupalveluntarjoajalle, maksunvälittäjälle tai kryptovaran tarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö 75 §:ssä tarkoitettua kieltoa käynnistää ja toteuttaa rahapelaamiseen liittyviä maksutapahtumia.

Pykälän 5 momentin mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä verkkoyritykselle, jos se tahallaan tai huolimattomuudesta ei noudata 78 §:ssä tarkoitettua valvontaviranomaisen päätöstä estää pääsyn rahapelejä tämän lain vastaisesti markkinoivalle verkkosivustolle tai sellaisen rahapeliyhteisön verkkosivustolle, jolla ei ole tässä laissa tarkoitettua toimilupaa.

86 §. Seuraamusmaksun suuruus. Seuraamusmaksun suuruus perustuisi kokonaisarviointiin. Pykälän 1 momentissa säädetäisiin seuraamusmaksua määrättäessä huomioon otettavista seikoista. Seuraamusmaksun suuruutta arvioitaessa olisi otettava huomioon momentin 1 kohdan mukaan rikkomuksen laatu, laajuus, moitittavuus ja kestoaika. Seuraamusmaksun suuruutta arvioitaessa otettaisiin huomioon rikkomuksella saavutettu hyöty, jos tämä tieto olisi viranomaisen saatavilla. Hyödyn selvittäminen ei olisi kuitenkaan edellytyksenä seuraamusmaksun määräämiselle. Momentin 3 kohdan mukaan rikkomuksen suuruutta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös seuraamusmaksun kohteen toimet vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi ja momentin 4 kohdan mukaan mahdolliset aiemmat rahapelilain säännöksiin liittyvät rikkomukset.

Pykälään sisältyisivät erilliset säännökset seuraamusmaksun suuruudesta oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden osalta. Säännösten rikkomisesta määrättävän seuraamusmaksun on oltava riittävän suuri erityis- ja yleisestävän vaikutuksen saavuttamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu saisi olla enintään neljä prosenttia rahapelin toimeenpanijan tai elinkeinonharjoittajan kyseisen rikkomuksen päättymistä edeltäneen vuoden liikevaihdosta, kuitenkin enintään viisi miljoonaa euroa. Seuraamusmaksun olisi kuitenkin oltava vähintään 10 000 euroa. Sellaisissa tilanteissa, joissa tilinpäätös ei olisi seuraamusmaksua määrättäessä vielä valmistunut taikka joissa liiketoiminta olisi vasta aloitettu eikä tilinpäätöstä tämän johdosta olisi saatavissa, liikevaihto voitaisiin arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Pykälän 3 mukaan luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saisi olla enintään neljä prosenttia henkilön rikkomuksen päättymistä edeltäneenä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista tuloista, kuitenkin enintään 40 000 euroa. Seuraamusmaksun olisi kuitenkin oltava vähintään 3 000 euroa. Jos tuloja ei voida luotettavasti selvittää, ne voitaisiin momentin mukaan

arvioida muun saatavan selvityksen perusteella. Voimassa olevassa arpajaislaissa seuraamusmaksun vähimmäismäärä on 500 euroa, jonka on valvontaviranomaisen käytännössä todettu olevan riittämätön.

Pykälän 4 momentin mukaan liikevaihdolla tarkoitettaisiin kirjanpitolain 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettua liikevaihtoa tai sitä vastaavaa liikevaihtoa.

87 §. Seuraamusmaksun suhde rikosoikeudelliseen sääntelyyn. Pykälässä säädettäisiin kaksoisrangaistavuuden kiellosta. Pykälän 1 momentin mukaan seuraamusmaksua ei saisi määrätä sille, joka on epäiltyä samasta rikkomuksesta esitutkinnassa, jonka osalta on vireillä samaa rikkomusta koskeva syyteharkinta tai joka on vastaajana tuomioistuimessa samaa rikkomusta koskevassa rikosasiassa. Seuraamusmaksua ei saisi määrätä myöskään sille, jolle on samasta rikkomuksesta annettu rikosasiassa tuomio.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin seuraamusmaksun määräämistä koskevan asian vireillölon vaikutuksesta rikosprosessiin. Jos samasta rikkomuksesta olisi vireillä seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia tai se olisi ratkaistu, 2 momentin mukaan syytetty ei voitaisi tällöin nostaa eikä tuomiota rikosasiassa antaa. Seuraamusmaksun määräämistä koskevan asian vireillöololla tarkoitettaisiin sen vireillöoloa markkinaoikeudessa. Sen sijaan seuraamusmaksun määräämistä koskevan asian vireillöololla ei tarkoitettaisi vaihetta, jossa valvontaviranomainen vasta valmisteli asian viemistä markkinaoikeuteen.

88 §. Seuraamusmaksun määrääminen. Pykälän 1 momentin mukaan seuraamusmaksun määräisi markkinaoikeus valvontaviranomaisen esityksestä. Pykälän mukaan seuraamusmaksua ei saisi määrätä, jos viranomainen ei olisi tehnyt esitystä sen määräämiseksi markkinaoikeudelle viiden vuoden kuluessa siitä, kun rikkomus päättyi.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi viittaussäännös, jonka mukaan asian käsittelystä markkinaoikeudessa säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa. Kyseisen lain 2 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan valmisteluistunnon toimittamisesta sekä suullisesta käsittelystä kilpailu- ja valvonta-asioissa säädetään 4 luvun 10 ja 11 §:ssä sekä 14 §:ssä. Saman pykälän 2 momentin mukaan muutoin kilpailu- ja valvonta-asiat käsitellään markkinaoikeudessa siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään, jollei 1 luvun 2 §:ssä mainituissa laeissa toisin säädetä.

Pykälän 3 momentin mukaan seuraamusmaksu määrättäisiin maksettavaksi valtiolle. Momentin mukaan päätöstä seuraamusmaksun määräämisestä ei saisi panna täytäntöön ennen kuin päätös olisi lainvoimainen.

89 §. Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen. Pykälässä säädettäisiin niistä perusteista, joiden nojalla viranomainen voisi jättää esittämättä seuraamusmaksun määräämistä tai seuraamusmaksu voitaisiin jättää määräämättä markkinaoikeuden toimesta. Momentin 1 kohdan mukaan seuraamusmaksua ei esitettäisi määrättäväksi eikä määrättäisi, jos rikkomus olisi vähäinen. Rikkomusta voitaisiin pitää vähäisenä esimerkiksi, jos rahapelin toimeenpanija, elinkeinonharjoittaja tai luonnollinen henkilö on oma-aloitteisesti ja välittömästi rikkomuksensa havaittuaan ryhtynyt menettelynsä vaikutukset oikaiseviin toimenpiteisiin ja lopulliset vaikutukset ovat siten jääneet vähäisiksi. Samoin rikkomus voisi olla vähäinen, jos kyse on säännöksen kertaluonteisesta rikkomuksesta eikä rikkomusta voitaisi muutoinkaan pitää kokonaisuutena arvioiden vakavana.

Ehdotetun 1 momentin 2 kohdan mukaan seuraamusmaksua ei esitettäisi määrättäväksi eikä määrättäisi myöskään silloin, kun seuraamusmaksun määräämistä olisi pidettävä ilmeisen kohutuuttomana. Kyse olisi kokonaisarvioinnista, jossa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi virheellisen menettelyn syyt ja seuraukset sekä tekijän yksilölliset olosuhteet.

Pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksu voitaisiin jättää esittämättä tai määräämättä, jos rahapelin toimeenpanija, elinkeinonharjoittaja tai luonnollinen henkilö on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi välittömästi sen havaitsemisen jälkeen eikä rikkomus ole vakava tai toistuva. Vaikka siis rikkomus olisi vähäistä suurempi, seuraamusmaksu voitaisiin jättää esittämättä tai määräämättä, jos momentissa säädetyt edellytykset täyttyisivät.

Pykälän 3 momentin mukaan seuraamusmaksu voitaisiin jättää esittämättä tai määräämättä, jos valvova viranomainen tai markkinaoikeus olisi saman rikkomuksen johdosta jo määrännyt uhkasakon maksettavaksi tai jos uhkasakon maksuunpanoa koskeva viranomaisen esitys markkinaoikeudelle olisi vireillä. Uhkasakko ja seuraamusmaksu voisivat tulla esitettäväksi tai määrättäväksi saman rahapelilain vastaisen menettelyn johdosta, mutta valvontaviranomaiselle ja markkinaoikeudelle jäisi harkintavaltaa momentissa tarkoitettussa tapauksessa jättää seuraamusmaksu esittämättä tai määräämättä. Uhkasakon ja seuraamusmaksun luonne ja tarkoitus ovat erilaiset, sillä rahapelilain vastaiseen menettelyyn liittyvä kieltopäätös ja sen noudattamisen tehosteeksi asetettu uhkasakko kohdistuu tulevaisuuteen rahapelilain vastaisen menettelyn lopettamiseksi, mutta seuraamusmaksu olisi suora taloudellinen seuraamus jo toteutuneesta lainvastaisesta menettelystä. Valvontaviranomainen voisi siten esittää samankin rahapelilain vastaisen menettelyn perusteella sekä kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksuunpanoa että seuraamusmaksun määräämistä.

90 §. Käsitteilyn lykkääminen. Ehdotetun pykälän mukaan tuomioistuin voi lykätä seuraamusmaksuasian käsittelyä, jos toisessa oikeudenkäynnissä on vireillä samaa toimintaa koskeva muu asia, jolla voi olla vaikutusta seuraamusmaksuasiansa annettavaan ratkaisuun. Säännöstä harkinnanvaraisesta lykkäämisestä voidaan pitää tarpeellisena, koska rahapelilain 73 §:n nojalla annettuun toimeenpanoa koskevaan kieltopäätökseen voidaan hakea muutosta hallinto-oikeudelta ja valitusratkaisu voi olla oikeudellisesti merkityksellinen myös seuraamusmaksun määräämiselle. Toisaalta rahapelilain 73 §:n nojalla annettu markkinointikieltopäätös voi olla saatettu markkinaoikeuden käsiteltäväksi lain 107 §:n mukaisesti ja asiallisesti samaa toimintaa koskevasta asiasta on voitu tehdä markkinaoikeudelle esitys myös seuraamusmaksun määräämisestä.

91 §. Seuraamusmaksun täytäntöönpano ja raukeaminen. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan Oikeusrekisterikeskus vastaisi seuraamusmaksun täytäntöönpanosta. Pykälä sisältäisi täytäntöönpanossa noudattavan lainsäädännön osalta informatiivisen viittaussäännöksen sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin. Pykälän mukaan seuraamusmaksu vanheneviiden vuoden kuluttua seuraamusmaksua koskevan lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä. Ehdotettu vanhentumisaika vastaisi sakkorangaistukselle säädettyä vanhentumisaikaa. Ehdotetun 2 momentin mukaan seuraamusmaksu raukeaisi maksuvelvollisen kuollessa.

92 §. Hallinnollisen seuraamuksen määrääminen yritysjärjestelytilanteessa. Lakiin lisättäisiin säännös erilaisten yritysjärjestelytilanteiden, kuten liiketoiminnan kaupan tai sulautumisen vaikutuksesta hallinnollisen seuraamukseen määräämiseen. Ehdotetun pykälän mukaan rikemaksu tai seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös sellaiselle elinkeinonharjoittajalle, jolle elinkeinotoiminta, jossa laiminlyönti tai rikkomus on tapahtunut, on siirtynyt yrityskaupan tai muun yritysjärjestelyn seurauksena. Vastaava säännös sisältyy Finanssivalvonnasta annettuun lakiin.

93 §. Hallinnollisen seuraamuksen ja muun päätöksen julkaiseminen. Valvontaviranomaisen olisi julkistettava rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämistä koskeva päätös, toimiluvan peruuttamista koskeva päätös, ja 73 §:ssä tarkoitettua rahapelin toimeenpanon tai markkinoinnin kieltämistä koskeva päätös. Päätös olisi julkistettava viipymättä sen jälkeen, kun päätöksestä on ilmoitettu sen kohteena olevalle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle. Seuraamusmaksun osalta päätös olisi julkistettava sen jälkeen, kun markkinaoikeus määrännyt sen viranomaisen esityksestä.

Seuraamuksia ja päätöksiä koskevat tiedot tulisi pitää valvontaviranomaisen internetsivuilla viiden vuoden ajan. Valvontaviranomainen voisi ehdotetun 2 momentin mukaan lykätä julkistamista, julkistaa seuraamuksen ilman seuraamuksen kohteena olevan henkilön nimeä tai jättää seuraamusta koskevan päätöksen julkistamatta, jos seuraamuksen kohteena olevan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön henkilöllisyyden julkistaminen olisi kohtuutonta taikka jos seuraamuksen julkistaminen vaarantaisi meneillään olevan viranomaistutkinnan. Viranomaisen tulisi kussakin yksittäistapauksessa arvioida säännöksessä mainittuja julkistamisen seurauksia ja julkistamisen eri vaihtoehtoja. Kysymys olisi suppeasti tulkittavasta poikkeussäännöksestä. Jos seuraamuksen kohteena olevan henkilön nimen julkistaminen olisi viranomaisen arvion mukaan kohtuutonta, viranomaisen tulisi ensisijaisesti julkistaa seuraamusta koskeva päätös ilman seuraamuksen kohteena olevan henkilön nimeä. Seuraamuksen jättäminen kokonaan julkistamatta olisi mahdollista vain tilanteissa, joissa seuraamuksen anonyymikin julkistaminen olisi kohtuutonta ottaen huomioon teon tai laiminlyönnin vähäisyys. Teon tai laiminlyönnin arvioinnin tulisi perustua tapauskohtaiseen kokonaisarviointiin. Arvioinnissa olisi otettava huomioon muun muassa teon tai laiminlyönnin haitallisuus ja siitä ilmenevä tekijän syyllisyyden aste.

94 §. Rahapelirikkomus. Laissa säädettäisiin rahapelirikkomuksena rangaistavista rahapelilain vastaisista teoista. Rikkomussäännökset vastaisivat pääosin voimassa olevan arpajaislain 64 §:n rahapelitoimintaan liittyviä kohtia 1, 2, 3, 7 ja 8. Rahapelirikkomuksesta säätämisen tarkoituksena olisi tehostaa rahapelilakiin sisältyviä kieltoja ja velvoitteita. Rahapelirikkomuksesta tuomittaisiin se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoisi 25 §:ssä säädettyä velaksi pelaamisen, ilmaispelien ja alennusten tarjoamisen kieltoa, 24 §:ssä säädettyä rahapelien ikärajaa, 36 §:n 2 momentin raha-automaattien sijoittamista koskevia säännöksiä tai rahaliikenteen valvontalaitetta koskevia 37 §:n säännöksiä. Lisäksi rahapelirikkomuksesta tuomittaisiin se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta ei noudata velvollisuutta kieltää sisäänkäyntiä pelikasinoon tai pelisaliin 39 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa. Rahapelirikkomuksesta voitaisiin tuomita sakkorangaistus.

95 §. Viittaus rikoslakiin. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi arpajaislain tapaan informatiivinen viittaussäännös rikoslakiin. Esityksessä muutettavaksi ehdotetuissa rikoslain 17 luvun 16 a ja 16 b §:ssä säädettäisiin rahapelirikoksesta ja arpajaisrikoksesta. Kyseisiä pykäläiä ehdotetaan muutettavaksi ehdotetun uuden rahapelilain johdosta. Lisäksi pykälässä viitattaisiin rikoslain 17 luvun 16 §:ään, jossa säädetään uhkapelin järjestämisestä.

10 luku. Valtionavustukset pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen.

96 §. Avustettava toiminta. Valtionavustus voitaisiin myöntää valtion talousarvioon otetun määrärahan puitteissa toimintaan, jonka tarkoituksena on pelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen. Rahapeliuutoilla rahoitettujen yleishyödyllisten toimintojen uutta rahoitusmallia koskeneessa, parlamentaarisessa yhteistyössä valmistellussa yhteisymmärrysmuistiossa (8.2.2022) ehdotettiin perustettavaksi uusi määrärahamomentti varmistamaan rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tehtävien panostuksien riittävyys sekä parantamaan toimien läpinäkyvyyttä ja todennettavuutta. Momentin perustamisesta linjattiin rahapelipoliittisessa ohjelmassa (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:40).

Valtionavustuksilla tuettaisiin päihde- ja riippuvuusstrategian ja rahapelipoliittisen ohjelman tavoitteita ja toimenpiteitä ja niissä asetettua tavoitetta integroida digipelaamisesta sekä rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen käsittelyä toisiinsa. Digipelaamisen luonteenomainen motiivi on rahan voittamisen sijasta itse pelaaminen, mutta digipelaamiseen voi kuitenkin liittyä rahan käyttöä ja suuriakin rahallisia panoksia. Raha- ja digipelit lähentyvät toisiaan ilmiöinä monella tapaa, mikä näkyy peleistä aiheutuviissa haitoissa. WHO on lisännyt digipelaamista koskevan diagnoosin (gaming disorder) osaksi tulevaa ICD-11-tautiluokitusta ja digipeliriippuvuuden diagnostiset kriteerit ovat pitkälti samankaltaiset kuin rahapeliriippuvuuden.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa (”Vahva ja välittävä Suomi”, Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, julkaistu 20.6.2023) linjataan, että rahapelihaittoihin puututaan varhaisessa vaiheessa ja varmistetaan hoidon saatavuus peliriippuvaisille huomioiden myös etäpalvelut. Pykälässä tarkoitetuilla avustuksilla tuettaisiin näiden tavoitteiden toteuttamista.

Valtionavustuksia pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen voitaisiin myöntää kolmeen eri avustuskokonaisuuteen, joita ovat lakisäätteisiä palveluja täydentävien sähköisten, anonymien pelihaittاپalveluiden toiminta (sähköisten palveluiden avustuskokonaisuus), pelihaittoja vähentävän alueellisen työn kehittäminen (aluetyön avustuskokonaisuus) ja pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevan tieteellinen tutkimus (tieteellisen tutkimuksen avustuskokonaisuus).

Sähköisten palveluiden avustuskokonaisuus koskee sähköisten, anonymien rahapeli- ja digipelihaittاپalveluiden rahoitusta. Nämä palvelut täydentävät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvia lakisäätteisiä sosiaali- ja terveyspalveluja. Avustuskokonaisuuden tarkoituksena on korvata nykymuotoinen Peluurin palveluiden järjestämistä koskeva sopimus ja rahoitus. Peluuri tarjoaa raha- ja digipelaamisen haittoihin puhelin- ja verkkopohjaista tukea pelaajille, heidän läheisilleen sekä työssään pelihaittoja kohtaaville. Palvelut ovat käyttäjille maksuttomia ja nimettömästi käytettävissä. Kokonaisuuteen kuuluu myös Restart-palvelu digipelihaittoihin, joka käynnistyi STEAn tukemana vuonna 2019 osana Peluurin ja Sininauhaliiton toimintaa. Peluuri on vakiintunut toiminto ja se on kiistatta tärkeä osa pelihaittاپalveluiden kokonaisuutta. Sähköisten palveluiden jatkuvuuden turvaaminen liittyy keskeisesti hallitusohjelman kirjautukseen etäpalveluiden turvaamisesta. Jatkossa toiminta siirtyisi Veikkaus Oy:n rahoituksesta osaksi ehdotetun 96 §:n mukaista valtionavustuskokonaisuutta. Hallitusohjelman kirjausten mukaisesti etänä toteutettavat peliriippuvuuden hoito- ja tukipalvelut turvataan. Esitys tukisi myös päihde- ja mielenterveyspalveluita koskevien hallitusohjelmakirjausten toimeenpanoa, joiden mukaisesti päihde- ja mielenterveyspalveluiden kokonaisuudessa matalan kynnyksen toimintaa edistetään ja chat-palveluiden, omahoito-ohjelmien ja verkkoterapioiden saatavuutta lisään.

Sähköisten anonymien palveluiden kokonaisuus kattaisi jatkossakin sekä raha- että digipelihaitat. Päihde- ja riippuvuusstrategiassa ja rahapelipoliittisessa ohjelmassa on todettu, että raha- ja digipelihaittojen käsittelyä on integroitava toisiinsa tarkoituksenmukaisella tavalla. Palvelu voisi toimia jatkossakin järjestöjen toteuttamana. Muutos toisi palvelun tiiviimmin osaksi THL:n koordinoimaa pelihaittatyön kokonaisuutta ja se toimisi osana valtakunnallista hyvinvointialueita tukevaa Pelihaittaverkostoa, jota THL koordinoi. Sähköisten, anonymien raha- ja digipelihaittojen tukipalvelujen yhteistyö lakisäätteisten hyvinvointialueiden rahapeliiongelman hoitopalvelujen (osana muita päihde- ja riippuvuuspalveluja) kanssa edistäisi rahapeliiongelman tuki- ja hoitopalvelujen saatavuutta, saavutettavuutta ja laatua. Mallilla voitaisiin edistää sekä sähköisten palvelujen että hyvinvointialueiden palvelujen saatavuutta, saavutettavuutta ja laatua, ja järjestöjen toteuttaman pelihaittatyön yhteensovittamista siten, että peliongelmiin on saatavilla riittävästi apua ja osallisuus vahvistuu.

Aluetyön avustuskokonaisuudella tuettaisiin hyvinvointialueita lakisäätteisten palveluiden järjestämisessä. Kokonaisuus tukisi hallitusohjelman tavoitteen toteutumista hoidon saatavuuden

varmistamisesta peliriippuvuuteen ja varhaisesta puuttumisesta siten, että lakisääteisen palvelut integroituvat tarkoituksenmukaiseksi osaksi palvelujärjestelmää, palvelut ovat laadukkaita ja helposti saavutettavissa.

Rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevalla tieteellisen tutkimukseen avustuskokonaisuudella tuettaisiin pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevia tavoitteita sekä tiedolla johtamista. Avustuksilla tuettaisiin ehkäisevän ja korjaavan työn tietopohjaista kehittämistä rahaja digipelihaittojen osalta.

Avustuksilla ei ole tarkoitus korvata Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskokouksen (STEA) myöntämiä järjestöavustuksia, joilla myös tavoitetaan pelihaittoja itse tai työssään kohtaavia ihmisiä.

Yhteistyötä laajempaan pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämisen toimijakenttään ylläpidetään eri verkostoissa ja sitä vahvistetaan osana rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanoa, jonka alajärjestöihin järjestöjä ja muita toimijoita kutsutaan mukaan.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin avustettavasta toiminnasta.

97 §. Valtionapuviranomainen. Valtionapuviranomaisena toimisi THL. THL vastaisi valtionavustuslaissa kuvatuista valtionapuviranomaisen tehtävistä, kuten hakujen toteuttamisesta, avustusten myöntämisestä sekä avustusten käytännön seurannasta ja valvonnasta.

99 §. Määrärahan käyttösuunnitelma. Sosiaali- ja terveysministeriö antaisi vuosittain toukokuun loppuun mennessä THL:lle määrärahan käyttösuunnitelman valmistelun linjaukset ja alustavan määrärahakehityksen seuraavalle vuodelle. Alustava määräraha vahvistettaisiin vuosittain talousarviossa.

99 §. Valtionavustuslain soveltaminen. Avustuksesta säädettäisiin lisäksi valtionavustuslaissa. Ehdotettujen 96 ja 98 §:en sekä niiden nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen lisäksi ehdotetussa 99 §:ssä tarkoitettuihin avustuksiin sovellettaisiin valtionavustuslakia.

11 luku. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtävät rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä.

100 §. Rahapelihaittojen seuranta, tutkimus ja arviointi sekä ehkäisy ja hoidon kehittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaisi voimassa olevan arpajaislain 52 §:n sääntelyä vastaavasti rahapelihaittojen seurannasta, tutkimuksesta ja arvioinnista sekä rahapelihaittojen ehkäisyyn ja hoidon kehittämisestä. THL hoitaisi tehtävää sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti.

Voimassa olevan arpajaislain 52 §:n mukaan Veikkaus Oy on velvollinen korvaamaan valtiolle aiheutuvat kustannukset. Sosiaali- ja terveysministeriö laskuttaa toiminnasta aiheutuvat kulut Veikkaus Oy:ltä ja maksun maksuunpanosta säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella (Sosiaali- ja terveysministeriön asetus Veikkaus Oy:ltä perittävän maksun maksuunpanosta). Pelihaittatyön rahoitus muutettaisiin uudistuksessa budjettirahoitteiseksi sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan perustettavalta uudelta pelihaittatyön momentilta. Samalta momentilta rahoitettaisiin myös 96 §:n mukaiset valtionavustukset pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen sekä THL:lle valtionavustusten hallinnoinnista aiheutuvat kulut. Ratkaisu tukisi tarvittavan erityisosaamisen säilyttämistä tilanteessa, jossa sekä palvelujärjestelmä että rahapelijärjestelmä ovat muutosvaiheessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja THL käsittelevät 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi henkilötietoja, joita koskevasta tiedonsaantioikeudesta ehdotetaan säädettäväksi 102 ja 103 §:ssä. Henkilötietojen käsittelyn laajuuteen ei esitetä muutoksia suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Mainitun kohdan e alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Käsittelyn perustasta on kummassakin tapauksessa mainitun artiklan 3 kohdan mukaan säädettävä unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen tehtävä ja toimivaltuudet tulee kuvata lainsäädännössä niin, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta ja tarkoitus voidaan perustellusti siitä johtaa toiminnan tavoite huomioiden ottaen (ks. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) loppumietintö, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 8/2018, s. 33 ja PeVL 14/2018 vp, s. 16). Sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n tehtäviä koskevan sääntelyn täsmentäminen on siten myös henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta perusteltua.

Pykälän mukaiseen toimintaan kuuluisi jatkossakin sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä tapahtuva rahapelitoiminnan haittariskien ja haittojen arviointi. Arviointityö käynnistettiin vuonna 2016 ja sitä on kuvattu tarkemmin rahapeliyhteisöjen yhdistämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 132/2016 vp). Arviointi muuttui lakisääteiseksi vuoden 2022 alusta voimaan tulleiden arpajaislain muutosten yhteydessä (HE 135/2021 vp). Arviointi kattaisi jatkossa Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanon ohella toimilupatoimijoiden rahapelien toimeenpanon. Nykyistä vastaavasti arvioinnissa tarkasteltaisiin rahapelien piirteitä ja ominaisuuksia, pelirajoituksia ja pelaamisen hallintakeinoja, rahapelien saatavuutta ja markkinointia rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen näkökulmasta. Arvioinnissa hyödynnettäisiin jatkossakin peli- ja pelaajadataa 102 ja 103 §:issä säädetyn mukaisesti. Arviointi kohdentuisi jatkossakin pääosin säänneltyyn rahapelitoimintaan, mutta tarkoituksenmukaisten arvioiden ja suositusten antamiseksi siinä seurattaisiin jatkossakin myös järjestelmän ulkopuolista tarjontaa. Arviointityö olisi jatkossakin luonteeltaan neuvoo antavaa asiantuntijatyötä. Arvioinnissa tuotettaisiin lausuntoja ja otettaisiin kantaa rahapelien toimeenpanoon, sääntelyyn ja ohjaukseen rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Arviointityössä kehitettäisiin lisäksi peli- ja pelaajadatan avulla pelihaittojen muodostumisen arviointia, sekä haittojen muodostumista koskevien ennusteiden pohjalta suosituksia interventioista. Arviointityössä hyödynnettäviä tietoja voitaisiin julkaista, jos niiden salassapidolle ei ole osoitettu esimerkiksi liikesalaisuuden suojan mukaisia perusteita salassapidolle eikä henkilötietojen suoja vaarannu. Sosiaali- ja terveysministeriö ja THL vastaisivat heillä hallussaan olevien tietojen salassapidon perusteiden arvioinnista.

Rahapelihaittojen ehkäisy on tarkoituksenmukaista jatkossakin järjestää osana lakisääteistä ehkäisevää päihdetyötä. Sosiaali- ja terveysministeriö johtaa ja THL kehittää ja ohjaa rahapelihaittojen ehkäisyä osana ehkäisevää päihdetyötä koko maassa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Kunnat ja hyvinvointialueet vastaavat rahapelihaittojen ehkäisystä osana lakisääteisiä ehkäisevän päihdetyön tehtäviä. Hyvinvointialueiden tehtäviin kuuluu myös tukea kuntia ehkäisevässä päihdetyössä. Hyvinvointialueet tukevat alueensa kuntia rahapelihaittojen ehkäisemisessä osana ehkäisevän päihdetyön toteuttamista ja kehittämistä koordinoiden aluetasolla tehtävää työtä. Lisäksi hyvinvointialueet huolehtivat rahapelihaittojen ehkäisyn tehtävistä osana ehkäisevää päihdetyötä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Aluehallintovirastot ohjaavat toimialueensa rahapelihaittojen ehkäisyä osana ehkäisevää päihdetyötä, suunnittelevat ja kehittävät sitä yhteistyössä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa sekä tukevat toimialueensa kuntia ja hyvinvointialueita rahapelihaittojen ehkäisyssä osana ehkäisevän päihdetyön toteuttamista ja kehittämistä.

Rahapelihaittojen ehkäisyyn ja palvelujen järjestämisen valtakunnallinen kehittäminen, seuranta ja tutkimus on tarkoituksenmukaista järjestää THL:ssä yhdessä muun ehkäisevän päihdetyön ja päihde- ja riippuvuuspalvelujen kehittämisen, seurannan ja tutkimuksen yhteydessä. THL:n rahapelihaittoja ehkäisevään työhön ja palvelujen kehittämisen kuuluu tutkimus- ja kehittämistyötä, jolla tuotetaan tietoa sekä käytäntöjä rahapelihaittojen ehkäisyyn ja palvelujen kehittämiseen ja kehitetään ammattilaisten osaamista. Kehittämistyössä tehdään tiivistä yhteistyötä THL:n koordinoimien ehkäisevän päihdetyön sisältöjen ja verkostojen kanssa, sekä laajemmin päihde- ja riippuvuuspalvelujen tutkimuksen ja kehittämisen toimintojen kanssa. THL toteuttaa tehtäväänsä yhteistyössä laajemman toimijakentän kanssa ja koordinoi näistä toimista muodostuvaa kokonaisuutta. THL seuraa, arvioi ja tukee päihde- ja riippuvuuspalveluja ja kokoaa valtakunnallista tietoa palveluiden järjestämisestä esimerkiksi erilaisten rekistereiden kautta. Koska rahapeliongelmaan liittyy usein velkaantumista ja sitä kautta erilaisia palvelutarpeita, on tärkeää tarkastella valtakunnallisesti palvelujärjestelmää hoidon lisäksi laajasti rahapeliongelmaan liittyvän ylivelkaantumisen vähentämiseksi. Hoitovastuu sekä vastuu sosiaalisesta ja taloudellisesta tuesta ja neuvonnasta on julkisilla palveluilla (hyvinvointialueet, Kela, talous- ja velkaneuvonta jne.).

101 §. Pelihaittarekisteri. Ehdotetun 100 §:n mukaan THL toimeenpanisi sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla olevaa haittojen seurantaa ja tutkimusta, rahapelien toimeenpanoon liittyvien haittojen arviointia sekä niiden ehkäisyyn ja hoidon kehittämistä sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti. Tämän tehtävän hoitamiseksi THL pitäisi pelihaittarekisteriä. Pelihaittarekisterissä käsiteltäisiin pitkälti samoja tietoja kuin ehdotetussa lupa- ja valvontarekisterissä. Lupa- ja valvontarekisteriä ja pelihaittarekisteriä koskevat tarkemmat perustelut löytyvät ehdotetun 55 §:n perusteluista.

102 §. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tiedonsaantioikeus. THL:lla olisi oikeus saada sallassapitosäännösten estämättä ja maksutta tietoja toimiluvanhaltijalta ja valvontaviranomaiselta. Tiedonsaantioikeus koskisi myös välttämättömiä henkilötietoja. Ehdotetun pykälän 1 momentissa lueteltaisiin sellaisia välttämättömiä tietoja, jotka THL:llä olisi oikeus saada. Välttämättömiä tietoja olisivat ainakin toimiluvanhaltijan valvontamaksun määräämiseksi toimittamat tiedot, pelaajan asettamat tappio- ja talletusraajat, pelaajia koskevat peliestot, rahapelien pelitapahtumat, rahapelien pelitilapahtumat, rahapelien markkinointia ja muuta rahapelien toimeenpanoa koskevat tiedot sekä rekisteröidyn pelaajan tunnistetiedot. Muita välttämättömiä tietoja 100 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi olisivat tiedot pelikulutuksesta tuotetasolla, alueellisesti, kanavakohtaisesti ja myyntipaikkakohtaisesti ja myyntipaikkojen ja raha-automaattien sijoittumista koskevat tiedot, tiedot pelipaikkojen kävijämääristä sekä alaikäisvalvonnasta sekä pelitoiminnan harjoittajan liiketoiminnan suunnitteluun ja strategiaan liittyvät tiedot sekä kansainvälisen yhteistyön kautta saatavat pelaamista ja pelimarkkinoita koskevat tiedot.

Tiedonsaantioikeus koskisi esimerkiksi liikesalaisuutena salassa pidettäviä tietoja. Tällaisia lakisääteisten haittatehtävien toimeenpanon kannalta välttämättömiä tietoja, jotka osin saattavat kuulua liikesalaisuuden suojan vuoksi salassa pidettäviin tietoihin ovat esimerkiksi 1) tiedot pelikulutuksesta tuotetasolla, alueellisesti, kanavakohtaisesti ja myyntipaikkakohtaisesti, 2) myyntipaikkojen ja raha-automaattien sijoittumista koskevat tiedot, 3) tiedot pelipaikkojen kävijämääristä sekä alaikäisvalvonnasta, 4) tiedot markkinointikampanjoista, suunnitelmista ja –panostuksista sekä 5) pelitoiminnan harjoittajan liiketoiminnan suunnitteluun ja strategiaan liittyvät tiedot sekä kansainvälisen yhteistyön kautta saatavat pelaamista ja pelimarkkinoita koskevat tiedot. THL arvioisi sille luovutettujen ja sillä hallussaan olevien tietojen salassapidon viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä *julkisuuslaki*, mukaisesti. Päätöksen yksittäisen tiedon salassapidosta tekisi aina viranomainen.

THL:llä olisi oikeus saada tehtävänsä kannalta välttämättömät henkilötiedot tunnisteellisina. Tunnistetietoja käytettäisiin yhdistettäessä tutkimusaineistoon rekisteritietoja muista hallinnollisista rekistereistä, joihin sisältyviä tietoja THL:llä olisi oikeus saada muualla säädettyjen tiedonsaantioikeuksiansa nojalla tai yhdistettäessä tietoja muuhun THL:llä hallussaan olevaan tunnisteelliseen aineistoon, kuten kyselytutkimusaineistoihin. Tietojen yhdistäminen ei ole mahdollista ilman asiakkaiden tunnistetietoja. Tietojen yhdistämisen tulisi olla perusteltua 100 §:ssä säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi.

Peli- ja pelaajadata ei sisällä kaikkea tutkimuksen, seurannan ja arvioinnin kannalta välttämätöntä informaatiota. Pelaajaryhmien taustojen ymmärtäminen on välttämätöntä selvittäessä haittojen syy-seuraussuhteita, mikä edellyttää tietojen yhdistämistä muihin rekisteritietoihin. Peli- ja pelaaja-aineistoja on siten rikastettava valtionhallinnon keräämiä hallinnollisia rekistereitä hyödyntämällä. Yhdistettäviä rekistereitä ylläpitäviä tahoja ovat THL:n lisäksi esimerkiksi Tilastokeskus, Kansaneläkelaitos, Digi- ja väestötietovirasto, Eläketurvakeskus, Verohallinto sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Rekistereistä saatavat peli- ja pelaaja-aineistoihin yhdistettävät tiedot olisivat demografisia tietoja, asutokunnan tietoja, asuinpaikan tietoja, eläke-, kuntoutus- ja työsuhdetietoja, tietoja työllisyydestä ja työllistämistoimenpiteistä sekä tulotietoja. Lisäksi tutkimusaineistoon saatettaisiin yhdistää tietoja rikostuomioista, toimeentulotukirekisterin tietoja, sosiaalihuollon hoitoilmoitustietoja, terveydenhuollon hoitoilmoitustietoja (Hilmo ja Avo-Hilmo), ulosottorekisterin ja positiivisen luottorekisterin tietoja sekä kuolinsyytietoja. THL käsittelee vastaavia tietoja myös lakisääteisten perustehtäviensä suorittamiseksi ja ylläpitää alan tiedostoja ja rekistereitä. THL:n tehtävistä säädetään Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetussa laissa (668/2008). THL toimii myös tilastolain (280/2004) 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuna tilastoviranomaisena.

THL:n osalta henkilötietojen käsittelyn perusteena on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisen yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen (laissa säädetty tieteellinen tutkimus). Erityisten henkilötietoryhmien osalta käsittelyssä täyttyy tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan j alakohta, jonka mukaan käsittely on sallittua, kun se on tarpeen yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla.

THL vastaisi siitä, että tunnisteellisena saadut henkilötiedot pseudonymisoidaan ennen niiden siirtämistä analysoitavaksi. Tutkimusaineistosta poistetaan kaikki henkilön suorat tunnistetiedot, ennen kuin se luovutetaan aineistoa analysoiville THL:n tutkijoille. Tutkimuksen kohteena eivät koskaan ole yksittäiset pelaajat tai heidän identiteettinsä, vaan analyysseja tehdään aina ryhmätasolla ja tulokset raportoidaan ryhmätasolla ja anonymisoituina. THL olisi vastaanottamansa aineiston rekisterinpitäjä. THL vastaisi siten rekisteröidyn oikeuksien asianmukaisesta toteuttamisesta sekä muista tietosuojan yleislainsäädännön mukaisista velvoitteista myös pseudonymisoidun aineiston osalta. Rekisteröityjen informointi toteutuu tietosuoja-asetuksen 12–14 artiklojen mukaisesti. Informointi toteutuu julkaisemalla tietosuojailmoitus THL:n julkisella verkkosivulla. Lisäksi rekisterinpitäjänä THL ylläpitää selostetta 30 artiklan mukaisesti henkilötietojen käsittelytoimista. Henkilötietojen käsittelyssä huomioidaan esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu läpinäkyvyyden periaate. Tietosuoja-asetuksen 12 artiklassa säädetään läpinäkyvästä informoinnista, viestinnästä ja yksityiskohtaisista säännöistä rekisteröidyn oikeuksien käyttöä varten. Rekisterinpitäjälle asetetaan kattava velvollisuus toimittaa rekisteröidylle tietoa henkilötietojen käsittelystä ja informoida rekisteröityä siitä, miten tämä voi käyttää oikeuksiaan. Rekisteröidyn informoinnista ja rekisteröidyn oikeuksista voidaan poiketa ainoastaan erityistilanteissa tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain mukaisin edellytyksin.

THL:n tulisi tietojen vastaanottajana arvioida pyytämiensä tietojen välttämättömyys käsittelytarkoituksen kannalta ja perustella pyyntönsä tapauskohtaisesti. Henkilötietojen käsittely olisi THL:n osalta rajoitettu vain siihen tarkoitukseen, johon ne on luovutettu, sekä tilastointitarkoitukseen. Siten tietoja voitaisiin käyttää ainoastaan 100 §:n mukaisissa tehtävissä ja tilastoinnissa. Selvyyden vuoksi THL:n tiedonsaantioikeuksien yhteydessä säädettäisiin myös nimenomaisesti, että pykälässä tarkoitettujen tietojen käsittelyyn ei sovellettaisi toisiolakia.

103 §. Sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaantioikeus. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi sosiaali- ja terveysministeriön oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä ja maksutta tietoja 100 §:ssä säädettyihin tehtäviin eli rahapelien ja niistä aiheutuvien haittojen seurantaan, tutkimukseen ja arviointiin sekä ehkäisyyn ja hoidon kehittämiseen. Tietoja voitaisiin saada THL:ltä.

Tiedonsaantioikeus olisi rajattu voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaavasti käsittelytarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin. Vastaavasti kuin THL:n, myös sosiaali- ja terveysministeriön tulisi tietojen vastaanottajana arvioida pyytämiensä tietojen välttämättömyys käsittelytarkoituksen kannalta ja perustella pyyntönsä tapauskohtaisesti.

Tiedonsaantioikeus koskisi myös välttämättömiä henkilötietoja. Sosiaali- ja terveysministeriössä näiden tietojen käsittely on tarpeen erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan rahapelitoiminnan haittariskien ja haittojen arviointiryhmän työssä. Arviointiryhmä seuraa ja arvioi rahapelien toimeenpanosta aiheutuvia haittoja ja haittariskejä ja valmistelee asiassa lausuntoja. Arviointiryhmä tarvitsee peli- ja pelaajatietoja nopealla varoitussajalla ja säännöllisin välein oman työnsä tueksi. Rahapelin toimeenpanon jatkuva seuranta on olennainen osa arviointityötä. Työ on luonteeltaan arvioivaa ja monitoroivaa.

Arviointi- ja tutkimustyöhön tarvittavat välttämättömät tiedot koostuvat useista kokonaisuuksista, joihin kuuluvat myös yksilötason asiakasrekisteritiedot asiakkaista ja heidän pelaamisestaan. Näihin sisältyy esimerkiksi seuraavia tietoja: asiakkaiden demografiatiedot ja asiakkuuteen liittyvät tiedot, tiedot asiakasprofiloinneista ja -personoinneista, tiedot rahapeliongelmariskin arvioinnista, tiedot tunnistetusta pelaamisesta, tiedot asiakkaisiin kohdistetuista toimenpiteistä ja viestinnästä sekä asiakaskyselyistä, rahapelipalveluiden käyttöä, rahansiirtoja ja pelaamisen hallinnan välineiden käyttöä koskevat tiedot sekä tiedot eri myyntipaikkojen sijainneista ja niissä tapahtuvasta pelaamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaantioikeuksien nojalla saatujen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi nykylainsäädäntöä vastaavasti tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, koska käsittely on tarpeen ministeriön lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta käsittely perustuisi 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka mukaan käsittely on sallittua, kun se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla.

Tietojen toimitus olisi tarkoitus toteuttaa tapauskohtaisten tietopyyntöjen perusteella. Tietoja voisi toimittaa esimerkiksi salattuna sähköpostina tai turvapostilla.

Sosiaali- ja terveysministeriön lakisääteiset tehtävät eivät edellytä henkilötietojen käsittelyä siten, että sosiaali- ja terveysministeriön olisi tarpeen tunnistaa luovutettavista tiedoista yksittäinen henkilö. Luovutettaviin tietoihin ei siten tulisi sisältyä suoria tunnisteita. THL:n olisi pseudonymisoitava tässä pykälässä tarkoitettujen henkilötiedot ennen niiden luovuttamista. Pseudonymisoinnilla tarkoitetaan tietosuojasetuksen 4 artiklan 5 kohdan määritelmän mukaan henkilötietojen käsittelemistä siten, että niitä ei voida enää yhdistää tiettyyn rekisteröityyn käyttämättä lisätietoja, edellyttäen että tällaiset lisätiedot säilytetään erillään ja niihin sovelletaan

teknisiä ja organisatorisia toimenpiteitä, joilla varmistetaan, ettei henkilötietojen yhdistämistä tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön tapahdu. Pseudonymisoinnin soveltaminen henkilötietoihin vähentää käsittelystä aiheutuvia riskejä, mutta pseudonymisoi- tuja tietoja on edelleen käsiteltävä henkilötietoina tietosuojalainsäädännön mukaisesti.

Henkilötietojen käsittely olisi rajoitettu vain siihen tarkoitukseen, johon ne on luovutettu, sekä tilastollisiin tarkoituksiin. Siten sosiaali- ja terveysministeriölle luovutettuja tietoja voitaisiin käyttää ainoastaan ministeriön 100 §:n mukaisissa tehtävissä ja tilastoinnissa. Ehdotetun 102 §:n mukaisesti luovutetut tiedot eivät ole sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä an- netussa laissa (552/2019), jäljempänä *toisiolaki*, tarkoitettuja tietoja. Selvytyksen vuoksi momen- tissa säädettäisiin kuitenkin nimenomaisesti siitä, että pykälässä tarkoitettujen tietojen käsitte- lyyn ei sovellettaisi toisiolakia. Vastaava säännös sisältyy voimassa olevan arpaajaislain 54 ja 55 §:iin ja vastaava säännös ehdotetaan sisällytettävän THL:n osalta 102 §:ään.

Esitetyt muutokset eivät laajentaisi sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaantioikeuksia sään- nellyn pelaamisen osalta, mutta siirryttäessä toimilupajärjestelmään, ehdotetuilla muutoksilla turvattaisiin kattava tiedonsaanti järjestelmän sisällä tapahtuvasta rahapelaamisesta. Esitys pe- rustuu tiedonsaantioikeuden turvaamiseen vastaavalla tasolla kuin voimassa olevassa järjestel- mässä. Pelihaittarekisterillä turvattaisiin 100 §:n mukainen arviointi ja tutkimus haitoista ja ra- hapelimarkkinan seuranta.

104 §. *Rahapelien toimeenpanijan tietojen luovuttaminen ja tietojen luovuttaminen pelihaitta- rekisteristä.* Ehdotetun pykälän mukaan rahapelien toimeenpanija tai pelihaittarekisterin pitäjä saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevaa tieteellistä tutkimusta varten asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia tietoja, jos tietojen saa- jalla on tietosuojalainsäädännön mukainen oikeus käsitellä näitä tietoja. Tällä tarkoitetaan, että tutkimuksen tekijällä on oltava oikeudellinen peruste luovutettavien henkilötietojen käsittelylle ja tutkimuksessa on noudatettava tietosuojalainsäädännössä henkilötietojen käsittelylle asetet- tuja vaatimuksia. Rekisterinpitäjä, eli THL, arvioisi tapauskohtaisesti, täyttyvätkö edellytykset tietojen luovuttamiselle tutkimuskäyttöön. Tieteellistä tutkimusta ei ole määritelty tietosuoja- n yleislainsäädännössä, mutta tietosuoja-asetuksen johdanto-osan mukaan henkilötietojen käsit- telyä tieteellisiä tutkimustarkoituksia varten on tietosuoja-asetuksen soveltamista varten tulkit- tava laajasti. Tieteelliset tutkimustarkoitukset voivat tarkoittaa myös teknologian kehittämistä ja esittelyä, perustutkimusta, soveltavaa tutkimusta ja yksityisin varoin rahoitettua tutkimusta. Tieteellisen tutkimuksen tunnusmerkkeinä on salassa pidettävien tietojen luovutusedellytyksiä arvioitaessa pidetty asianmukaista tutkimussuunnitelmaa, tutkimuksen tekijöiden riittävää tie- teellistä pätevyyttä sekä tutkimuksen autonomisuutta, julkisuutta ja tieteellisiä päätavoitteita (ks. KHO 181:2013).

Säännöksellä edistettäisiin nykyistä lainsäädäntöä vastaavasti säänneltyä rahapelaamista koske- vien aineistojen tutkimuskäyttöä sekä tulosten julkaisua. Pykälä koskisi laajasti pelitoiminnan harjoittajia sekä tietojen luovutusta tutkimuskäyttöön viranomaisen ylläpitämästä rekisteristä. Pykälässä tarkoitettua tutkimusta toteutetaan muun muassa yliopistoissa, Alkoholitutkimussää- tiön jakamin apurahoin sekä rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen erikoistuneella jär- jestökentällä. Säännöksen tarkoituksena ei olisi velvoittaa THL:ää aineistojen luovuttamiseen, vaan selkiyttää mahdollisuutta luovuttaa tietoja ja edistää pelihaittoja koskevaa tutkimusta, sekä edistää THL:n mahdollisuutta tutkimusyhteistyöhön.

12 luku. Muutoksenhaku.

105 §. *Muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen.* Lähtökohtaisesti rahapelilaissa tarkoitettuihin viranomaisen päätöksiin voisi hakea muutosta hallinto-oikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Rahapelin toimeenpanon kieltämistä koskevaa 73 §:ssä tarkoitettua päätöstä ja 80 §:ssä tarkoitettua toimiluvan peruuttamista koskevaa päätöstä olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määräisi.

Lain 75 §:ssä tarkoitettu velvollisuus toteuttaa maksutapahtumien käynnistämistä ja toteuttamista koskeva kieltäminen perustuisi 73 §:ssä tarkoitettuun valvontaviranomaisen kieltopäätökseen. Lain 78 §:ssä tarkoitettu velvollisuus estää verkkoliikenne perustuisi samoin 73 §:ssä tarkoitettuun valvontaviranomaisen kieltopäätökseen. Velvollisuus estotoimiin syntyisi siis suoraan laista ja edellyttäisi valvontaviranomaisen lainvoimaista kieltopäätöstä toimijalle, joka ilman toimilupaa on ehdotetun lain säännösten vastaisesti toimeenpannut tai markkinoinut rahapelejä.

Osa valvontaviranomaisen päätöksistä voitaisiin saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Tällaisia olisivat 79 §:ssä tarkoitettu lainvastaisen verkkosisällön ja verkkotunnuksen poistamista koskeva päätös ja 73 §:ssä tarkoitettu markkinointikielto ja siihen liitetty uhkasakko.

106 §. *Valvontamaksua koskeva oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku.* Pykälässä säädettäisiin valvontamaksua koskevasta oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta. Pykälän 1 momentin mukaan päätöksen tyytymättömän olisi ensin tehtävä valvontaviranomaiselle oikaisuvaatimus. Pykälän 2 momentin mukaan muutoksenhakuoikeus kohdistuisi ainoastaan valvontaviranomaisen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen. Muutosta saisi hakea valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

107 §. *Markkinointikiellon saattaminen markkinaoikeuden käsiteltäväksi.* Rahapelien markkinoinnin kieltämistä koskeva 73 §:ssä tarkoitettu valvovan viranomaisen päätös voitaisiin saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Ehdotettu säännös vastaa voimassa olevan arpajaislain 66 §:ää. Markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisina asioina asiat, jotka säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi eri laeissa, kuten kuluttajansuojalaissa (38/1978), alkoholilaissa (1102/2017) ja tupakkalaissa (549/2016).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin nykyistä lakia vastaavalla tavalla, että asiat, joille on 1 momentissa säädetty valituskielto, saisi hakemuksella saattaa markkinaoikeuden käsiteltäviksi. Pykälän 3 momentti sisältäisi viittauksen oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettuun lakiin asian käsittelyn ja muutoksenhaun osalta markkinaoikeudessa.

108 §. *Muutoksenhaku markkinaoikeuden päätökseen seuraamusmaksusta.* Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta markkinaoikeuden päätökseen seuraamusmaksusta. Pykälän 1 momentin mukaan markkinaoikeuden seuraamusmaksua koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Koska markkinaoikeus päättäisi seuraamusmaksusta ensimmäisenä päätöksentekoaasteena, valituslupasaantely ei koskisi seuraamusmaksun määräämistä koskevaa valitusta. Markkinaoikeuden seuraamusmaksua koskevasta päätöksestä valittamiseen ei siten tarvittaisi valituslupaa. Pykälän 2 momentin mukaan markkinaoikeuden päätöksestä saa valittaa se, jolle markkinaoikeus on määrännyt seuraamusmaksun. Pykälän 3 momentin mukaan valvontaviranomainen saa valittaa markkinaoikeuden päätöksestä, jolla markkinaoikeus on hylännyt viranomaisen esityksen kokonaan tai osaksi.

13 luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset.

109 §. Voimaantulo. Uusi rahapelilaki ehdotetaan tulevan pääosin voimaan 1.1.2027, jolloin voisi käynnistyä toimiluvanvarainen rahapelitoiminta siltä osin kuin toimilupia olisi siihen mennessä myönnetty ja ne olisivat tulleet voimaan. Rahapelilakiin ja muihin lakiehdotuksiin sisältyisi siirtymäsäännöksiä.

Lain 2 luvun säännökset toimiluvista sekä toimilupamenettelyyn liittyvät 61 ja 62 §:n säännökset viranomaisen tiedonsaantioikeuksista toimiluvanhakijalta ja muilta viranomaisilta tulisivat voimaan jo 1.1.2026 lukien, jotta viranomainen voisi ryhtyä vastaanottamaan ja käsittelemään toimilupahakemuksia tuolloin. Poliisihallitus toimisi vuoden 2026 ajan uuden rahapelilain 54 §:n mukaisena toimivaltaisena lupaviranomaisena, jonka jälkeen lupa- ja valvontatoiminnasta vastaisi Lupa- ja valvontavirasto.

Peliohjelmistotoimilupia koskevia 2 luvun säännöksiä sovellettaisiin vasta rahapelilain voimaantulosta eli vuoden 2027 alusta lukien, mikä mahdollistaisi peliohjelmistoja koskevien toimilupien hakemisen vuonna 2027. Rahapelilain 32 §:ssä säädettyä velvollisuutta käyttää ainoastaan peliohjelmistotoimiluvan haltijan peliohjelmistoja sovellettaisiin vasta siirtymäajan jälkeen vuoden 2028 alusta alkaen. Tämä tarkoittaisi sitä, että uuteen rahapelijärjestelmään siirryttäessä ei edellytettäisi, että rahapelien toimeenpanossa käytettävien peliohjelmistojen tulisi olla ainoastaan peliohjelmistotoimiluvan haltijan tarjoamia.

Lain 2 lukuun sisältyvässä 19 §:ssä säädetään yksinoikeustoimiluvan haltijan valtiolle suorittamasta korvauksesta. Myös 19 § tulisi voimaan jo 1.1.2026 lukien, koska valtioneuvoston tulisi päättää kyseisen korvauksen suuruudesta ja maksuaikataulusta vuoden 2026 aikana ja yksinoikeustoimiluvanhaltijan tulisi maksaa ensimmäinen erä perusmaksusta ennen yksinoikeustoimiluvan voimaantuloa. Korvauksen suorittaminen on ehdotetun 19 §:n 1 momentin mukaan edellytys toimiluvan voimassaololle.

7.2 Arpajaislaki

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rahapelilaki, jossa säädettäisiin rahapelien toimeenpanosta. Arpajaislaissa säädettäisiin jatkossa ainoastaan tavaravoittoarpajaisten toimeenpanosta ja valvonnasta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi niitä arpajaislain pykäläitä, jotka koskevat sekä rahapelejä että tavaravoittoarpajaisia. Ehdotetussa rahapelilaissa säädettäisiin rahapelien toimeenpanosta, minkä vuoksi arpajaislaista ehdotetaan kumottavaksi sellaiset pykälät, jotka koskevat pelkästään rahapelejä. Tavaravoittoarpajaisia koskeviin säännöksiin ei pääsääntöisesti ehdoteta tehtävän muutoksia.

1 §. Lain soveltamisala ja tarkoitus. Lain soveltamisalaa muutettaisiin siten, että se koskisi jatkossa ainoastaan tavaravoittoarpajaisia. Pykälän 1 momentista poistettaisiin viittaukset Veikkaus Oy:n toimintaan, sen rajoituksiin ja Veikkaus Oy:n tuottoon.

Pykälän 4 momenttiin lisättäisiin selvyuden vuoksi viittaussäännös, jonka mukaan rahapelilaissa säädetään rahapelien toimeenpanosta ja valvonnasta.

2 §. Arpajaisten määritelmä. Pykälässä säädetään arpajaisten määritelmästä ja 1 §:ää täydentävästi siitä, mihin toimintaan arpajaislakia sovelletaan. Pykälän 2 momentista poistettaisiin maininnat pelikasinotoiminnan harjoittamisesta sekä kasinopelien ja raha-automaattien pitämisestä yleisön käytettävillä. Muilta osin pykälään ei tehtäisi muutoksia.

3 §. *Rahapeliin ja niiden toimeenpanomuotojen määritelmät.* Pykälä kumottaisiin. Ehdotetussa rahapelilaisissa säädettäisiin rahapeliin toimeenpanomuotojen määritelmistä.

3 a §. *Arpajaisien toimeenpanomuotojen määritelmät.* Pykälään sisältyy muiden arpajaisien kuin rahapeliin toimeenpanomuotojen eli tavaravoittoarpajaisien määritelmät. Koska arpajaislakiin sisältyisi jatkossa ainoastaan niin sanottuja tavaravoittoarpajaisia koskevat määritelmät, pykälän otsikko muutettaisiin siten, että siitä poistettaisiin sana muiden.

4 §. *Muut määritelmät.* Pykälästä kumottaisiin 2–7 kohta eli ne määritelmät, jotka liittyvät rahapelitoimintaan. Tavaravoittoarpajaisiin liittyvät määritelmät 1 ja 8–10 kohdassa vastaisivat voimassa olevaa lakia.

5 §. *Arpajaisien toimeenpano-oikeus.* Pykälän 2 momentin viittaussäännöstä rahapeliin toimeenpanon yksinoikeudesta muutettaisiin siten, että momentissa viitattaisiin ehdotettuun uuteen rahapelilakiin.

8 §. *Luvan peruuttaminen.* Pykälässä säädetään tavaravoittoarpajaisien toimeenpanoon myönnetyn luvan peruuttamisesta. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan 3 a §:n 3–4 kohdassa tarkoitettujen arpajaisien eli bingo- ja tavaravoittoautomaattien toimeenpanoon myönnetty lupa peruutettaisiin, jos luvansaaja sitä pyytää. Uudessa 3 momentissa puolestaan säädettäisiin, että lupa voitaisiin peruuttaa luvan haltijan pyynnöstä 3 a §:n 1–2 kohdassa tarkoitettujen arpajaisien eli tavara-arpajaisien ja arvauskilpailujen osalta, jos arpojen myyntiä ei olisi aloitettu. Viimeksi mainitun säännösheidotuksen taustalla on viranomaisen tehtävä taata arvan ostaneiden oikeusturva. Arvan ostamalla pääsee osallistumaan arvontaan, jossa mahdollisuus saada voitto ja periä voittonsa siten kuin arvan ostajalle on ilmoitettu arpojen myynnin yhteydessä. Kyse on luvan peruuttamisperusteita selkeyttävästä muutoksesta, joka olisi myös yhdenmukainen tilitystä koskevan sääntelyn kanssa.

3 luku. Arpajaislaista kumottaisiin rahapelitoimintaa koskeva 3 luku eli arpajaislain 11–13, 13 a-c, 14, 14 a-c, 15, 16 ja 16 a §. Uuteen rahapelilakiin sisällytettäisiin tarvittavat rahapeliin toimeenpanoa koskevat säännökset. Arpajaislain 13 c §:n nojalla annettu valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta kumoutuisi asetuksen antovaltuussäännöksen kumoamisen myötä. Asetusta sovellettaisiin kuitenkin vuoden 2026 kestävän siirtymävaiheen aikana, jolloin Veikkaus Oy toimeenpanisi arpajaislain nojalla yksinoikeudella rahapelejä.

4 luku. Arpajaislaista kumottaisiin Veikkaus Oy:n tuottoa koskeva 4 luku eli arpajaislain 17 §. Uudessa rahapelilaisissa säädettäisiin tarvittavilta osin valtio-omisteisesta Veikkaus Oy:stä.

42 §. *Arpajaisien valvonta.* Pykälässä säädetään arpajaisien valvonnan tavoitteesta ja toimivaltaisista valvontaviranomaisista. Pykälään tehtäisiin uuden rahapelilain säätämisen johdosta tarvittavat muutokset. Pykälän 2 momentista poistettaisiin maininnat Veikkaus Oy:n ja sen asiain miesten rahanpesulainsäädännön mukaisesta valvonnasta. Pykälään ei myöskään muutetussa muodossaan sisältyisi enää 4 ja 5 momentteja, jotka koskevat rahapeliin toimeenpanossa käytettäviä sähköisiä valvontajärjestelmiä ja valvontajärjestelyjen käyttöönoton hyväksymistä sellaisten rahapeliin toimeenpanon osalta, joiden pelijärjestelmät sijaitsevat Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa.

Tavaravoittoarpajaisien valvonnan tavoite säilyisi voimassa olevan lain mukaisena eli niiden toimeenpanoa valvottaisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten

ten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Poliisihallitus olisi jatkossakin tavaravoittoarpajaisia valtakunnallisella tasolla valvova ja tilastoiva viranomainen. Poliisilaitokset puolestaan valvoisivat alueellaan toimeenpantavia tavaravoittoarpajaisia.

42 a §. *Rahapeli asioiden neuvottelukunta.* Pykälässä säädetään sisäministeriön yhteydessä toimivasta valtioneuvoston asettamasta rahapeli asioiden neuvottelukunnasta. Pykälä kumottaisiin.

42 b §. *Arpajaisten valvontatiedosto.* Pykälässä säädetään rekisteristä, jota poliisi ylläpitää arpajaislaissa säädettyjen lupa- ja valvontatehtävien suorittamiseksi. Pykälästä 1 momentista poistettaisiin maininta uhkasakkomenettelyyn liittyvistä toimenpiteistä, jotka koskevat rahapelitoimintaa.

43 §. *Rahapeli en valvonta ja viralliset valvojat.* Pykälässä säädetään rahapeli en valvonnasta ja valvonnassa käytettävistä virallisista valvojista. Pykälä kumottaisiin. Rahapeli en valvonnasta säädettäisiin uudessa rahapelil laissa.

44 §. *Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen tiedonsaantioikeus.* Pykälässä säädetään Poliisihallituksen, poliisilaitoksen ja virallisen valvojan oikeudesta saada valvontatehtävän kannalta välttämättömiä tietoja maksutta ja salassapitosäännösten estämättä. Tiedonsaantioikeudet on rajattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti vain valvontatehtävän suorittamiseksi välttämättömiin tietoihin. Tiedonsaantioikeudet koskevat myös välttämättömiä henkilötietoja.

Pykälän 1 momentista poistettaisiin maininta Veikkaus Oy:stä. Muilta osin Poliisihallituksen ja poliisilaitosten, jotka valvovat tavaravoittoarpajaisten toimeenpanoa, tiedonsaantioikeudet vastaisivat voimassa olevaa lakia.

Pykälän 3 momentille, jossa säädetään virallisten valvojen tiedonsaantioikeudesta, ei olisi tarvetta enää arpajaislaissa, koska viralliset valvovat eivät ole osallistu tavaravoittoarpajaisten valvontaan. Nykyinen 4 momentti näin ollen siirtyisi 3 momentiksi.

45 §. *Tarkastus- ja kiello-oikeus.* Pykälässä säädetään Poliisihallituksen, poliisilaitoksen ja arpajaislain 58 §:ssä tarkoitetun tarkastuslaitoksen tarkastus- ja kiello-oikeudesta. Pykälän 3 momentti kumottaisiin, koska se koskee rahapelitoimintaan kohdistuvaa tarkastusoikeutta.

46 §. *Rahapelitoiminnan valvontakustannusten korvaaminen.* Pykälässä säädetään Veikkaus Oy:n velvollisuudesta korvata rahapelitoiminnan valvonnasta valtiolle aiheutuvat kustannukset. Pykälä kumottaisiin. Uudessa rahapelil laissa säädettäisiin valvottavilta perittävistä valvontamaksuista. Tavaravoittoarpajaisten osalta lakiin ei sisälly vastaavaa säännöstä. Tavaravoittoarpajaisten valvontaa koskevat maksut perustuvat poliisin suoritteiden maksullisuudesta annettuun sisäministeriön asetukseen, jonka mukaan poliisi perii omakustannusarvon mukaisesti määräämänsä maksun tavara-arpajaisten arvannon ja arpojen sekoittamisen valvonnasta ja arvauskilpailujen voittajan toteamisen valvonnasta.

47 §. *Voittojen periminen.* Pykälässä säädetään rahapeli en ja tavaravoittoarpajaisten voittojen perimistä koskevista määräajoista. Pykälästä kumottaisiin rahapelejä koskevat 1–4 ja 7 momentit. Bingopelin, tavara-arpajaisten ja arvauskilpailujen voiton perimistä koskeviin määräaikoihin ei tehtäisi muutoksia. Rahapelil lakiin sisällytettäisiin säännös rahapeli en voittojen perimisestä.

48 §. *Ratkaisusuositus.* Rahapelitoiminnassa sovellettavaa ratkaisusuositusmenettelyä koskeva pykälä kumottaisiin. Pykälän 3 momentin nojalla annettu valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapeli en toimeenpanosta kumoutuisi asetuksenantovaltuussäännöksen kumoamisen myötä.

Asetusta sovellettaisiin kuitenkin siirtymäaikana Veikkaus Oy:n arpajaislain nojalla toimeenpanemiin rahapeleihin.

49 §. Pelikasinossa pelaamista koskeva rajoitus. Pelikasinossa, jossa toimeenpannaan rahapelejä, tapahtuvaa pelaamista koskeva pykälä kumottaisiin. Rahapelilakiin ehdotetaan sisällytettäväksi vastaava säännös.

50 §. Pelikasinon ja erityisen pelisalin tekninen valvonta. Pelikasinon ja erityisen pelisalin, joissa toimeenpannaan rahapelejä, teknistä valvontaa koskeva pykälä kumottaisiin. Rahapelilakiin ehdotetaan sisällytettäväksi vastaavat säännökset.

51 §. Veikkaus Oy:n oikeus käsitellä henkilötietoja. Veikkaus Oy:n oikeutta käsitellä henkilötietoja koskeva pykälä kumottaisiin. Rahapelilakiin ehdotetaan sisällytettäväksi vastaavat säännökset.

52 §. Arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien haittojen seuranta ja tutkimus, arviointi sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen. Pykälän mukaan sosiaali- ja terveysministeriö vastaa arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien haittojen seurannasta ja tutkimuksesta, rahapelien toimeenpanoon liittyvien haittojen arvioinnista sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toimeenpanee tehtävää sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti. Pykälässä säädetään myös Veikkaus Oy:n velvollisuudesta korvata valtiolle tästä tehtävästä aiheutuvat kustannukset.

Sanamuotonsa mukaisesti pykälä koskee rahapelien ohella myös tavaravoittoarpajaisia. Käytännössä pykälässä tarkoitettu toiminta on keskittynyt rahapeleistä aiheutuviin haittoihin. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Tavaravoittoarpajaisten osalta laissa ei siis enää säädettäisi velvollisuudesta seurata ja tutkia niistä aiheutuvia haittoja.

53 §. Veikkaus Oy:n tietojen luovuttaminen. Pykälässä säädetään Veikkaus Oy:n velvollisuudesta luovuttaa tietoja viranomaisille. Lisäksi pykälään sisältyy säännökset yhtiön asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevien tietojen luovuttamisesta tieteelliseen tutkimukseen. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi.

54 §. Sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaantioikeus. Pykälässä säädetään sosiaali- ja terveysministeriön oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä ja maksutta tietoja Veikkaus Oy:ltä ja THL:ltä ministeriön 52 §:ssä säädettyihin tehtäviin. Koska pykälä koskee rahapelitoimintaa, ehdotetaan se kumottavaksi. Rahapelilakiin sisällytettäisiin vastaavanlaiset säännökset.

55 §. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tiedonsaantioikeus. Pykälässä säädetään THL:n oikeudesta saada Veikkaus Oy:ltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä tietoja 52 §:n mukaisen tehtävänsä suorittamiseksi. Koska pykälä koskee rahapelitoimintaa, ehdotetaan se kumottavaksi. Rahapelilakiin sisällytettäisiin vastaavanlaiset säännökset.

57 §. Rahaliikenteen valvontalaitte. Pykälässä säädetään rahaliikenteen valvontalaitteesta, joka on oltava pykälässä tarkoitetuissa automaateissa ja pelilaitteissa, jos maksu peritään rahalukon avulla. Valvontalaitteen on luotettavasti tallennettava tiedot laitteen käyttämisestä kertyneistä maksuista. Pykälästä poistettaisiin maininta raha-automaatista. Muilta osin pykälään ei tehtäisi muutoksia.

59 §. Selvitykset ja tositteet. Pykälässä säädetään velvollisuudesta laatia selvitykset ja tositteet pykälässä tarkoitettujen automaattien ja pelilaitteiden käyttämisestä. Pykälästä poistettaisiin maininta raha-automaatista. Muilta osin pykälään ei tehtäisi muutoksia.

60 §. *Automaattiin ja pelilaitteeseen sekä arpoihin merkittävät tiedot.* Pykälässä säädetään automaatteihin, pelilaitteisiin ja arpoihin merkittävistä tiedoista. Pykälästä poistettaisiin maininta raha-automaatista. Muilta osin pykälään ei tehtäisi muutoksia.

62 §. *Arpajaisten toimeenpanoa koskevat kiellot.* Pykälässä säädetään arpajaisten toimeenpanoa koskevista kielloista. Pykälään sisältyy sekä rahapelien että tavaravoittoarpajaisten toimeenpanoa koskevia kieltoja. Pykälän 1 momenttiin sisältyy kiello toimeenpanna arpajaisia muulla kuin laissa määritellyllä tavalla ja 2 momentissa on lueteltu arpajaisten toimeenpanoon liittyvät kielletyt menettelyt. Pykälää muutettaisiin siten, että siitä poistettaisiin viittaukset rahapeleihin. Muilta osin pykälään ei tehtäisi muutoksia.

62 a §. *Rahapelin toimeenpanon kieltäminen.* Pykälässä säädetään Poliisihallituksen toimivalta kielteä rahapelien toimeenpano. Pykälä ei koske tavaravoittoarpajaisia, minkä vuoksi se ehdotetaan kumottavaksi. Rahapelilakiin sisällytettäisiin vastaavanlaiset säännökset.

62 b §. *Rahapelin markkinoinnin kieltäminen.* Pykälässä säädetään Poliisihallituksen toimivalta kielteä rahapelien markkinointi. Pykälä ei koske tavaravoittoarpajaisia, minkä vuoksi se ehdotetaan kumottavaksi. Rahapelilakiin sisällytettäisiin vastaavanlaiset säännökset.

62 c §. *Uhkasakko.* Pykälässä säädetään rahapelien toimeenpanon, markkinoinnin ja maksuliikenteen estämistä koskevien kieltojen tehosteeksi asetettavasta uhkasakosta. Pykälä ei koske tavaravoittoarpajaisia, minkä vuoksi se ehdotetaan kumottavaksi.

62 d–k §. Voimassa olevan arpajaislain 62 d–k §:ssä säädetään rahapelien markkinointia koskevien säännösten rikkomisesta määrättävästä seuraamusmaksusta. Pykälät eivät koske tavaravoittoarpajaisia, minkä vuoksi ne ehdotetaan kumottavaksi. Rahapelilakiin sisällytettäisiin vastaavanlaiset säännökset.

62 l–n §. Lain 62 l–n §:ssä säädetään maksuliikenne-estoista, jotka voidaan asettaa arpajaislain vastaisen markkinoinnin johdosta. Pykälät eivät koske tavaravoittoarpajaisia, minkä vuoksi ne ehdotetaan kumottavaksi. Rahapelilakiin sisällytettäisiin säännökset maksuliikenne-estoista.

63 §. *Viittaukset rikoslakiin.* Pykälää muutettaisiin siten, että siinä viitattaisiin ainoastaan rikoslain 17 luvun 16 b §:ään, johon sisältyy tavaravoittoarpajaisia koskevat rangaistussäännökset. Kyseistä rikoslain pykälää ehdotetaan esityksessä muutettavaksi siten, että se koskisi ainoastaan tavaravoittoarpajaisia.

64 §. *Arpajaisrikkomus.* Pykälässä säädetään eräistä sellaisista arpajaislain vastaisista teoista, joiden seuraamuksena voidaan tuomita arpajaisrikkomuksesta sakkoon. Pykälään sisältyy sekä rahapelejä että tavaravoittoarpajaisia koskevia säännöksiä. Pykälästä kumottaisiin rahapelejä koskevat 2 ja 3 kohdat. Lisäksi 7 kohdasta poistettaisiin maininta 16 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään raha-automaattien sijoittamisesta.

66 §. *Muutoksenhaku.* Pykälässä säädetään muutoksenhausta. Pykälän 1 momentin mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettussa laissa. Pykälä koskee sekä rahapelejä että tavaravoittoarpajaisia. Pykälän 2 momentista poistettaisiin rahapelitoimintaan liittyvät maininnat rahapelien toimeenpanon kiellosta sekä maksutapahtuman toteuttamisen tai käynnistämisen kiellosta. Muilta osin pykälä vastaisi voimassa olevaa lakia.

66 a §. *Markkinointikiellon saattaminen markkinaoikeuden käsiteltäväksi.* Pykälässä säädetään rahapeliin markkinointikiellon saattamisesta markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Säännökset eivät koske tavaravoittoarpajaisia, minkä vuoksi pykälä kumottaisiin.

67 §. *Tarkemmat säännökset.* Pykälään sisältyy asetuksenantovaltuus, jonka mukaan pykälässä luetelluista seikoista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Pykälä koskee sekä rahapelejä että tavaravoittoarpajaisia. Rahapeliin osalta säännökset sisältyvät Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta annettuun valtioneuvoston asetukseen (1414/2016) ja tavaravoittoarpajaisten osalta arpajaisista annettuun valtioneuvoston asetukseen (2001/1345).

Pykälän 1 kohdasta poistettaisiin maininta raha-arpajaisista. Kyseisen kohdan nojalla on Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetty raha-arpajaisten arpoihin merkittävistä tiedoista. Kyseinen asetus kumoutuisi, koska asetuksenantovaltuudet, joiden nojalla se on annettu, kumottaisiin tai muutettaisiin.

Lisäksi 6 kohta ehdotetaan kumottavaksi, koska arpajaislain 52 §, jossa säädetään arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien haittojen seurannasta, tutkimuksesta ja rahapeliin haitallisuuden arvioinnista ehdotetaan myös kumottavaksi. Näin ollen ei olisi tarpeen säätää valtioneuvoston asetuksella tietojen toimittamisesta.

Arpajaislakiin ehdotettavat muutokset tulisivat voimaan, kun ehdotetun uuden rahapelilain mukainen toimiluvanvarainen rahapelitoiminta käynnistyisi vuoden 2027 alusta. Arpajaislain säännöksiä Veikkaus Oy:n tuoton ottamisesta valtion talousarvioon ja tuoton tilittämisestä sovellettaisiin ennen lainmuutosten voimaantuloa Veikkaus Oy:n toimeenpanemiin rahapeleihin. Tämä tarkoittaisi sitä, että Veikkaus Oy:n tulisi tilittää arpajaislain nojalla harjoittamasta yksinoikeustoiminnasta saamansa tuotto kokonaisuudessaan valtiolle viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen osoittaman voiton mukaisesti.

Niihin rahapeleihin, jotka on toimeenpantu ennen arpajaislain muutosten voimaantuloa, sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita 47 §:n säännöksiä voiton perimisestä ja 48 §:n ja sen nojalla annettuja säännöksiä ratkaisusuosituksesta. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että pelaajalla olisi 47 §:ssä määritelty aika periä rahapeleistä saatu voitto ja hakea ratkaisusuositusta sitä koskevien määräaikojen puitteissa.

Siirtymäsäännösten 3 momentin mukaan Veikkaus Oy:n tulisi 17 §:n 3 momentin mukaisesti toimittaa valtiovarainministeriölle, valtioneuvoston kanslialle, sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle selvitys valtiolle tilitetystä tuotosta kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta. Lisäksi Veikkaus Oy:n tulisi toimittaa 53 §:n 1 momentin mukaisesti vuoden 2026 tilinpäätösasiakirjat välittömästi niiden valmistuttua valtiovarainministeriölle, sisäministeriölle, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle ja Poliisihallitukselle.

7.3 Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 12 §:n 2 momentti ja 38 §:n 2 momentin 6 kohta. Lain 12 §:n 2 momentissa säädetään poliisin oikeudesta käsitellä Veikkaus Oy:n ja sen asiamiesten asiakkaiden henkilötietojen käsittelystä rahanpesulain mukaista valvontaa sekä arpajaislain mukaista valvontaa ja tilastointia varten. Momentti ehdotetaan kumottavaksi, koska Poliisihallituksella ei olisi enää tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä vuoden 2027 alusta lukien.

Esityksessä ehdotetaan, että Veikkaus Oy jatkaisi arpaislain nojalla yksinoikeudella rahapeli-toiminnan harjoittamista siihen saakka, kunnes uuden rahapelilain mukainen toimiluvanvarai-nen rahapelitoiminta alkaisi. Tämän olisi tarkoitus tapahtua vuoden 2027 alussa. Poliisihallitus valvoisi siihen saakka Veikkaus Oy:n rahapelitoimintaa arpajaislain nojalla. Poliisihallitus ei valvoisi rahapelilain mukaisia toimiluvanhaltijoita, koska vastuu lupa- ja valvontatoiminnasta siirtyisi Lupa- ja valvontavirastolle vuoden 2027 alussa.

Lain 38 §:n 2 momentin 6 kohdassa säädetään arpajaislain ja rahanpesulain valvontaa varten käsiteltävien Veikkaus Oy:n ja sen asiamiesten asiakkaiden henkilötietojen poistamisesta. Tie-dot tulee poistaa heti, kun niiden säilyttäminen ei ole enää valvontatehtävän suorittamiseksi tarpeen. Kohta ehdotetaan kumottavaksi.

Kumoaminen tulisi voimaan vuoden 2027 alussa, kun Lupa- ja valvontavirasto aloittaisi raha-pelilain mukaisena lupa- ja valvontaviranomaisena. Poliisihallitus toimisi vuoden 2026 ajan rha-pelilain mukaisena lupaviranomaisena. Tämä ei edellyttäisi henkilötietojen käsittelystä poli-i-sitoimessa annetun lain muuttamista, koska Poliisihallitus voi lain 11 §:n mukaisesti käsitellä henkilötietoja myös lupahallintoon liittyvien tehtävien suorittamiseksi. Lain 12 §:ssä säädetään käsiteltävien henkilötietojen sisällöstä.

7.4 Rahanpesulaki

1 luku. Yleiset säännökset.

2 §. Soveltamisala. Voimassa olevan pykälän 1 momentin 9 kohdan mukaan rahanpesulakia sovelletaan arpajaislain 11 §:ssä tarkoitettuun rahapeliyhteisöön eli Veikkaus Oy:hyn. Toimilu-pajärjestelmän käyttöönoton vuoksi kohtaa muutettaisiin siten, että rahanpesulakia sovellettai-siin rahapelilain 5 ja 6 §:ssä tarkoitettuun toimiluvanhaltijaan eli kilpaillulla toimilupamarkki-noilla rahapelejä toimeenpaneviin rahapelitoimiluvanhaltijoihin ja yksinoikeustoimiluvan hal-tijaan. Nämä toimiluvanhaltijat tulisivat siis rahanpesulain soveltamisalaan. Rahanpesulakia ei sovellettaisi ohjelmistotoimiluvan haltijaan.

3 §. Soveltamisalaa koskeva rajaus. Rahanpesulain 1 luvun 3 §:n 4 momenttiin sisältyvän lain soveltamisalan rajauksen mukaan lakia ei sovelleta pidettäessä raha-automaatteja käytettävänä pelikasinon ulkopuolella. Lakia sovelletaan kuitenkin, jos pelaaminen tapahtuu arpajaislain 14 §:ssä tarkoitettulla tavalla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena. Koska pakollinen tun-nistautuminen on valtakunnassa (Manner-Suomessa) otettu käyttöön kaikessa rahapelaami-nessa, tarkoittaa voimassa olevan lain säännös käytännössä sitä, että valtakunnassa kaikki rha-automaattipelaaminen kuuluu myös rahanpesulain soveltamisalaan momentin ensimmäisen virkkeen soveltamisalarajauksesta huolimatta. Säännöksessä viitataan valtakunnan arpajaisla-kiin, joten säännös ei koske raha-automaattipelaamista Ahvenanmaan maakunnassa.

Momenttiin ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteinen muutos, jonka myötä viittaus valtakunnan arpajaislakiin muutettaisiin viittaukseksi uuteen rahapelilakiin. Kaikki rahapelaaminen, pelika-sinon ulkopuoliset raha-automaatit mukaan lukien, olisi rahanpesulain soveltamisalassa jatkos-akin.

7 luku. Valvonta.

1 §. Valvontaviranomaiset ja ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan Poliisihallitus valvoo Veikkaus Oy:tä ja Ahvenanmaan maakuntalainsäädän-nössä tarkoitettua rahapeliyhteisöä eli PAF:a. Poliisihallitus valvoo lisäksi Veikkaus Oy:n asia-

miehiä. PAF:n ja sen asiamiesten osalta valvontatoimivalta on siirretty sopimusasetuksella Lotterinspektionenille. Lotterinspektionen on sopimusasetuksen antamisen jälkeen lakkautettu ja valvonta kuuluu nykyisin Ahvenanmaan maakunnan hallituksen toimivaltaan. Valvontatoimivallasta on tarkoitus antaa uusi sopimusasetus.

Rahanpesulakiin ehdotetut muutokset tulisivat voimaan vuoden 2027 alussa samanaikaisesti kuin uusi rahapelilaki tulisi pääosin voimaan ja uuden rahapelilain mukainen toimiluvanvarainen rahapelitoiminta käynnistyisi. Uudessa rahapelijärjestelmässä valvovana viranomaisena olisi Lupa- ja valvontavirasto. Poliisihallitus toimisi valvovana viranomaisena, vuonna 2026, jolloin Veikkaus Oy harjoittaisi arpajaislain nojalla yksinoikeustoimintaa. Valvontatoimivallan siirtyminen Lupa- ja valvontavirastolle edellyttäisi uuden sopimusasetuksen antamista. Uudella sopimusasetuksella toimivalta valvoa PAF:a siirrettäisiin Lupa- ja valvontavirastolta Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle.

7.5 Arpajaisverolaki

1 §. *Soveltamisala.* Pykälään tehtäisiin toimilupajärjestelmään siirtymisestä aiheutuvat muutokset. Arpajaisveron piiriin kuuluvat arpajaiset jaoteltaisiin pykälän 1 momentissa kolmeen kohtaan.

Momentin 1 kohdassa mainittaisiin yksinoikeuden piiriin kuuluvat rahapelit ja muut arpajaiset. Säännös koskisi ehdotetun rahapelilain mukaisen yksinoikeuden piiriin jääviä rahapelejä eli lain 5 §:ssä tarkoitettua yksinoikeustoimiluvan kattamia rahapelejä sekä Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan kuuluvassa lainsäädännössä yksinoikeuden piiriin säädettyjä rahapelejä ja muita arpajaisia.

Momentin 2 kohdassa arpajaisveron soveltamisalaan säädettäisiin Suomessa myönnetyn toimiluvan perusteella Suomessa pelattavaksi tarjottavat rahapelit. Tämä merkitsee periaatteellista muutosta arpajaisverolain alueelliseen soveltamisalaan ja siirtymistä toimiluvanvaraisten rahapeliin osalta nykyisen myyntimaaperiaatteen soveltamisesta kulutusmaaperiaatteen soveltamiseen. Veroa kannettaisiin siinä valtiossa, jossa pelaaminen tapahtuu, riippumatta siitä, mistä valtiosta käsin rahapelejä tarjotaan pelattavaksi. Toimiluvasta säädettäisiin rahapelilaissa. Ahvenanmaalla rahapelejä koskeva lainsäädäntö kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan piiriin. Säännös koskee sekä Suomesta, Ahvenanmaa mukaan lukien, että toisen valtion alueelta käsin harjoitettavaa rahapelitoimintaa.

Rahapelilaki edellyttää, että rahapelitoiminnan harjoittajan on rekisteröitävä pelaajat. Sähköisesti välitettäviä rahapelejä varten saadaan rekisteröidä vain Suomen alueella asuvat tai vakinaisesti oleskelevat, minkä vuoksi vero kohdistuu ulkomailta käsin Suomeen tarjottuun rahapelaamiseen siltä osin, kuin pelaajat asuvat tai vakituisesti oleskelevat Suomessa. Sama koskee kotimaasta käsin sähköisesti välitettäviä rahapelejä.

Muissa kuin sähköisesti välitettävissä rahapeleissä osallistuminen tapahtuu Suomen alueella.

Kummassakin tapauksessa arpajaisvero kohdistuu kulutusmaaperiaatteen mukaisesti Suomessa tapahtuvaan pelaamiseen. Erikseen ei ole aihetta, eikä teknisesti tarkastellen käytännössä mahdollistakaan, huomioida tilanteita, joissa rekisteröity pelaaja mahdollisesti pelaa sähköisesti välitettäviä rahapelejä oleskellessaan tilapäisesti toisen maan alueella. Arpajaisvero koskisi siten kattavasti rahapelejä, joita toimeenpannaan Suomessa myönnetyn toimiluvan nojalla.

Momentin 3 kohdan mukaan arpajaisveron piiriin kuuluisivat muut arpajaiset, jotka on toimeenpantu Suomessa ja jotka myös voimassa olevan lain mukaan kuuluvat veron soveltamisalaan.

Näitä ovat ensinnäkin arpajaisverolain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettut arpajaislaissa tarkoitettut muut arpajaiset kuin rahapelit samoin kuin arpajaislain 56 §:ssä tarkoitettujen peli-automaattien ja pelilaitteiden käytettävänä pitäminen. Momentin 3 kohdan piiriin kuuluvat myös arpajaisverolain 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettut muut kuin arpajaislainsäädännössä tarkoitettut julkisesti järjestetyt arvonnat, arvaamiset, vedonlyönnit ja niihin rinnastettavat lainkohdassa tarkoitettut sattumasta osaksi tai kokonaan riippuvat menettelyt. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset markkinointitarkoituksessa järjestetyt arvonnat.

Pykälään lisättäväksi ehdotetulla 2 momentilla arpajaisverolain soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin kulutusmaaperiaatteen johdonmukaisen soveltamisen vuoksi ja toisen valtion verotusvallan kunnioittamiseksi Suomeen sijoittautuneen rahapelitoiminnan harjoittajan toisessa valtiossa pelattavaksi tarjotut rahapelit.

Pykälän nykyinen 2 momentti siirtyisi 3 momentiksi.

Uudistus ei edellytä muutoksia arpajaisverotuksen menettelysäännöksiin. Arpajaisverolain 1 a §:n mukaan arpajaisveron verotusmenettelystä ja muutoksenhausta säädetään oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa laissa (768/2016; OVML) ja veronkannosta veronkantolaissa (11/2018).

Arpajaisvero on oma-aloitteinen vero eli vero, jonka verovelvollinen laskee itse ja maksaa oma-aloitteisesti. Toimiluvan nojalla rahapelejä tarjoavat ulkomaiset peliyhtiöt olisivat velvollisia ilmoittamaan arpajaisveron OVML:n mukaisesti. Ulkomaisella yhteisöllä, joka toimeenpanee arpajaiset Suomessa, on oltava Y-tunnus oma-aloitteisten verojen veroilmoituksen antamista varten.

OVML 16 §:n 2 momentin mukaan Verohallinto antaa tarkemmat määräykset annettavista tiedoista. Nykytilassa oma-aloitteisten verojen veroilmoituksella ilmoitetaan arpajaisveron osalta verokaudelta maksettavan arpajaisveron määrä. Arpajaisten toimeenpanijan on OVML nojalla järjestettävä kirjanpitoa tai pidettävä muistiinpanoja siten, että siitä saadaan arpajaisveron määräämistä varten tarvittavat tiedot.

2 §. Määritelmät. Arpajaisten määritelmää koskevaa 1 momenttia tarkennettaisiin siten, että rahapelit määriteltäisiin arpajaislakia koskevan säännösviittauksen sijasta toistamalla rahapelilain mukainen rahapelien määritelmä.

Lisäksi momentti jaettaisiin selkeyden vuoksi kolmeksi eri kohdaksi määritelmän asiasisältöä muutoin enemmän muuttamatta.

4 §. Veron peruste ja verokanta. Yksinoikeudella toimeenpantaviin arpajaisiin sovellettavaa verokantaa koskevaa 1 momenttia muutettaisiin siten, että siinä säädetty verokanta koskisi lain soveltamisalaa koskevan 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen yksinoikeudella toimeenpantavien rahapelien ja arpajaisten lisäksi viimeksi mainitun 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja toimiluvalla toimeenpantavia rahapelejä. Verokannaksi ehdotetaan nykyisin yksinoikeudella toimeenpantaviin arpajaisiin sovellettavan 12 prosentin sijasta 22 prosenttia.

Verokanta yksinoikeudella toimeenpantavista rahapeleistä ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi toimilupaa edellyttävien rahapelien verokannan kanssa. Yksinoikeudella toimeenpantavien rahapelien toimiluvan nojalla toimeenpantavia rahapelejä alemmalle verokannalle ei sinänsä olisi pakottavaa estettä. Yhtenäinen verokanta kuitenkin selkeyttää verotusta, ilmentää osaltaan rahapelitoiminnan sääntelykokonaisuuden johdonmukaisuutta ja voidaan myös toteuttaa budjetineutraalisti sekä valtakunnan että Ahvenanmaan kannalta. Yhtenäiseen verokantaan päädyttiin

myös Ruotsin rahapelijärjestelmäuudistuksessa. Kilpailun avaaminen rahapelitoiminnassa edellyttää, että Suomeen sijoittautuneihin toimiluvanhaltijoihin sovelletaan tuloverotuksessa samoja verotusperiaatteita kuin muiden toimialojen yrityksiin. Tämä koskee myös Veikkaus Oy:n ja PAF:n konserniin kuuluvan toimiluvanhaltijan rahapelitoimintaa.

Pykälän 3 momentin säännöstä bingopeliin sovellettavasta veroprosentista tarkistettaisiin siten, että lainkohdassa tarkoitettua veron perustetta sovellettaisiin vain bingopeleihin, joista voittona ei voi saada rahaa. Rahapelilakia koskevan ehdotuksen mukaan rahapelitoimiluvan perusteella voitaisiin toimeenpanna myös rahapelibingoa eli bingopelejä, joista voi voittaa rahaa, jolloin vero määräytyisi 1 momentin mukaisesti. Verokantaa ei ehdoteta muutettavaksi, vaan se olisi 5 prosenttia jaettujen voittojen yhteenlasketusta arvosta, johon ei lueta uuteen peliin oikeuttavia voittoja.

Pykälän 2 momenttia ei ehdoteta muutettavaksi eli tavara-arpajaisten, arvauskilpailujen ja tavaraovoittoa-automattien osalta arpajaisvero on 1,5 prosenttia arpajaisten tuotosta.

7.6 Tuloverolaki

21 c §. *Rahapeliyhteisöjen verovelvollisuus.* Pykälä kumottaisiin. Veikkaus Oy ja PAF siirtyisivät normaalin yhteisöverotuksen piiriin myös niiden yksinoikeuden nojalla harjoittaman arpajaisten ja rahapelitoiminnan osalta.

Kilpailun avaaminen rahapelitoiminnassa edellyttää, että Suomeen sijoittautuneihin toimiluvanhaltijoihin sovelletaan tuloverotuksessa samoja verotusperiaatteita kuin muiden toimialojen yrityksiin. Tämä koskee myös Veikkaus Oy:n ja PAF:n konserniin kuuluvan toimiluvanhaltijan rahapelitoimintaa.

Uudistuksen vuoksi Veikkaus Oy:n ja PAF:n yksinoikeudella toimeenpanemien rahapelien verotuksellista asemaa ei sinänsä olisi välttämätöntä muuttaa. Tuloverokohtelun yhtenäistämiseen yksinoikeuden sekä toimilupajärjestelmän piiriin kuuluvien rahapelien osalta on kuitenkin samat perusteet kuin yhdenmukaiselle arpajaisveroprosentille. Lisäksi yhtenäinen verokohtelu edistää markkinaehtoisuuden toteutumista konserniyhtiöiden välisissä liiketoimissa, kun markkinaehtoisuudesta poikkeamisella ei olisi saavutettavissa veroetua koko konsernin tasolla. Rahapeliyhteisöjen verovapautta koskeva tuloverolain säännös ehdotetaan kumottavaksi.

Yhteisöjen suorittamasta tuloverosta tietty osa, vuonna 2026 22,96 prosenttia, tilitetään verontilityslain (532/1998) mukaisesti kunnille ja loput valtiolle. Peliyhteisöjen verovapauden poistaminen kasvattaisi yhteisöveron tuotosta kunnille tilitettävää määrää. Hallituksen ohjelman mukaan hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille, mikä on tarkoitettu toteutettavaksi kumpaankin suuntaan. Kompensaatiota ja kuntien jako-osuutta tarkastellaan myöhemmin yhdessä muiden yhteisöverotuottojen muutosten kanssa, minkä vuoksi esityksessä ei nyt ehdoteta muutosta verontilityslakiin.

85 §. *Arpajaisvoitto.* Arpajaisvoittojen verovapautta koskevaa pykälää muutettaisiin toimilupajärjestelmään siirtymisen vuoksi. Keskeinen muutos on ilman toimilupaa Suomessa pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä saatujen voittojen säätäminen veronalaisiksi.

Voimassa olevan pykälän mukaan arpajaisverolain 2 §:ssä tarkoitetuista tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti toimeenpannuista arpajaisista saatu voitto ei ole veronalaista tuloa. Arpajaisverolain soveltamisalasäännöksen mukaa arpajaisveroa on suoritettava Suomessa toimeenpannuista arpajaisista. Siitä, milloin arpajaiset on

katsottava Suomessa toimeenpannuiksi, ei ole erikseen säädetty. Lain tullessa voimaan vuonna 1992 verkkopelejä ei vielä esiintynyt.

Arpajaislainsäädäntöä koskevassa oikeuskäytännössä (KKO 2005:27) Suomen katsominen toimeenpanopaikaksi muualta verkkopelinä tarjottujen arpajaisten osalta on katsottu edellyttävän arpajaisten suuntaamista Suomeen. Tällaista suuntaamista on muun muassa pelien aktiivinen markkinointi Suomessa, pelaamista varten tehdyt suomenkieliset Internet-sivut, pelaajien rekisteröiminen ja sellaisten järjestelyjen toteuttaminen, joiden avulla voitiin hoitaa rahaliikenne pelaajan suomalaisessa pankissa olevan pankkitilin ja toimeenpanijassa avatun pelitilin välillä.

Kilpailun avaaminen rahapelitoiminnassa ja toimilupajärjestelmään siirtyminen antavat aiheen arvioida uudelleen myös rahapeleistä saatujen voittojen verotusperiaatteen. Verojärjestelmän kannalta lähtökohtana on perinteisesti ollut, että arpajaisvero on voitonsaajan voitosta maksaman tulon korvaava vero. Tämän mukaisesti Suomessa veronalaisista arpajaisista saatu voitto oli aiemmin tuloverotuksessa verovapaata tuloa. Periaatteesta jouduttiin ETA-alueelta saatujen voittojen osalta luopumaan EU-tuomioistuimen todettua asiaan C-42/02, Lindman, antamassaan päätöksessä palvelujen tarjonnan vapautta koskevan EY:n perustamissopimuksen 49 artiklan (nykyinen SEUT 56 artikla) vastaiseksi sen, että toisessa jäsenvaltiossa toimeenpantavista arpajaisista saatavia voittoja pidetään tuloverotuksessa voitonsaajan veronalaisena tulona, kun taas Suomessa toimeenpantavista arpajaisista saadut voitot ovat tuloverotuksessa verovapaita.

Enenevä siirtyminen toimilupajärjestelmiin online-rahapeleissä sekä komission ja EU-tuomioistuimen toimilupajärjestelmiä koskevat kannanotot huomioon ottaen vaikuttaa ilmeiseltä, että Lindman-tapaus ei enää ole samalla tavalla merkityksellinen kuin aiemmin arvioitaessa arpajais- ja rahapelivoittojen tuloverotusta rajat ylittävissä tilanteissa EU-oikeuden kannalta.

Lindman-tapauksessa Suomen, Belgian, Tanskan ja Norjan hallitukset katsoivat, että rahapelien verottaminen on vain eräs erityisaspekti rahapelien yleisessä sääntelyssä, jossa jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta ja että mahdolliset rajoitukset ovat oikeutettuja sellaisten yleisen edun mukaisten pakottavien syiden takia, jotka liittyvät rahapelien haitallisten seurausten estämiseen, koska ulkomaisista arpajaisista saatujen voittojen verovapaus kannustaisi yleisöä osallistumaan tällaisiin arpajaisiin.

Suomen hallitus korosti lisäksi, että on mahdotonta verottaa ulkomaisia yrityksiä, jotka tarjoavat rahapelejä ulkomailta käsin. Jos toisesta maasta saadut voitot olisivat verovapaita, Suomessa verovelvolliset henkilöt ja rahapelien toimeenpanijat saisivat saman veroedun siitä riippumatta, onko kyseisten rahapelien tuotot tarkoitettu alkuperävaltion yleishyödyllisten päämäärien saavuttamiseen tai yritetäänkö tämän valtion lainsäädännössä ottaa huomioon kuluttajansuojan ja sosiaalisten vahinkojen estämisen päämäärät.

Tuomioistuin katsoi, että Suomeen sijoittautuneiden arpajaisten toimeenpanijoiden verottaminen ei vaikuta siihen päätelmään, että Suomen lainsäädäntö on selvästi syrjivää, sillä arpajaisvero ei vastaa tuloveroa, jota kannetaan muissa jäsenvaltioissa toimeenpannuista arpajaisista saadusta voitoista. Asiassa vedottiin oikeuttamisperusteina yleiseen etuun liittyviin pakottaviin syihin, joihin tuotiin esiin väärinkäytösten ja rikosten ehkäiseminen, peliriippuvuuden haitallisten seurausten torjuminen ja pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentäminen, yleishyödyllisen toiminnan rahoittaminen tai oikeusvarmuuden turvaaminen. Tältä osin tuomioistuin totesi, että oikeuttamisperusteiden tueksi, joihin jäsenvaltio voi vedota, on esitettävä kyseisen jäsenvaltion toteuttaman rajoittavan toimenpiteen tarkoituksenmukaisuutta ja oikeasuhteisuutta koskeva analyysi. Asiakirjoista ei kuitenkaan ilmene mitään tietoa, jonka perusteella voitaisiin päätellä, että arpajaistoimintaan liittyvät riskit ovat vakavia, tai varsinkaan, että näiden

riskien ja sen välillä, että asianomaisen jäsenvaltion kansalaiset osallistuvat toisissa jäsenvaltioissa toimeenpantaviin arpajaisiin, olisi erityinen yhteys.

Nyttemmin päätöksessä korostuvaa rahapeleihin liittyvien riskien olemassaoloa samoin kuin niiden vakavuutta pidetään yleisesti tunnustettuina. Hyväksytyksi menetelmäksi riskien vähentämisessä on muodostunut siirtyminen rahapelaamisen riskejä ja haittojen rajoittavia elementtejä ja mekanismeja sisältäviin toimilupajärjestelmiin, joilla nimenomaisesti tähdätään myös toisesta jäsenvaltiosta tarjottaviin rahapeleihin liittyvien riskien vähentämiseen. Tällaisia järjestelmiä on niiden luontaisesti palvelujen tarjoamisen vapautta rajoittavasta vaikutuksesta huolimatta pidetty hyväksyttävänä tuomioistuinkäytännössä.

Asiassa C-3/17, Sporting Odds, antamassaan päätöksessä EU-tuomioistuin totesi tietyn tyyppisten onnenpelien vapauttamista koskevasta politiikasta, joka voi kuulua onnenpelitoiminnan hallitun kasvattamisen politiikkaan, että tällainen politiikka voi olla johdonmukainen suhteessa sekä siihen tavoitteeseen, että estetään onnenpelitoiminnan käyttö rikollisiin tai vilpillisiin tarkoituksiin, että siihen tavoitteeseen, että ehkäistään kansalaisten houkuttelemista tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan ja torjutaan peliriippuvuutta, ohjaamalla kuluttajia kohti luvansaaneiden toimijoiden tarjontaa, jonka oletetaan olevan suojassa rikollisilta ja soveltuvan paremmin suojaamaan kuluttajia liialliselta tuhlaukselta ja peliriippuvuudelta. Jotta valvottavissa oleviin pelimuotoihin ohjaamista koskeva tavoite saavutettaisiin, on tuomioistuimen mukaan selvää, että luvan saaneiden toimijoiden on oltava luotettava mutta samalla houkutteleva vaihtoehto kielletyille toiminnoille, mikä voi merkitä muun muassa turvautumista uusiin jakeluteknikoihin.

Yksi käytettävissä oleva keino saada toimiluvalla harjoitettavat rahapelit houkuttelevaksi vaihtoehtoksi kielletyille toiminnoille, minkä tarpeellisuutta tuomioistuin viimeksi mainitussa päätöksessään piti selvänä tavoitellun ohjausvaikutuksen saavuttamiseksi, on ilman toimilupaa toimeenpannuista rahapeleistä saatujen voittojen saattaminen veronalaiseksi. Tämä keino on lisäksi rahapelaamisen haittojen torjunnan näkökulmasta täysin vaaraton keino houkuttelevuuden parantamiseen verrattuna esimerkiksi markkinointiin liittyvien vapauksien laajentamiseen houkuttelevuuden lisäämiseksi.

Ruotsin uudistuksessa ilman toimilupaa toimeenpannuista mutta toimilupaa edellyttävistä eli Ruotsin markkinalle suunnatuista (*som riktas till den svenska marknaden*) rahapeleistä saadut voitot säädettiin veronalaisiksi. Lakiehdotuksen perusteluissa sääntely todettiin neutraaliksi, koska se ei tee eroa kotimaisten tai ulkomaisten rahapeliyritysten välillä tai sen suhteen, missä peli tarjotaan. Perusteluissa todetaan edelleen, että jos toimiluvalla tarjottujen rahapelien voittojen ja ilman toimilupaa tarjottujen voittojen erilaisen verokohtelun katsottaisiin rajoittavan palvelujen vapaata liikkuvuutta, sitä voidaan perustella sääntelyn tavoitteella, joihin kuuluu muun muassa kansanterveyden suojeleminen ja pelien kanavoiminen toimiluvan saaneille peliyrityksille. Verosääntelyn ei perustelujen mukaan voida katsoa ylittävän sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi, minkä vuoksi pelivoittojen verotusta ei voida pitää palvelujen tarjonnan vapauden vastaisena.

Ruotsissa tehtyyn arvioon on syytä yhtyä.

Lainsäädäntöteknisesti sääntelytavoite toteutettaisiin nykyiseen tapaan määrittelemällä, mitkä ovat sellaisia arpajaisia ja rahapelejä, joista saadut voitot eivät ole veronalaista tuloa. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa näistä mainittaisiin arpajaisverolain soveltamisalasäännöksen 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut arpajaiset eli Suomessa yksinoikeudella toimeenpannut rahapelit ja arpajaiset sekä Suomessa myönnetyn toimiluvan perusteella täällä pelattavaksi tarjotut rahapelit

sekä muut Suomessa toimeenpannut arpajaiset, jollaisiksi ei ole katsottava soveltamisalasäännöksen 2 momentissa tarkoitettuja Suomesta muualle pelattavaksi tarjottuja rahapelejä. Ehdotuksen johdosta verovapaus laajenisi koskemaan ETA-alueen ulkopuolisiin maihin sijoittautuneiden toimeenpanijoiden suomalaisen toimiluvan nojalla tarjoamista rahapeleistä saatuja voittoja, jotka voimassa olevan säännöksen mukaan ovat veronalaisia.

Momentin 2 kohta koskisi toisessa ETA-alueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti toimeenpantuja muita arpajaisia kuin rahapelejä. Ehdotus vastaa nykytilaa muiden kuin rahapelien osalta. Momentin 3 kohta koskisi rahapelejä, jotka on tarjottu pelattavaksi toisessa ETA-alueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti. Verovapaita olisivat siten nykyiseen tapaan voitot esimerkiksi ETA-alueella toimeenpannuista rahapeleistä, kun niitä ei tarjota pelattavaksi Suomeen.

Veronalaisiksi tulisivat sitä vastoin voitot ilman toimilupaa Suomessa pelattavaksi tarjotuista toimilupaa Suomessa edellyttävistä rahapeleistä riippumatta siitä, mistä maasta käsin niitä tarjotaan Suomessa pelattavaksi. ETA-alueen ulkopuolella toimeenpannuista arpajaisista ja rahapeleistä saadut voitot jäisivät veronalaisiksi siltä osin kuin kyse ei ole Suomessa myönnetyn toimiluvan nojalla harjoitetusta toiminnasta.

Voittojen verovapauteen ei vaikuta se, ovatko ne kertyneet satunnaisesta vai tulonhankkimistarkoituksessa harjoitetusta pelaamisesta, kuten ammattimaisesta pokeripelaamisesta.

Voittojen veronalaisuutta ei ole tarkoitus muuttaa muiden arpajaisten kuin rahapelien osalta.

Toisesta maasta käsin toimivan rahapelitoiminnan harjoittajan voitaisiin katsoa tarjoavan pelejä pelattavaksi Suomessa esimerkiksi, kun sähköisesti välitettäviä rahapelejä tarjotaan toiminnan harjoittajan verkkosivuilla suomen kielellä, peliä markkinoidaan Suomessa tai suomalaisille taikka toiminnan harjoittaja hyväksyy Suomessa asuvia rekisteröitäväksi asiakkaikseen. Mahdollisuus tarjota rahapelejä ulkomailta käsin Suomeen pelattavaksi koskee käytännössä vain sähköisesti välitettäviä rahapelejä. Pelejä, jotka on toimeenpantu siten, että pelaaminen edellyttää pelaajan fyysistä läsnäoloa toisessa maassa, kuten osallistumista pokeriturnaukseen paikan päällä, ei voida katsoa tarjotun pelattavaksi Suomessa, eikä sellaisen toimeenpano myöskään edellytä suomalaista toimilupaa.

Pykälän 2 momentti sisältäisi nykyisen pykälän jälkimmäisen virkkeen sellaisen voiton veronalaisuudesta, jota on pidettävä kohtuullisena vastikkeena jostain suorituksesta tai palkkana.

Rahapeleistä saadut voitot, jotka eivät tuloverolain 85 §:n nojalla ole verovapaita, ovat saajalleen veronalaista ansiotuloa. Rahapeleistä tai muista arpajaisista saatujen voittojen verotuksesta ei ole tuloverolaissa erityissäännöksiä, joten näistä saatuja voittoja ja niihin kohdistuvia menoja käsitellään verotuksessa tuloverolain yleissäännösten mukaan.

Tuloverolain 29 §:n 1 momentin mukaan verovelvollisella on oikeus vähentää tuloistaan niiden hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot, niin sanotut luonnolliset vähennykset. Lain 31 §:n 4 momentin mukaan puhdasta tuloa laskettaessa vähennyskelpoisia menoja eivät ole verovapaan tulon hankkimisesta johtuneet menot eivätkä verovelvollisen elantomenot.

Pääsääntöisesti rahapelien pelaamisesta aiheutuneet tappiot ovat elantokustannuksina vähennyskeltottomia menetyksiä. Vähennyskelpoisten menojen kohdistaminen riippuu pelin luonteesta.

Vedonlyönnistä ja veikkaamisesta saatuja, osittain sattumaan perustuvia tuloja ja niihin kohdistuvia menoja käsitellään verotuskäytännössä veto- ja veikkauskohtaisesti. Verotuskäytännössä on katsottu, että yksittäiseen voitolliseen vetoon tai veikkaukseen kohdistuva panos voidaan vähentää kyseisestä pelistä saadun tulon hankkimisesta johtuneena tulonhankkimismenona tuloverolain 29 §:n perusteella. Muita yksittäiseen voitolliseen vetoon tai veikkaukseen kohdistuvia menoja, kuten matkakustannuksia vedon kohteena olevaan ottelutapahtumaan, on katsottu vähennyskelpoisiksi, jos verovelvollinen osoittaa kyseessä olevan menon ja voitollisen vedon tai veikkauksen välillä olevan yhteyden.

Sen sijaan tappiollisiin vetoihin tai veikkauksiin kohdistuvat panokset on katsottu tuloverolain 31 §:n 4 momentissa tarkoitetuiksi vähennyskeltottomiksi elantomenoiksi, joita ei voida kohdistaa voitollisten vetojen ja veikkausten tuottamiin tuloihin. Tuloverolaissa ei ole menetysten vähennyskelpoisuutta koskevaa säännöstä, joten tappiollisiin vetoihin tai veikkauksiin kohdistuvia panoksia ei siten voida vähentää myöskään menetyksenä.

Verotuskäytännössä on katsottu, ettei peliautomaateista saaduista voitoista voida vähentää mitään tulonhankkimiskuluja, sillä puhtaaseen sattumaan perustuvassa pelaamisessa ei ole katsottu olevan kyse tulon hankkimisesta vaan tulon käyttämisestä.

Pokerin pelaamisesta verotettava tulo lasketaan verovuosikohtaisesti vähentämällä pokerin pelaamisesta verovuoden aikana saaduista veronalaisista tuloista niistä verovuoden aikana aiheutuneet menot. Pokerin pelaaminen on voitu verotuksessa katsoa tulonhankkimistoiminnaksi, jos sitä harjoitetaan tulonhankkimistarkoituksessa. Pokeria tulonhankkimistarkoituksessa pelaava henkilöllä on oikeus vähentää veronalaisen pokeritulon hankkimisesta johtuneet menot ansiotuloistaan myös siltä osin, kuin menot ylittävät verovuonna pokerin pelaamisesta saadut tulot. Jos taas pokeria ei voida pitää tulonhankkimistoimintana, mahdollinen tappio on tuloverolain 31 §:n 4 momentissa tarkoitettu vähennyskeltoton elantokustannus.

7.7 Laki verotustietojen julkisuudesta

20 §. *Tietojen antaminen eräille viranomaisille.* Lakiin tehtäisiin uuden rahapelilain johdosta välttämättömät muutokset. Verohallinto voisi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa pyynnöstä viranomaiselle rahapelilain mukaisten rahapelien toimeenpanoa koskevan lupa-asian käsitteilyä varten tietoja rahapeleistä sekä niistä suoritetuista arpajaisveroista verovelvollista koskevine tunnistetietoineen.

7.8 Rikoslaki

17 luku. Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

16 a §. *Rahapelirikos.* Voimassa olevassa rikoslain 17 luvun 16 a §:ssä säädetään rahapelirikoksesta. Pykälään tehtäisiin ehdotetun uuden rahapelilain johdosta välttämättömät muutokset siten, että pykälässä viitattaisiin rahapelilain asianomaisiin säännöksiin. Rahapelirikoksena säädetäisiin rangaistavaksi lainvastaisen rahapelitoiminnan ehkäisemisen näkökulmasta keskeiset teot, joita olisivat muun muassa rahapelien toimeenpano ilman rahapelilain edellyttämää toimilupaa. Lisäksi rangaistavaa olisi ilman rahapelilain edellyttämää toimilupaa toimeenpantujen rahapelien myyminen, välittäminen ja markkinointi sekä rahapelien myyminen tai välittäminen, pelipanosten vastaanottaminen ja voittojen välittäminen rahapelilaissa tarkoitetun toimiluvan haltijan rahapeleihin ilman kyseisen toimiluvan haltijan lupaa. Rangaistavaa olisi myös luovuttaa tila raha-automaatin tai kasinopelin käytettävänä pitämiseen, jos sitä pitäisi käytettävänä muu kuin rahapelilain mukainen toimiluvan haltija.

Rangaistusasteikkoon ei ehdotettaisi muutoksia. Rahapelirikoksesta voitaisiin tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Rahapelirikokseen sovelletaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä.

16 b §. *Arpajaisrikos.* Voimassa olevassa rikoslain 17 luvun 16 b §:ssä säädetään arpajaisrikoksesta. Pykälään sisältyy rahapelejä ja tavaravoittoarpajaisia koskevien säännösten rikkomista koskevia kohtia. Rahapelejä koskeviin kohtiin tehtäisiin uuden rahapelilain johdosta välttämättömät muutokset. Arpajaisrikos kattaisi rahapelien toimeenpanon olennaisesti tai toistuvasti vastoin rahapelilain 30 tai 31 §:n nojalla annettua asetusta. Kyse olisi rahapelien toimeenpanoa koskevan sääntelyn rikkomuksista, joita ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista säätää rangaistavaksi rahapelirikoksena.

Lisäksi arpajaisrikoksesta voitaisiin tuomita se, joka rikkoo rahapelien markkinointia koskevia rahapelilain 48–53 §:n säännöksiä. Kyseisissä pykälissä säädetään muun muassa siitä, miten ja missä rahapelejä ja toimiluvanhaltijaa saa markkinoida. Lisäksi niissä säädetään kielletyistä markkinointikeinoista ja –tavoista, alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin kohdistettavan markkinoinnin kiellosta, suoramarkkinointikiellosta, markkinoinnin yhteydessä annettavasta informaatiosta ja sponsoroinnista. Arpajaisrikoksena olisi myös rangaistavaa toimeenpanna rahapelejä vastoin rahapelilain 72 §:n 1 momentin mukaista kieltoa, jonka mukaan kiellettyä on toimeenpanna rahapelejä muulla kuin rahapelilain 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Säännös vastaisi arpajaislain 62 §:n 1 momentin mukaista kieltoa.

Rangaistusasteikkoon ei ehdotettaisi muutoksia. Arpajaisrikoksesta voitaisiin tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään puoleksi vuodeksi. Arpajaisrikokseen sovelletaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä.

7.9 Laki sakon täytäntöönpanosta

1 §. *Lain soveltamisala.* Esityksessä ehdotetaan sisällytettäväksi rahapelilakiin säännökset eräiden rahapelilain säännösten vastaisesta toiminnasta määrättävästä rikemaksusta ja seuraamusmaksusta. Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtisi esityksen mukaan Oikeusrekisterikeskus. Täytäntöönpanossa noudatettaisiin sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Lain 1 §:n 1 momentin 17 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että kohdassa viitattaisiin arpajaislain sijaan rahapelilakiin ja siinä tarkoitettuun rikemaksuun ja markkinaoikeuden määräämään seuraamusmaksuun.

7.10 Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa

1 luku. Yleiset säännökset

2 §. *Kilpailu- ja valvonta-asiat.* Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan markkinaoikeus käsittelee kilpailu- ja valvonta-asioina momentissa mainittuja, markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaksi säädettyjä asioita. Markkinaoikeus käsittelee tällaisina asioina muualla lainsäädännössä säädettyjä seuraamusmaksun määräämistä koskevia asioita. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 2 luvun 1 §:n 2 momentin mukaisesti asia käsitellään siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Valmisteluistunnon toimittamisesta sekä suullisesta käsittelystä kilpailu- ja valvonta-asioissa säädetään kuitenkin oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 4 luvun 10 ja 11 §:ssä.

Esityksessä ehdotetaan, että eräiden rahapelilain säännösten tahallisesta rikkomisesta voitaisiin määrätä seuraamusmaksu. Seuraamusmaksun määräisi markkinaoikeus valvontaviranomaisen

esityksestä. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n 2 momentin 7 kohtaa ehdotetaan tämän johdosta muutettavaksi. Kohdassa viitattaisiin arpajaislain sijaan rahapelilakiin ja siinä tarkoitettuun Lupa- ja valvontaviraston markkinaoikeudelle esittämään seuraamusmaksuun.

6 §. Markkinaoikeudelliset asiat. Markkinaoikeus käsitelisi rahapelilakiin liittyviä kilpailu- ja valvonta-asioita ja markkinaoikeudellisia asioita. Markkinaoikeus käsittelee tällä hetkellä markkinaoikeudellisina asioina arpajaislaissa tarkoitettut muut kuin seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat. Pykälän 2 momentin 6 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että kohdassa viitattaisiin uuteen rahapelilakiin, jossa tarkoitettut muut kuin seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat käsiteltäisiin markkinaoikeudessa markkinaoikeudellisina asioina. Tällaisia asioita olisivat rahapelilain 73 §:ssä tarkoitettu rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin kieltämistä koskevat päätökset, kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi sekä 79 §:ssä tarkoitettua poistomääräystä koskevat päätökset.

Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi siirtymäsäännös, jonka mukaan myös Poliisihallitus voisi tehdä esityksen markkinaoikeudelle vuoden 2026 loppuun kestäväen välivaiheen aikana, jolloin Poliisihallitus toimisi valvontaviranomaisena.

7.11 Kuluttajansuojalaki

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuluttajansuojalain 2 luvun 8 a §:n 2 momentin 10 kohdan, 5 a luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohdan ja 6 luvun 2 §:n 8 kohdan säännökset, joissa viitataan arpajaislakiin. Voimassa olevan kuluttajansuojalain mukaan kuluttajansuojalain säännöksiä ennen sopimuksen tekemistä annettavista tiedoista ei sovelleta sopimukseen, joka koskee arpajaislain soveltamisalaan kuuluvaa palvelua. Arpajaislain soveltamisalaan kuuluvaan palveluun ei myöskään sovelleta kuluttajansuojalain 5 a lukua, joka koskee digitalaista sisältöä ja digitaalisia palveluita koskevia sopimuksia eikä 6 lukua, joka koskee kotimyyntiä ja etämyyntiä. Viittaussäännöksiin lisättäisiin maininta ehdotetusta uudesta rahapelilaista, jonka soveltamisalaan kuuluviin palveluihin ei sovellettaisi edellä mainittuja kuluttajansuojalain säännöksiä.

7.12 Laki sähköisen viestinnän palveluista

32 §. Ohjelmistotoimiluvan peruuttaminen. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädetään ohjelmistotoimiluvan peruuttamisen perusteista. Toimilupaviranomainen voi peruuttaa toimiluvan osaksi tai kokonaan, jos toimiluvanhaltija on toistuvasti ja vakavasti rikkonut arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohtaa, jossa säädetään muiden kuin Veikkaus Oy:n toimeenpanemien rahapelien markkinointia koskevasta kiellosta. Pykälään ehdotetaan tehtäväksi uuden rahapelilain johdosta teknisluonteinen muutos. Jatkossakin toimiluvan peruuttamisen perusteena olisi lainvastaisesti toimeenpantujen rahapelien markkinointia koskevan kiellon rikkominen, josta säädetäisiin rahapelilain 72 §:n 2 momentin 3 kohdassa.

173 §. Soveltamisalan rajoitukset. Voimassa olevassa pykälässä säädetään tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamista koskevan lain 22 luvun soveltamista koskevista rajoituksista. Lukua ei sovelleta vastikkeelliseen arpajaistoimintaan. Pykälään ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteinen muutos, jonka johdosta lukua ei sovellettaisi vastikkeelliseen rahapeli- ja arpajaistoimintaan.

7.13 Hevoskilpailulaki

2 §. Suhde muuhun lainsäädäntöön. Voimassa olevan pykälän mukaan hevoskilpailulain (796/1993) sijaan sovelletaan arpajaislain säännöksiä, jos arpajaislaissa on hevoskilpailulaista

poikkeavia säännöksiä. Arpajaislakiin ei kuitenkaan enää sisälly säännöksiä varojen hankkimisesta hevoskasvatuksen edistämiseen ja hevosurheilun tukemiseen, mistä johtuen pykälä kumottaisiin tarpeettomana.

7.14 Laki elinkeinotulon verottamisesta

8 §. Pykälän vähennyskelpoisten menojen luettelon uudeksi 23 kohdaksi ehdotetaan lisättäväksi rahapelilain 19 §:n nojalla suoritettava korvaus rahapeliin toimeenpanemiseen oikeuttavasta toimiluvasta. Esimerkkiluettelon 22 kohdan piste muutettaisiin puolipisteeksi.

Korvaus on yksinoikeustoimijan toimiluvasta suoritettava korvaus, joka on edellytyksenä toimiluvan kattamien rahapeliin toimeenpanemiselle. Korvaus muodostuu kertaluonteisesta perusmaksusta sekä vuotuisista maksuista. Korvaus on luonteeltaan elinkeinotoiminnassa tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtunut meno. Lisäys esimerkkiluetteloon tehdään selvytyden vuoksi.

Maksujen jaksottamiseen sovelletaan elinkeinotulon verottamisesta annetun lain jaksottamis säännöksiä. Suoriteperusteista jaksottamista koskevan elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 22 §:n yleissäännöksen mukaan meno on sen verovuoden kulu, jonka aikana sen suorittamisvelvollisuus on syntynyt, jollei jäljempänä muuta säädetä. Suorittamisvelvollisuuden on katsottava syntyvän sinä verovuonna, jona valtioneuvosto tekemällään päätöksellä vahvistaa maksun. Rahapelilain 19 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu kertaluonteinen perusmaksu poistettaisiin elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 24 §:n edellytysten täytyessä yhtä suurina vuotuisina poistoina sen todennäköisenä vaikutusaikana, kuitenkin enintään kymmenenä verovuotena.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Asetuksenantovaltuudet

Ehdotettuun uuteen rahapelilakiin sisältyisi sekä harkinnanvaraisia että velvoittavia asetuksenantovaltuussäännöksiä. Asetuksenantovaltaa osoitettaisiin valtioneuvostolle, sisäministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle. Valtioneuvostolle osoitettaisiin asetuksenantovaltaa merkityksellisemmissä asioissa, kuten rahapeliin sallittuja myyntiaikoja ja virallisten valvojien tehtäviä koskevilla asioilla. Asetuksenantovaltaa osoitettaisiin sisäministeriölle yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa, ja selkeästi teknisluonteisissa ja toimeenpanoa koskevilla asioilla.

Ehdotettu rahapelilaki pitäisi sisällään myös valvontaviranomaiselle osoitettuja määräyksenantovaltuuksia teknisten ja vähäisiä yksityiskohtia koskevan sääntelyn osalta. Tällaisia olisivat esimerkiksi määräykset hakemuksen muodosta ja selvitysten toimittamisen määräajoista.

Uudessa rahapelilaissa ehdotetaan säädettäväksi yksi velvoittava asetuksenantovaltuus valtioneuvostolle.

Ehdotetun lain 30 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan osalta siitä, kuinka suuri osuus rahapelejä toimeenpantaessa kertyvistä pelimaksuista on maksettava pelaajille voittoina, miten voitot on pyöristettävä ja miten perimättä jääneet voitot on jaettava. Lisäksi asetuksenantovaltuuden nojalla säädettävässä asetuksessa säädettäisiin pelipisteissä, erityisissä pelisaleissa ja pelikasinoissa olevien raha-automaattien ja kasinopeliin enimmäismäärästä, erityisten pelialien enimmäismäärästä ja pelikasinoiden lukumäärästä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista.

Ehdotettu laki sisältäisi useita harkinnanvaraisia valtioneuvostolle osoitettuja asetuksenantovaltuuksia.

Ehdotetun lain 20 §:n 4 momenttiin ehdotetaan valtuussäännöstä, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä pelaajan henkilöllisyyden todentamisesta. Ehdotetun lain 30 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin puolestaan säätää pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi rahapelien sallituista myyntiajoista.

Ehdotetun lain 30 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää vuorokausi-, kuukausi- ja vuosikohtaisista enimmäistappiorajoista, jotka koskevat pelaajan pelaamia raha-automaattipelejä, sähköisiä rahapika-arpoja ja nopearytmisiä sähköisiä veikkauspelejä, joissa pelin arvontojen väli on alle 7 minuuttia.

Ehdotetun lain 31 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää vuorokausi-, kuukausi- ja vuosikohtaisista enimmäistappiorajoista, jotka koskevat pelaajan pelaamia sähköisesti välitettäviä raha-automaattipelejä, sähköisesti välitettäviä kasinopelejä sähköistä pokeripeliä lukuun ottamatta ja sähköistä rahapelibingoa.

Ehdotetun lain 56 §:n 3 momenttiin ehdotetaan valtuussäännöstä, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä virallisten valvojien tehtävistä ja määräämisestä. Ehdotetun 96 §:n 3 momenttiin sisältyisi valtuussäännös säätää valtioneuvoston asetuksella tarkemmin avustettavasta toiminnasta. Ehdotetun 98 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen määrärahan käyttösuunnitelman vahvistamisesta.

Ehdotettu rahapelilaki sisältäisi kaksi velvoittavaa sisäministeriölle osoitettua asetuksenantovaltuutta. Ehdotetun lain 30 §:n 5 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan rahapelien pelisäännöistä. Asetuksenantovaltuudessa on lueteltu tyhjentävästi ne asiakokonaisuudet, jotka pelisääntöjen tulee sisältää. Ehdotetun 46 §:n 6 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella säädettäisiin 46 §:n 1, 2 ja 5 momentissa tarkoitettujen pelien voittojen perimisen määräjän alkamisesta.

Ehdotettu laki sisältäisi useita harkinnanvaraisia sisäministeriölle osoitettuja asetuksenantovaltuuksia.

Ehdotetun lain 21 §:n 4 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä pelaajan asuinpaikan todentamisesta. Ehdotetun lain 22 §:n 4 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelitilistä. Ehdotetun lain 27 §:n 2 momenttiin ehdotetaan valtuussäännöstä, jonka mukaan sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä menettelystä, jolla tunnistauneena pelaaminen varmistetaan. Ehdotetun lain 31 §:n 2 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan säätää suurimmista sallituista pelipanoksista ja pelivoitoista, peliryhmä- tai pelikohtaisia pelien tahtia ja muita ominaisuuksia koskevista määräyksistä ja peliryhmä-, peli- ja pelaajakohtaisista määrällisistä ja ajallisista rajoituksista.

Rahapelilakiin ehdotetaan sisällytettäväksi neljä määräyksenantovaltuutta valvontaviranomaiselle. Ehdotetun lain 12 §:n 6 momentin mukaan valvontaviranomainen voi antaa tarkempia määräyksiä toimilupahakemuksen sisällöstä, muodosta ja liitteistä. Ehdotetun 42 §:n 3 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi antaa tarkempia määräyksiä rahapelien toimeenpanon teknisistä vaatimuksista. Ehdotetun lain 66 §:n 2 momentin mukaan valvontaviranomainen voi

antaa tarkempia määräyksiä saman pykälän 1 momentissa tarkoitettujen selvitysten toimittamisen määräajoista ja selvitysten sisällöstä. Ehdotetun lain 69 §:n 5 momentin mukaan valvontaviranomainen voi antaa tarkempia määräyksiä maksumenettelystä, maksun suorittamisesta useammassa kuin yhdessä erässä sekä valvontamaksun määräämiseksi tarvittavien tietojen toimittamistavasta.

Kumottavat asetukset

Voimassa olevan arpajaislain 13 c ja 48 § ehdotetaan kumottavaksi ja 67 §:n 1 kohta muutettavaksi, jolloin kumoutuu myös niihin sisältyvien asetuksenantovaltuuksien nojalla annettu sisäministeriön asetus Veikkaus Oy:n rahapelien pelisäännöistä (VN/19874/2023) ja valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta (1414/2016). Asetuksia sovellettaisiin vuoden 2026 loppuun saakka, koska Veikkaus Oy harjoittaisi arpajaislain nojalla rahapelitoimintaa vielä vuonna 2026.

9 Voimaantulo

Hallitusohjelman mukaan hallitus uudistaa Suomen rahapelijärjestelmää avaten sitä lisenssilialla kilpailulle viimeistään 1.1.2026. Tämän mukaisesti esityksessä ehdotetaan, että 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. Vuoden siirtymäaika olisi tarpeen jäljempänä kuvattujen Veikkaus Oy:n yhtiöjärjestelyiden vuoksi. Koska kyseessä on täysin uusi rahapelilainsäädäntö, olisi vuoden mittaisen siirtymäajan tavoitteena lisäksi tarpeen varmistaa, että lupaviranomaisella olisi riittävän pitkä aika toimilupahakemusten käsitteilylle sekä myös toimialan valvontaan ja keskitettyyn peliestorekisteriin liittyvien tietojärjestelmäuudistusten toteuttamiseksi.

Lupa- ja valvontaviranomaisena toimisi vuoden 2027 alusta alkaen Lupa- ja valvontavirasto. Poliisihallitus toimisi siihen saakka rahapelilain nojalla toimivaltaisena lupaviranomaisena. Ehdotettu siirtymäaika olisi välttämätön, koska Lupa- ja valvontaviraston on tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2026 alussa eikä käytännössä ole mahdollista siirtää virastolle uutena tehtäväkokonaisuutena rahapelitoimialan lupa- ja valvontatoimintoa heti viraston toiminnan alkuvaiheessa. Tavoitteena on, että Poliisihallituksella olisi vuoden 2026 alusta lähtien tarvittavat tietojärjestelmät ja riittävä määrä henkilökuntaa sekä muut toiminnan edellyttämät valmiudet, jotta se voisi ryhtyä vastaanottamaan ja käsittelemään toimilupahakemuksia. Tarkoitus on, että vuoden 2026 aikana myönnetyt toimiluvat tulisivat samanaikaisesti voimaan rahapelilain voimaan tullessa vuoden 2027 alusta.

Esityksessä ehdotetaan, että myös Veikkaus Oy:n yksinoikeus perustuisi toimilupiin. Veikkaus Oy:n tulisi hakea lupaviranomaisena toimivalta Poliisihallitukselta ehdotetun rahapelilain mukaiset yksinoikeustoimiluvat yksinoikeuden piiriin kuuluvien rahapelien toimeenpanemiselle. Esityksessä ehdotetaan, että Veikkaus Oy:n voimassa olevan arpajaislain mukainen lakisääteinen yksinoikeus rahapelien toimeenpanoon säilyisi voimassa siihen saakka, kunnes järjestelmäuudistuksen alkuvaiheessa vuonna 2026 myönnetyt yksinoikeustoimiluvat ja kilpaillun markkinan rahapelitoimiluvat tulisivat samanaikaisesti voimaan edellä todetun mukaisesti vuoden 2027 alusta.

Arpajaislakiin ehdotetut muutokset tulisivat voimaan 1.1.2027. Veikkaus Oy:n arpajaislain nojalla vuonna 2026 harjoittamaan yksinoikeustoimintaan sovellettaisiin näin ollen arpajaislain säännöksiä ja arpajaislain nojalla annettuja asetuksia muun muassa rahapeliin toimeenpanosta, markkinoinnista ja valvonnasta sekä Veikkaus Oy:n tuoton ottamisesta talousarvioon. Poliisihallitus valvoisi Veikkaus Oy:n rahapelitoimintaa vuoden 2026 loppuun saakka. Poliisihallitus valvoisi siihen saakka myös, etteivät yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliset toimijat toimeenpanisi tai markkinoisi rahapelejä arpajaislain vastaisesti.

Koska ehdotetussa sääntelyssä yksinoikeuden haltijalle ei voitaisi myöntää lupaa kilpaillun toimilupajärjestelmän puitteissa tapahtuvaan rahapeliin toimeenpanoon, olisi Veikkaus Oy:n eriytettävä kilpailluilla markkinoilla tapahtuva rahapeliin toimeenpano yksinoikeuden haltijasta erilliseen yhtiöön ennen yksinoikeustoimilupien voimaantuloa. Veikkaus Oy:lle on suunniteltu muodostettavan konsernirakenne, jossa nykyinen Veikkaus Oy jatkaisi emoyhtiönä, ja se omistaisi täysin ja suoraan neljä tytäryhtiötä, joista yksi on olemassa (Fennica Gaming Oy) ja muut kolme ("Monopoli-Veikkaus Oy", "Lisenssi-Veikkaus Oy" ja "Veikkaus Tech Oy") perustettaisiin järjestelyn yhteydessä ja luotaisiin tämän hetken suunnitelman mukaan liiketoimintasiirtoina. Myös muut järjestelyt olisivat mahdollisia. Valittava rakennejärjestelyiden toteuttamistapa vaikuttaa aikatauluun. Riippumatta valittavasta toteuttamistavasta olisi välttämätöntä hankkia verottajan ennakkoratkaisu, mikä vaikuttaa tarvittavan siirtymäajan kesto. Veikkaus Oy hakisi verottajalta ennakkoratkaisun liiketoiminnan järjestelyjä varten.

Veikkaus Oy:n tulisi toimittaa valtioneuvoston kanslialle perusteltu hakemus tytäryhtiöiden perustamiseksi. Perustettava "Veikkaus-Tech Oy", jonne yhtiöitettäisiin konsernin teknologia-liiketoiminnat, olisi valtioneuvoston kanslian arvion mukaan arpajaislain 12 §:n 4 momentin tarkoittama yhtiö, joka harjoittaa muuta toimintaa kuin rahapelitoimintaa. Veikkaus Oy:n uudet tytäryhtiöt eli monopolitoimintaa harjoittava tytäryhtiö "Monopoli-Veikkaus Oy" ja kilpaillun markkinan rahapelitoimintaa harjoittava tytäryhtiö "Lisenssi-Veikkaus Oy" olisivat valtioneuvoston kanslian arvion mukaan arpajaislain 13 b §:n 2 momentin mukaisia rahapelitoimintaa varten tarpeellisia yhtiöitä, jotka eivät kuitenkaan siirtymäkauden aikana saisi toimeenpanna rahapelejä. Käytännössä "Monopoli-Veikkaus Oy" ja "Lisenssi-Veikkaus Oy" perustettaisiin niin sanottuina kuoriyhtiöinä. Veikkaus Oy hakisi tarpeelliset toimitukset perustettavien yhtiöiden lukuun. Siirtymäajan päätyttyä Veikkaus Oy siirtäisi varsinaisen liiketoiminnan kyseisiin yhtiöihin, jotka voisivat aloittaa rahapelitoiminnan sen jälkeen, kun niille olisi myönnetty toimilupa ja toimitukset olisivat tulleet voimaan eli aikaisintaan vuoden 2027 alussa uuden rahapelilain tullessa voimaan. Kuoriyhtiömallissa sovellettaisiin vuoden 2017 alusta voimaan tulleen kolmen erillisen rahapeliyhteisön yhdistämisen yhteydessä käytettyä mallia.

Valtioneuvoston tulisi vuoden 2026 aikana tehdä päätökset myös rahapelilain 19 §:ssä tarkoitetusta yksinoikeudesta valtiolle maksettavasta korvauksesta. Lisäksi kertakorvauksen ensimmäinen erä tulisi maksaa vuoden 2026 aikana, koska korvauksen maksaminen olisi yksinoikeustoimiluvan voimassaolon edellytys.

Esityksessä ehdotetaan, että rahapeliin toimeenpanossa tulisi käyttää yksinomaan peliohjelmistotoimiluvan haltijoiden toimittamia peliohjelmistoja. Yksinoikeustoimilupaa ja rahapelitoimilupaa hakevien toimijoiden tulisi sisällyttää toimilupahakemukseensa tieto ohjelmistotoimittajasta, jolta hakija hankkii peliohjelmistot. Jotta mahdollistettaisiin toimiluvanvaraisen rahapelitoiminnan alkaminen vuoden 2027 alusta, velvollisuutta käyttää ainoastaan peliohjelmistotoimiluvan haltijan peliohjelmistoja sovellettaisiin siirtymäajan jälkeen vuoden 2028 alusta alkaen. Näin ollen peliohjelmistotoimilupia varten ei tarvitsisi ensin hakea toimilupia, vaan rahapelitoiminta voisi käynnistyä vuoden 2027 alussa. Peliohjelmistotoimiluvan hakeminen olisi mahdol-

lista vuoden 2027 alusta lukien. Ehdotetun siirtymäajan myötä yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvan haltijoilla olisi riittävästi aikaa varautua muutoksiin ja tarvittaessa vaihtaa peliohjelmistojen toimittajaa.

10 Toimeenpano ja seuranta

Uuteen rahapelijärjestelmään siirtyminen edellyttää uuden lainsäädännön mukaisen lupa- ja valvontatoiminnan järjestämistä hyvissä ajoin ennen uuden lainsäädännön voimaantuloa. Toimilupajärjestelmään siirtyminen edellyttää laajoja tietojärjestelmä uudistuksia ja valvontaviranomaisen organisoimista sekä asianmukaisesti koulutetun ja nykyistä suuremman määrän henkilökuntaa. Tietojärjestelmäkokonaisuus koostuisi tämänhetkisen arvion mukaan seuraavista osista: toimilupahallintajärjestelmä, pelinestojärjestelmä, valvontajärjestelmä ja raportointijärjestelmä. Jotta toimilupahakemuksia voitaisiin vastaanottaa vuoden 2026 alusta, tulisi tuolloin olla valmiina ainakin toimilupahallintajärjestelmä siten, että hakemusten vastaanotto- ja käsittelytoiminnot olisivat käytettävissä. Ennen toimiluvanvaraisen rahapelitoiminnan käynnistymistä vuonna 2027 tulisi olla muut valvonnan tietojärjestelmäkokonaisuuden osuudet käyttövalmiina.

Lupa- ja valvontatoiminnan toimeenpanon valmistelu hankkeistetaan lainsäädäntöhankkeesta erilliseen hankkeeseen. Koska lupa- ja valvontatoiminta on tarkoitus sijoittaa Lupa- ja valvontavirastoon vuoden 2027 alusta lukien, toimeenpanoa valmistellaan valtiovarainministeriön johdolla.

Uuteen rahapelijärjestelmään siirtyminen edellyttää Veikkaus Oy:n tytäryhtiöiden perustamista jaksossa 9 kuvatulla tavalla. Ehdotetulla sääntelyllä ei olisi välittömiä vaikutuksia valtion omistukseen Veikkaus Oy:ssä. Mikäli valtio myöhemmin päättäisi luopua osittain osakkeistaan Veikkaus Oy:ssä tapahtuisi tämä valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain mukaisessa järjestyksessä eli osakkeiden luovutus edellyttäisi lain 3 §:n 1 momentin mukaista eduskunnan suostumusta tilanteessa, jossa valtio lakkaa olemasta yhtiön ainoa omistaja. Mahdollisen osakkeiden myynnin ja täten myös eduskunnalta tarvittavan suostumuksen pyytämisen aikataulusta ei valmistelun tässä vaiheessa ole mahdollista esittää arviota. Valtioneuvoston kanslia arvioi uuden rahapelilain mahdollistamaa Veikkaus Oy:n omistuspuhjan laajentamista osana omistajastrategista työtä muun muassa seuraamalla yleistä markkinatilannetta, Veikkaus Oy:n kannattavuutta ja kilpailukykyä uudessa markkinassa, sekä ottaa huomioon valtion budjetoituja omaisuustulotavoitteita. Valtioneuvoston kanslia seuraa aktiivisesti lain toimivuutta osana hyvän hallintotavan mukaista omistajaohjaustyötä. Hallitusohjelma edellyttää, että omistajaohjaus arvioi jatkuvasti tarkoituksenmukaisinta ratkaisua valtion omistuksessa olevien yhtiöiden kannalta, eli valtio voi pitää omistuksen ennallaan, tai vähentää sitä omistusrajojen puitteissa, sen mukaan kuin tarkoituksenmukaiseksi arvioidaan.

Koska kyseessä on rahapelijärjestelmän ja –lainsäädännön laaja kokonaisuudistus, olisi tärkeä seurata ja arvioida esityksessä ehdotettujen toimenpiteiden vaikutusta hallitusohjelmassa uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja sekä parantaa kanavointiastetta. Uuden lainsäädännön toimivuutta seurattaisiin muun muassa viranomaisvalvonnan avulla ja eri sidosryhmiltä saatavien tietojen kautta.

Esityksen mukaan hevospelaaminen kuuluisi Veikkaus Oy:n yksinoikeuteen. Suomen Hippos ry on esittänyt, että hevospelaamisen tulisi sisältyä kilpailtuun toimilupamarkkinaan. Tarkoitus on, että uuteen rahapelijärjestelmään siirtymisen jälkeen seurattaisiin ja arvioitaisiin hevospelaamista ja sen kehitystä yksinoikeudessa.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy Lupa- ja valvontavirastoa koskevaan hallituksen esitykseen, jota valmistellaan parhaillaan valtiovarainministeriön asettamassa valtion aluehallinnon uudistusta koskevassa lain-säädäntöhankkeessa ([VM114:00/2023](#)). Hallituksen esitysluonnos on lausuntokierroksella 20.6.-1.9.2024. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa kevätkaudella 2025. Uutta rahapelilainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä esitetään, että toimivaltaisena lupa- ja valvontaviranomaisena toimisi Lupa- ja valvontavirasto vuodesta 2027 lähtien. Esitykseen ei sisälly samojen lainkohtien muutosehdotuksia, mutta esitysten käsittelyaikataululla ja esitysten johdosta hyväksyttävien lakien tarkemmalla sisällöllä voi joiltakin osin olla vaikutuksia erityisesti rahapelilainsäädännön voimaantulon tai soveltamisen porrastamiseen.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2026 talousarvioksi. Esityksessä ehdotetaan, että vuonna 2026 Veikkaus toimeenpanisi arpajaislaissa säädetyn yksinoikeuden nojalla rahapelejä. Veikkaus Oy:n tuotto otettaisiin arpajaislain 17 §:n mukaisesti valtion talousarvioon yhtiön viimeisimmän tilinpäätöksen osoittamaa voittoa vastaavan summan mukaisena.

Uuden rahapelilain mukainen toimiluvanvarainen rahapelitoiminta käynnistyisi lain tullessa vuoden 2027 alussa. Rahapelilain 19 §:n säännöksiä yksinoikeudesta valtiolle maksettavasta korvauksesta sovellettaisiin kuitenkin jo vuonna 2026, joten valtioneuvoston tulisi vuoden 2026 aikana tehdä päätökset korvauksesta. Kertakorvauksen ensimmäinen erä tulisi maksettava vuoden 2026 aikana, mikä vaikuttaisi valtion tuloihin.

Esityksessä ehdotetaan, että toimilupahakemuksia koskevia uuden rahapelilain säännöksiä sovellettaisiin vuoden 2026 alusta lukien. Toimilupahakemusten vastaanottaminen ja käsittely edellyttäisi vuonna 2026 lupaviranomaisena toimivan Poliisihallituksen lisäresursointia. Veikkaus Oy vastaisi arpajaislain nojalla harjoittamansa rahapelitoiminnan valvonnan aiheuttamista kustannuksista, mutta rahapelilain mukaiseen lupatoimintaan tarvittaisiin lisäresursseja, joita ei ole mahdollista rahoittaa poliisin toimintamomentilta.

Jaksossa 4.3.2.1 käsitellään tarkemmin arvioituja vaikutuksia valtion tuloihin ja menoihin.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitys sisältää säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuutta on tarpeen arvioida. Arviointitarve koskee erityisesti ehdotettua toimilupajärjestelmää, markkinointia, valvontamaksua, yksinoikeudesta valtiolle maksettavaa korvausta, seuraamuksia ja teknisiä estoja koskevaa sääntelyä, sekä henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä ja suhdetta Ahvenanmaan itsehallintoon.

Perustuslakivaliokunta on johtanut perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina oikeuksina joitakin yleisiä perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia. Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttävissä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Rajoitusten on lisäksi oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvuin keinoin. Rajoitus ei saa

mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä. Rajoitukset eivät myöskään saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp).

EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Esityksen tavoitteet liittyvät perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Esitys liittyy myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainittuun julkisen vallan velvollisuuteen tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Ehdotetuilla säännöksillä puututaan kuitenkin jossain määrin perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän suojaan, 12 §:ssä säädettyyn sananvapauden käyttämiseen sekä 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan että 18 §:ssä säädettyyn elinkeinovapautteen edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Rajoitukset eivät liity mainittujen oikeuksien ydinalueelle ja niiden arvioidaan täyttävän perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kuten alla tarkemmin esitetään. Ehdotetun sääntelyn tavoitteiden ja perusoikeuksien rajoitusperusteiden voidaan katsoa olevan hyväksyttäviä ja niiden taustalla on painava yhteiskunnallinen intressi. Rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä on kyse hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden suojelusta. Liiallisesta rahapelaamisesta aiheutuu joillekin pitkäaikaista inhimillistä terveyttä ja henkeä uhkaavaa kärsimystä. Rahapeleistä aiheutuu yksilölle monenlaisia haittoja, jotka heijastuvat lähiympäristöön ja koko yhteiskuntaan. Vakavimmillaan haitat konkretisoituvat ihmishenkien menetyksinä. Tehokas rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen vaatii samanaikaisia toisiaan tukevia toimia. Pelaaminen keskittyy sosioekonomisesti heikommassa ja haavoittuvassa asemassa oleville, minkä johdosta haittojen ehkäisyä tukevat erityiset toimet ovat tarpeen näiden henkilöiden etujen suojaamiseksi. Kyse voi olla myös yleisten etujen turvaamisesta yksilötason haittojen heijastuessa lähiyhteisöön ja yhteiskuntaan laajemmin.

12.1 Toimilupajärjestelmä

Luvanvaraisuus

Toimilupamenettelyä koskevia säännöksiä on tarpeen arvioida elinkeinovapauden näkökulmasta. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. EU:n perusoikeuskirjan 16 artiklan mukaan elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Artikla perustuu EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Tuomioistuin on tunnustanut muun muassa vapauden harjoittaa taloudellista tai kaupallista toimintaa sekä sopimusvapauden. Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä vastaavaa säännöstä, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt kysymystä usein yksityiselämän kunnioitusta koskevan 8 artiklan yhteydessä tai omaisuudensuojaa koskevan ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi lausunnossaan (PeVL 48/2017 vp) pitänyt luvanvaraisuutta hyväksyttävänä alkoholin käyttöön

liittyvien terveyshaittojen pienentämiseksi ja sen käytöstä aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi. Perustuslakivaliokunta on myös lääkelain muuttamista koskevaa esitystä arvioi-
dessaan todennut, että tuolloin ehdotetuilla uusilla lupa- ja rekisteröintijärjestelyillä on lääke-
keillä käytävään kauppaan liittyvien julkisten intressien, kuten lääkevalmisteiden turvallisuuden
ja väestön terveyden edistämisen kannalta painavat ja hyväksyttävät perusteet (PeVL 33/2005
vp). Lisäksi valiokunnan mukaan lääketurvallisuudella on lisäksi vahva kytkentä myös perus-
oikeusjärjestelmään, erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen vallan teh-
tävään edistää väestön terveyttä (PeVL 69/2014 vp). Perusoikeusuudistuksen esitöissä tyyppi-
senä tapauksena tilanteesta, jossa elinkeinon luvanvaraisuus voi edelleen olla perusteltua, mai-
nitaan juuri terveyden ja turvallisuuden suojaamistarkoitukseen liittyvä luvanvaraisuus (ks. HE
309/1993 vp).

Myös voimassa oleva arpajaislaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Pe-
rustuslakivaliokunta on katsonut, että arpajaisten toimeenpano on elinkeinovapauden näkökul-
masta sellaista erityislaatuista taloudellista toimintaa, jonka luvanvaraistamista on pidettävä hy-
väksyttävänä arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi. Valiokunta on katsonut, että
uhkapeliluonteisiin rahapeleihin liittyy muuhun arpajaistoimintaan verrattuna siinä määrin suu-
rempia sosiaalisten haittojen, väärinkäytösten ja oikeusturvan riskejä, että yksinoikeuteen pe-
rustuvaa sääntely- ja lupajärjestelmää voidaan pitää perustuslain kannalta hyväksyttävänä, eikä
yksinoikeudesta johtuva pitkälle menevä elinkeinovapauden rajoitus tässä tapauksessa loukan-
nut rajoituksen suhteellisuudelle asetettavia vaatimuksia. Valiokunnan arvioon vaikutti, ettei
rahapelitoiminta aikaisemminkaan ollut niin sanottu vapaa elinkeino eikä arpajaislailla tämän
vuoksi ollut yksityisten henkilöiden oikeusasemaan ulottuvia uudenlaisia vaikutuksia (PeVL
23/2000 vp).

Ehdotettu rahapelilaki perustuu rahapelien toimeenpanoon ja peliohjelmistojen toimittamiseen
liittyvän elinkeinonharjoittamisen luvanvaraisuudelle. Hallituksen esityksessä rahapelitoiminta
ehdotetaan avattavaksi osittain kilpailulle markkinalle. Sääntely pitää sisällään myös tiettyjen
rahapelien toimeenpanon yksinoikeutta koskevaa sääntelyä. Luvanvaraisuuden pääsääntö ilme-
nee 1. lakiehdotuksen 2 §:stä. Ehdotetun 2 §:n 1 momentin mukaan rahapelejä saisi toimeen-
panna ainoastaan sellainen oikeudellinen tai luonnollinen henkilö, jolle on myönnetty tämän
lain nojalla yksinoikeustoimilupa tai rahapelitoimilupa. Rahapelien tarjoamisessa käytettäviä
peliohjelmistoja saisi tarjota vain sellainen oikeudellinen tai luonnollinen henkilö, jolle on
myönnetty tämän lain nojalla peliohjelmistotoimilupa. Rahapelilain lähtökohtana olevan toimi-
lupajärjestelmän tarkoituksena on taata rahapeleihin osallistuvien oikeusturva, estää rahapelei-
hin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää rahapeleihin osallistumisesta
aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

Rahapelitoiminnassa ja siihen välittömästi liitännäisessä peliohjelmistotoiminnassa on kyse
elinkeinovapauden näkökulmasta sellaisesta erityislaatuudesta taloudellisesta toiminnasta, jonka
luvanvaraistamista on pidettävä perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön mukai-
sesti hyväksyttävänä oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten estämiseksi, väestön tervey-
den turvaamiseksi ja sosiaalisten haittojen vähentämiseksi.

Toimilupahakemukselle asetettavat vaatimukset ja luvan muuttaminen

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että luvanvaraisuudesta on aina sää-
dettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytyk-
set. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia,
minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta
valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat

riittävän ennustettavuuden viranomaistoimista. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (ks. esim. PeVL 48/2017 vp, PeVL 69/2014 vp, PeVL 65/2014 vp, ja PeVL 22/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi alkoholilain käsittelyn yhteydessä (PeVL 48/2017 vp) todennut, että lupahakemukselle asetettavat vaatimukset turvaavat osaltaan sitä, että elinkeinolupaa koskeva päätöksenteko on ennakoitavaa ja perustuu asianmukaiseen selvitykseen, jonka perusteella puuttuminen elinkeinonharjoittamisen vapauteen rajautuu oikeasuhtaisuusvaatimuksen edellyttämällä tavalla välttämättömään. Valiokunta totesi, että elinkeinovapauden kannalta olisi näistä syistä perusteltua säätää lupahakemuksen sisällöstä siten, että hakijan selvitysvastuun ala määritetään mahdollisimman täsmällisesti ja yhdenmukaisesti 13 §:ssä säädettyjen hakijan yleisten edellytysten kanssa. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota tarpeeseen yksinkertaistaa ja tarkentaa hakijaan liittyviä yleisiä edellytyksiä koskevaa sääntelyä, koska kysymys on elinkeinonharjoittamisen edellytyksiä keskeisellä tavalla määrittävästä säännöksestä.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi kolmesta eri toimilupatyypistä. Toimilupien myöntämisen yleisistä edellytyksistä säädettäisiin lain 5, 6 ja 7 §:ssä. Jos luvan myöntämisen edellytykset täyttyisivät, tulisi viranomaisen aina myöntää toimilupa. Viranomaisen harkintavalta olisi tältä osin sidottu laissa säädettyihin tarkkarajaisiin edellytyksiin. Kaikkiin ehdotettuihin toimilupatyyppeihin sovellettavista hakijan luotettavuuteen ja sopivuuteen liittyvistä edellytyksistä säädettäisiin tyhjentävästi lain 10 ja 11 §:ssä. Lain 12 §:ssä olisi puolestaan lueteltu tyhjentävästi ne liitteet ja selvitykset, jotka hakijan tulee toimittaa toimilupahakemuksessa. Lupahakemuksessa edellytettävien tietojen sisältö olisi määritelty sen mukaan, mitkä tiedot olisivat välttämättömiä luvan myöntämistä koskevien edellytysten täyttymisen arvioimiseksi. Toimiluvan myöntämisen edellytyksiä ja toimilupahakemuksen sisältöä koskevien säännösten voidaan näin ollen arvioida täyttävän edellytykset lupaharkintaa koskevan sääntelyn avoimuudesta, ennustettavuudesta ja tarkkarajaisuudesta.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että toimivalta muuttaa elinkeinon harjoittamiseen oikeutavaa lupaa tai sen ehtoja on sääntelyn suhteellisuuden kannalta syytä rajata tilanteisiin, joissa muutokset ovat välttämättömiä toiminnan edellytyksissä tapahtuneiden olennaisten muutosten takia (PeVL 62/2002 vp). Ehdotetussa laissa ei säädettäisi viranomaiselle toimivaltaa asettaa toimilupaan ehtoja tai rajoituksia. Sen sijaan toimiluvanhaltijan luvanvaraiseen toimintaan vaikuttavien edellytysten perusteista säädettäisiin tyhjentävästi laissa. Ehdotetun lain 18 §:ssä säädettäisiin toimiluvanhaltijan ilmoitusvelvollisuudesta ja luvan muuttamisesta. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin tarkkarajaisesti niistä tilanteista, joissa valvontaviranomainen voisi muuttaa toimiluvan sisältöä. Edellytyksenä olisi aina toimiluvanhakijan oma hakemus luvan muuttamiseksi. Toimiluvan muuttamista koskevan sääntelyn voidaan näin ollen arvioida olevan yhdenmukainen perustuslakivaliokunnan aikaisemman lausuntokäytännön kanssa.

Hallituksen esitykseen ei sisältyisi säännöksiä toimilupien määrällisestä rajoittamisesta kilpailulla rahapelimarkkinalla. Hallituksen esitys pitää kuitenkin sisällään myös sääntelyä, jolla tietyt rahapelien toimeenpanomuodot rajataan kilpaillun markkinan ulkopuolelle yksinoikeustoimiluvan haltijan yksinoikeuteen.

Yksinoikeusjärjestelmän osittainen säilyttäminen

Edellä kuvatun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella elinkeinovapaudesta ei voida katsoa seuraavan lähtökohtaista estettä säätää tiettyihin rahapelimuotoihin sovellettavasta yksinoikeudellisesta toimilupajärjestelmästä. Yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantavien

rahapeliä osalta elinkeinovapautta rajoitettaisiin merkittävästi enemmän kuin kilpailtuun toimilupajärjestelmään kuuluvien rahapeliä osalta, sillä kilpailussa toimilupajärjestelmässä tarjottujen rahapeliä toimeenpanemiseen oikeuttava toimilupa voitaisiin myöntää jokaiselle laissa säädettävät edellytykset täyttävällä hakijalla, kun taas yksinoikeudellinen toimilupa voitaisiin myöntää ainoastaan valtion määräysvallassa kirjanpitolain mukaisesti olevalle osakeyhtiölle, jonka toimialana on rahapeliä toimeenpano. Ehdotetun sääntelyn ilmentämää eri rahapelimuotojen erilaista kohtelua voidaan kuitenkin pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä, kun otetaan huomioon, että ehdotetun lainsäädännön tavoitteet, jotka edellä todetusti muodostavat hyväksyttävän perusteen elinkeinovapauden rajoittamiselle rahapelitoiminnan osalta, voidaan yksinoikeustoimiluvan piiriin kuuluvien rahapeliä kohdalla saavuttaa tehokkaimmin varaamalla oikeus kyseisten rahapeliä toimeenpanoon valtion määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle. Yksinoikeuden piiriin kuuluvien rahapeliä osalta säännellyn rahapelijärjestelmän ulkopuolelle suuntautuva pelaaminen ei nykytilanteessa muodosta vastaavaa ongelmaa lainsäädännön tavoitteiden tehokkaan toteutumisen kannalta kuin kilpailussa toimilupajärjestelmässä toimeenpantavien rahapelimuotojen kohdalla, joiden pelaamisesta merkittävä osa tapahtuu nykyisellään muiden palveluntarjoajien kuin arpajaislain nojalla pelien toimeenpanoon lakisääteisen yksinoikeuden omaavan Veikkaus Oy:n tarjoamissa rahapeleissä.

Mikäli yksinoikeuden piiriin jätettävät rahapelit saatettaisiin kilpailun toimilupajärjestelmän piiriin, saattaisi tämä vaikeuttaa edellä kuvattujen rahapelitoiminnan sääntelyä ohjaavien tavoitteiden toteutumista, sillä todennäköisenä seurauksena olisi tällöin kyseisten rahapeliä tarjonnan lisääntyminen sekä valtion olennaisesti heikommalla edellytyksellä ohjata ja valvoa niiden toimeenpanoa. Näin ollen ehdotetulle sääntelyratkaisulle, jossa raha-arpajaiset, veikkauspelit, fyysiset kasinopelit ja raha-automaatit sekä totopelit jätetään muista rahapeleistä poiketen valtion määräysvallassa olevan toimijan yksinoikeuden piiriin kuuluviksi, voidaan katsoa olevan elinkeinovapauden rajoittamisen näkökulmasta hyväksyttävät perusteet. Ehdotetun lainsäädännön tältä osin synnyttämän asetelman voidaan katsoa olevan jossain määrin analoginen voimassa olevan alkoholilainsäädännön kanssa, jossa Alko Oy:n yksinoikeudeksi on alkoholilain 6 §:n 2 momentissa säädetty alkoholijuomien vähittäismyynti eräin poikkeuksin. Perustuslakivaliokunta on arvioinut uutta alkoholilakia koskevaa hallituksen esitystä (HE 100/2017 vp) koskevassa lausunnossaan (PeVL 48/2017 vp) sääntelyä muun muassa perustuslain 18 §:n 1 momentin turvaamaan elinkeinovapauden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ei ilmene, että valiokunta olisi pitänyt ehdotettua sääntelyä, jossa tietyt alkoholijuomat ovat Alko Oy:n yksinoikeuden piirissä ja tietyt alkoholijuomat taas vähittäismyyntilupavaatimuksen piirissä, ongelmallisena elinkeinovapauden rajoittamisen näkökulmasta.

Yksinoikeustoimiluvan myöntämisen edellytysten tulee olla myös suhteellisuusperiaatteen mukaisia, toisin sanoen välttämättömiä edellä mainittujen hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Ehdotetussa sääntelyssä yksinoikeustoimiluvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että toimiluvan haltija on valtion määräysvallassa oleva osakeyhtiö. Edellyttämällä valtion määräysvaltaa yksinoikeuden haltijassa pyritään varmistamaan valtion edellytykset ohjata ja valvoa tiukasti yksinoikeuden haltijaa ja sen harjoittamaa rahapeliä toimeenpanoa. Tätä tavoitetta ei lähtökohtaisesti ole mahdollista saavuttaa yhtä tehokkaasti esimerkiksi mallissa, jossa yksinoikeustoimilupa voitaisiin myöntää myös sellaiselle yksityisomisteiselle rahapeliyhtiölle, jossa valtiolla ei olisi omistuksensa kautta viimekätistä mahdollisuutta käyttää määräysvaltaa. Valtion määräysvallan edellyttäminen yksinoikeuden haltijassa voidaan täten katsoa suhteellisuusperiaatteen mukaiseksi.

12.2 Rahapeliä markkinointi ja sponsorointi

Sananvapaus

Esitykseen sisältyviä rahapeliä markkinointia koskevia säännöksiä on arvioitava sananvapauden näkökulmasta. Uuden rahapelilain 4 lukuun ehdotetaan sisällytettäväksi markkinointia koskevat säännökset. Lain 48 §:ssä säädettäisiin pitkälti voimassa olevan arpajaislain säännöksiä vastaavasti siitä, missä rahapelejä saa markkinoida ja mitä pelejä saa markkinoida. Sääntelyä on joltain osin tarkennettu, johtuen siirtymisestä uuteen rahapelijärjestelmään, jossa osaa rahapeleistä toimeenpantaisiin jatkossa kilpailla rahapelimarkkinoilla. Uutena sääntelynä olisi muun muassa nettikasinopelien markkinoinnin vapauttaminen. Ehdotettu 49 §, jossa säädetään kielletyistä markkinointikeinoista ja –tavoista, vastaisi voimassa olevan arpajaislain sääntelyä. Ehdotetun 50 §:n mukainen alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin kohdistettavan markkinoinnin kieltä koskeva sääntely vastaisi myös pääsääntöisesti nykytilaa. Sääntelyä ehdotetaan kuitenkin laajennettavaksi urheilutapahtumiin ja muihin yleisötapahtumiin, jotka on suunnattu alaikäisille. Lain 51 §:ssä ehdotettu suoramarkkinointikielto olisi uusi. Sponsorointia koskeva sääntely, joka sisältyisi ehdotetun lain 52 §:ään, olisi myös uutta. Lisäksi lain 4 §:n mukaisia markkinoinnin määritelmää olisi täsmennetty ja lakiin ehdotetaan uutta säännöstä, jossa määriteltäisiin markkinoinnin kohdistaminen Suomeen. Rahapelilaissa kiellettäisiin myös muiden kuin rahapelilaissa tarkoitettujen, rahapeliä toimeenpanoon oikeutettujen toimiluvanhaltijoiden rahapeliä markkinointi. Sääntelyn lähtökohta vastaisi nykytilaa, jossa ainoastaan yksin-
oikeustoimijan toimeenpanemien rahapeliä markkinointi on sallittu.

Nyt arvioitavaan sääntelyyn sisältyy voimassa olevan arpajaislain tavoin myös mahdollisuus seuraamusmaksun määräämiseen. Rahapelilain 85 §:ssä ehdotetaan säädettävän oikeudesta määrätä seuraamusmaksu lain 4 lukuun sisältyvien markkinoinnista annetun säännösten rikkomisesta. Perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Hallinnollisia seuraamuksia koskeva valtiosääntöoikeudellinen arviointi on jaksossa 12.4.

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöiden mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp). Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena (PeVL 19/1998 vp, s. 5/I). Julkistamisella tarkoitetaan kaikenlaisia viestien julkaisemista, levittämistä ja välittämistä. Säännöksestä ilmeneviä sananvapauden ulottuvuuksia ei tulekaan tulkita liian kapeasti (PeVL 52/2010 vp).

Säännös kieltää sekä perinteisen viestien ennakkotarkastuksen että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi luvan asettamista painotuotteiden julkaisemisen ehdoksi (HE 309/1993 vp). Sananvapaus ei estä siihen sisältyvien oikeuksien rajoittamista jälkikäteeseen valvontaan perustuvan sääntelyn keinoin, kunhan sääntely täyttää perusoikeusrajoituksilta edellytettävät yleiset vaatimukset. Rajoitusten tulee olla muun muassa täsmällisiä ja oikeasuhtaisia, eikä niillä saa puuttua perusoikeuden ytimeen. Siten esimerkiksi pitkälle menevät väljät poliittisen ilmaisuvapauden käytön kriminalisoinnit voivat olla sananvapauden kannalta ongelmallisia (PeVL 26/2002 vp, HE 309/1993 vp).

Sananvapautta ei ole sidottu mihinkään viestinnän muotoon, esimerkiksi painettuun sanaan, vaan sananvapaudella turvataan viestintää riippumatta viestin ilmaisemiseen tai julkistamiseen

käytettävästä menetelmästä (HE 309/1993 vp). Sananvapaus ymmärretään perustuslaissa laajasti ja välineneutraalina (esim. PeVL 60/2001 vp). Sananvapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille (HE 309/1993 vp).

EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus sananvapauteen. Tämä oikeus sisältää mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia viranomaisten siihen puuttumatta ja alueellisista rajoista riippumatta. Artikla vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaa. Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut, ettei sananvapautta koskeva oikeus ole ehdoton, vaan se on suhteutettava siihen tehtävään, joka sillä on yhteiskunnassa. Tästä syystä sananvapauden käyttöä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiansa palvelevat yleisen edun mukaisia tavoitteita eikä rajoituksilla puututa suojattuihin oikeuksiin rajoituksilla tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin tämän oikeuden keskeistä sisältöä. Lisäksi YK:n kansalaisoikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 19 artiklan mukaan jokaisella on oikeus mielipiteen vapauteen ilman ulkopuolista puuttumista.

Perustuslakivaliokunnan mukaan sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin, joskaan valiokunta ei ole pitänyt tällaista viestintää sananvapauden ydinalueelle kuuluvana. Valiokunnan käytännön mukaan mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin muuten olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (PeVL 18/2014 vp, PeVL 6/2012 vp, PeVL 3/2010 vp, PeVL 54/2006 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan PeVL 15/2010 vp, että arpajaislain nojalla toimeenpantujen rahapeliin markkinointiin kohdistuvat rajoitukset ovat toiminnan erityisluonne huomioon ottaen oikeasuhtaisia ja taustalla olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä kansanterveyden edistämiseen ja lasten suojeluun liittyviä perusteita. Tuolloin ehdotetut markkinoinnin rajoitukset (HE 96/2008 vp) olivat valiokunnan näkemyksen mukaan perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta melko väljiä, mutta vastasivat kuitenkin pitkälti tavoitteiltaan samantyyppisen perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella hyväksytyin alkoholilain 33 §:n säännöksiä eivätkä olleet tällaisessa sääntelyyhteydessä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut myös arpajaislain sääntelyn ulkopuolisen rahapelitoiminnan markkinointia suhteessa sananvapauteen. Valiokunta on todennut esimerkiksi, että ainoastaan rahapeleihin kohdistuvaa, täsmennettyä mainontakieltoa voidaan pitää uhkapeli- luonteisiin arpajaisiin liittyvien sosiaalisten haittojen, väärinkäytösten ja oikeusturvan riskien vuoksi hyväksyttävänä sananvapauden rajoituksena. Sääntelyn on perustuslakivaliokunnan mukaan tällöinkin täytettävä rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvat täsmällisyyden ja tarkkuuden vaatimukset (PeVL 22/2001 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioinut myös markkinoinnin määritelmää. Valiokunnan mukaan hallituksen esityksessä laeiksi arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta (HE 96/2008 vp) ehdotettu markkinoinnin määritelmä vastaa pitkälti alkoholilain 33 §:n mainontaa koskevaa sääntelyä. Tällainen sääntely, jolla pyritään selkeyttämään ilman lupaa toimeenpantujen arpajaisten markkinoinnin kieltoa ja siihen liittyvää kriminalisointia ei ole perustuslain 12 §:n ja perustuslain 8 §:n sisältämän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallista (PeVL 15/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan PeVL 40/2013 vp mietojen alkoholijuomien markkinointikiellon ulottamista kuluttajien tuottamaan tai jakamaan kuvalliseen tai sanalliseen sisäl-

töön. Perustuslakivaliokunta katsoi, että säännöksen taustalla oli tässäkin tapauksessa samat hyväksyttävät perusteet kuin muillekin alkoholimainonnan rajoituksille. Rajoituksen tavoitteena oli lisäksi sinänsä hyväksyttävällä tavalla ottaa huomioon kaupallisen viestinnän erityisesti sosiaaliseen mediaan liittyvät uudenlaiset toteuttamistavat. Valiokunta katsoi kuitenkin, että sananvapauden suojan kannalta ongelmallista oli se, ettei ehdotetun säännöksen sanamuoto näyttänyt täysin yksiselitteisesti sulkevan kiellon ulkopuolelle sananvapauden ydinalueelle kuuluvaa kuluttajien välistä omaehtoista viestintää, vaikka kuluttajien oikeutta lähettää tai vastaanottaa haluamaansa aineistoa ei esityksen perustelujen mukaan ehdotettu rajoitettavan. Ehdotus ei siten täyttänyt perustuslakivaliokunnan mukaan sananvapauden rajoitukselta edellytettävää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Valiokunta esitti säännöstä täsmennettävän siten, että siitä käy selkeämmin ja yksityiskohtaisemmin ilmi sekä mainostajan aktiivinen myötävaikuttaminen että se, minkälaista mainontaa kiello koskee.

Perustusvaliokunta käsittelee lausunnossaan PeVL 46/2021 vp arpajaislain markkinointisäännösten täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Ehdotettu 14 b § piti valiokunnan mukaan sisällään lukuisia tulkinnanvaraisia säännöksiä. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut mainonnan pitkälle menevät rajoitukset mahdollisiksi esimerkiksi alkoholilain yhteydessä (ks. PeVL 54/2006 vp, s. 2—3). Valiokunta on myös tavoitteiltaan samantyyppisiin alkoholilain mainonnan rajoituksiin viitaten pitänyt perustuslain kannalta ongelmattomina aikaisempia arpajaislain säädäntöön sisältyviä mainonnan rajoituksia huolimatta siitä, että rajoitukset olivat valiokunnan mukaan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta melko väljiä (PeVL 15/2010 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan mielestä suhteessa tähänkin käytäntöön arpajaislain 14 b §:n ehdotettu sääntely oli huomattavan avointa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta ehdotettua sääntelyä täsmennettiin eduskuntakäsittelyn aikana. Uuden rahapelilain 49 § vastaisi voimassa olevan arpajaislain 14 b §:ää.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt arpajaislain vastaiseen rahapelitoimintaan liittyvää markkinointia myös tietoyhteiskuntakaaren (nykyisin laki sähköisen viestinnän palveluista) muuttamista koskevan hallituksen esityksen yhteydessä (HE 82/2017 vp). Hallituksen esityksessä esitettiin radio- ja televisiotoiminnan ohjelmistotoimilupien myöntämisedellytyksiä tarkennettavaksi niin, että ohjelmistotoimilupaa ei myönnettäisi, jos on perusteltua syytä epäillä hakijan rikkovan arpajaislain rahapelien markkinointia koskevia säännöksiä. Lisäksi esityksessä ehdotettiin, että ohjelmistotoimilupa voitaisiin peruuttaa toimiluvanhaltijan rikkoessa toistuvasti ja vakavasti rahapelien markkinointia koskevia säännöksiä. Perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotetut muutokset säännöksiin toimilupien myöntämisedellytyksistä laajentavat valiokunnan myötävaikutuksella sinänsä säädettyä (ks. PeVL 18/2014 vp) tietoyhteiskuntakaaren lupia koskevaa, sananvapauden ennakkollista estettä merkitsevää sääntelyä toimilupajärjestelmän tarkoituksen kannalta osin ongelmallisella tavalla. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että arpajaislaissa ehdotetut rajoitukset perustuivat toimilupajärjestelmän ja sen tarkoituksen ylläpitämistä tukevien järjestysluonteisten näkökohtien sijasta pääosin viestinnän sisältöön. Lupien myöntämisedellytyksiin ehdotettava vaatimus siitä, ettei hakijan perustellusta syytä epäillä rikkovan arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdan säännöstä, vaikutti perustuslakivaliokunnan mielestä muihin säännösehdotuksiin nähden verraten yhteismitattomalta. Valiokunnan mielestä hallituksen esityksessä ei esitetä sellaisia painavia perusteita, joita tämän kaltaisen ennakkollisen esteen hyväksyttävyys edellyttää (PeVL 19/1998 vp). Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen 25, 28, 36 ja 40 §:ssä ehdotettua sääntelyä lupien myöntämisen edellytyksistä on tämän johdosta muutettava siten, että viittaus arpajaislakiin poistetaan. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 40/2017 vp). Liikenne- ja viestintävaliokunta poisti perustuslakivaliokunnan lausuntoon liittyen ohjelmistotoimiluvan myöntämistä koskevista säännöksistä viittauksen arpajaislakiin (LiVM 21/2017 vp). Sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin tehtäisiin uuden rahapelilain johdosta teknisluonteinen muutos.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sananvapautta koskeva oikeuskäytäntö on runsasta. Tuomioistuin on todennut sananvapauden olevan demokraattisen yhteiskunnan kulmakiviä ja sekä yksilön itsensä että yhteiskunnan kehittämisen perusedellytys. Sitä voidaan kuitenkin lailla rajoittaa, jos painava yhteiskunnallinen syy sitä edellyttää ja rajoitus on oikeasuhtainen tavoiteltuun päämäärään nähden. Ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kohdan mukaan sananvapauden käyttämiseen liittyy myös vastuuta ja velvollisuuksia, mitä myös tuomioistuin on ratkaisukäytännössään korostanut. Tuomioistuin on suhtautunut tiukemmin sananvapauden rajoitukseen silloin, kun kyse on oikeuden ydinalueelle kuuluvasta poliittisesta ilmaisusta tai julkisesta keskustelusta, jotka koskevat yleisen mielenkiinnon kohteena olevaa asiaa. Sen sijaan esimerkiksi kaupallisen ilmaisun osalta rajoituksiin on suhtauduttu hyväksyvämmiin (esim. Markt intern Verlag GmbH and Klaus Beermann v. Saksa, tuomio 20.11.1989, Mouvement Raélien Suisse v. Sveitsi, Suuren jaoston tuomio 13.7.2012).

Kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut sananvapauden rajoituksen oikeuttamista esimerkiksi terveyden suojelemiseksi, tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota siihen, onko rajoitusten kohteena oleva ilmaisu ollut haavoittuvien ryhmien, kuten esimerkiksi lasten saatavilla. Esimerkiksi tapauksessa Société de conception de presse et d'édition ja Ponson v. Ranska (26935/05), 5.3.2009, tuomioistuin katsoi tupakkatuotteiden mainonnan osalta, että se, että mainonta oli omiaan kannustamaan erityisesti nuoria käyttämään tupakkatuotteita, oli riittävä ja tarkoituksenmukainen peruste rajoittaa sananvapautta.

Ehdotetulla markkinointia koskevalla sääntelyllä voidaan katsoa olevan vaikutuksia sananvapauden käyttämiseen. Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden ydinalueella. Ehdotettu säännös muun muassa sisältäisi yksityiskohtaisen luettelon tietyistä kielletyistä markkinointikeinoista ja -tavoista. Merkityksellistä ehdotetun rahapelilain 4 luvun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on se, että sääntelyssä ei ehdoteta asetettavaksi sananvapauden ennakkollisia 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 huomioon se, että säännökset vastaavat pitkälti voimassa olevia perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä markkinoinnin rajoituksia koskevia säännöksiä.

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 käsitellyjä ehdotuksia vastaavia sananvapauden ennakkollisia rajoituksia, ja ehdotetun sääntelyn voidaan arvioida olevan yhdenmukainen perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön kanssa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2018:86 on käsitelty arpajaislain vastaisen markkinoinnin suhdetta sananvapauteen. Poliisihallitus oli kieltänyt suomalaista yhtiötä markkinoimasta ulkomaista rahapeliyhtiötä internetsivuillaan ja sosiaalisessa mediassa. Suomalaisen yhtiön internetsivuilla ja sosiaalisen median tileillä oli ollut maininta yhteistyöstä ulkomaisen rahapeliyhtiön kanssa ja rahapeliyhtiön tunnus. Suomalaisen yhtiön ja ulkomaisen rahapeliyh-

tiön välillä oli solmittu sponsorointisopimus, jossa oli vastiketta vastaan sovittu, että suomalainen yhtiö tuo ulkomaiselle rahapeliyhtiölle lisänäkyvyyttä muun ohella internetissä ja sosiaalisessa mediassa. Näkyvyys oli ilmennyt asiassa muun ohella siten, että ulkomaisen rahapeliyhtiön logo on ollut näkyvillä internetsivustolla ja sosiaalisessa mediassa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että asiassa on kysymys arpajaislain 4 §:ssä tarkoitetusta markkinoinnista. Korkein hallinto-oikeus arvioi kokonaisuutena asiassa saadusta selvityksestä ja muun ohella ulkomaisen rahapeliyhtiön ja suomalaisen yhtiön välillä solmitusta sponsorointisopimuksesta, että ulkomainen rahapeliyhtiö kohdistaa rahapelipalveluja ja niiden mainontaa myös Suomeen. Korkein hallinto-oikeus totesi, että arpajaislain tavoite on sinänsä sellainen, joka voi oikeuttaa sananvapauden rajoittamiseen rahapelien mainonnassa, kunhan rajoitus on riittävän tarkkarajainen ja oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan Poliisihallituksen kieltopäätöksessä asetettu sananvapauden rajoitus koskee suomalaisen yhtiön aputoiminimen internetsivustolla ja sosiaalisessa mediassa tapahtuvaa ulkomaisen rahapeliyhtiön markkinointia eikä kieltopäätös rajoita suomalaisen yhtiön tai sen aputoiminimen internetissä tapahtuvaa viestintää muulla tavoin. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan markkinoinnin kieltämistä koskeva Poliisihallituksen päätös on hyväksyttävä suhteessa arpajaislain tavoitteeseen vähentää pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja eikä se siten sisällä perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaista sananvapauden rajoitusta.

Elinkeinovapaus

Ehdotetulla markkinointia koskevalla sääntelyllä voidaan katsoa olevan merkitystä myös perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa rajoittavan perustuslaissa turvattua elinkeinovapautta markkinointia ja mainontaa rajoittamalla. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Rajoitus elinkeinovapauteen voi kuitenkin olla hyväksyttävä ja suhteellisuusperiaatteen mukainen, kun kyse on erityislaatuista taloudellisesta toiminnasta. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, että arpajaisien toimeenpano on elinkeinovapauden näkökulmasta sellaista erityislaatuista taloudellista toimintaa, jonka luvanvaraistamista on pidettävä hyväksyttävänä arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, arpajaisista aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi sekä rikosten ja väärinkäytösten estämiseksi (PeVL 23/2000 vp). 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 lain 72 §:n nojalla kielletty. Toisaalta esityksellä mahdollistettaisiin uusien toimiluvanhaltijoiden rahapelien markkinointi. Elinkeinovapautta rajoittavan markkinointia koskevan sääntelyn voidaan katsoa olevan perusteltu esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi ja täyttävän perusoikeuden rajoittamisen edellytykset.

12.3 Tekniset estotoimenpiteet

Teknisten estotoimenpiteiden eli maksuliikenne- ja verkkoliikenne-estojen käyttöönoton mahdollisuutta arvioitaessa huomioon tulee ottaa perustuslaissa turvatut perusoikeudet, kuten erityisesti sananvapaus ja elinkeinovapaus sekä myös omaisuudensuoja.

Maksuliikenne-esto

Rahapelilakiin ehdotettua maksuliikenne-estoa koskevaa sääntelyä on arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momenttiin perustuvan omaisuudensuojan sekä perustuslain 18 §:n 1 momentin turvaaman elinkeinovapauden näkökulmasta. Voimassa olevan arpajaislain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 135/2021 vp) todetaan, että vedonlyöntiä ja pokerin pelaamista harjoitetaan osin ammattimaisesti. Ammatikseen pokeria pelaavia henkilöitä on tuolloin arvioitu olevan useita satoja ja urheiluvedonlyöntiä useita kymmeniä. Maksuliikenteen estot voivat vaikuttaa kielteisesti perustuslaissa turvattuun oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla siltä osin, kuin pelaaminen kohdistuisi estolistalle asetun rahapeliyhteisön peleihin.

Voimassa olevan arpajaislain 62 l §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan maksupalveluntarjoaja ei saa toteuttaa tai käynnistää rahapelaamista koskevaa maksutapahtumaa, jossa maksajana on pelaaja ja maksunsaajana on 1 momentissa tarkoitettu rahapelien toimeenpanija. Maksuliikenteen esto on tältä osin merkityksellinen perustuslain 18 §:ssä tarkoitettua elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan säännöksen voitiin tältä osin katsoa täyttävän perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset eikä se siten vaikuta lakiehdotuksen säättämisympäristöön. Hallituksen esityksessä (HE 135/2021 vp) todetaan, että käytännössä sääntelyn vaikuttavuus rahapelihaittojen ehkäisemisessä riippuu siitä, kuinka tehokkaasti maksuliikenteen estot tai muut estot kyetään toteuttamaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tutkimusnäyttöä maksu estojen vaikuttavuudesta rahapelihaittojen ehkäisemiseen tai vähentämiseen ei ole, vaikka vaikutus voikin olla haittoja ehkäisevä ja painottua erityisesti satunnaisesti verkko-rahapelejä pelaaviin pelaajiin. Tutkimusnäyttö osoittaa sinänsä, että eräs tehokkaimmista keinoista vähentää rahapelihaittoja on haitallisimpien rahapelien saatavuuden merkittävä rajoittaminen (PeV 46/2021 vp).

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan pelitilille maksetut pelivoitot ja sille talletetut varat kuuluvat perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan piiriin. Perustuslakivaliokunnan mukaan merkityksellistä oli, että hallituksen esityksen perusratkaisuihin kuului rajoitusten kohdistuminen pelaajien asemasta elinkeinotoimintaan, eikä osallistumista muun kuin Veikkaus Oy:n toimeenpanemiin rahapeleihin ole laissa kielletty. Pelaaja on siten saanut mahdolliset voittonsa laillisesti. Valiokunnan mielestä eston muodostamaa puuttumista omaisuudensuojaan voidaan pitää merkittävänä, koska se voi omistusoikeuden sinänsä säilyessä estää henkilön laillisesti ansaitsemien omaisuuserien suorittamisen hänelle. Rajoituksen tarkoituksena oleva Veikkaus Oy:n yksinoikeuden suojaamispyrkimys ei valiokunnan mielestä edes kiinnitettynä välillisesti taustalla oleviin rahapelihaittojen ehkäisyä ja torjuntaa koskeviin tavoitteisiin muodosta riittävää perustetta näin pitkälle menevälle perusoikeusrajoitukselle. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen vuoksi kohta, joka koski rahapeliyhtiöstä pelaajalle suuntautuvan maksuliikenteen estämistä, tuli poistaa lakiehdotuksesta, jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä (PeV 46/2021 vp). Hallintovaliokunta ehdotti mietinnössään kyseisen kohdan poistamista perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta (HaVM 18/2021 vp).

Esityksessä ehdotetaan maksuliikenne-estoa koskevan sääntelyn laajentamista estolistalle asetulta rahapeliyhteisöltä pelaajalle suuntautuvaan maksuliikenteeseen. Esityksessä ei ehdoteta muiden kuin toimiluvan haltijoiden rahapeleihin osallistumisen kieltämistä, mitä perustuslakivaliokunta piti merkityksellisenä edellä mainitussa lausunnossaan. Ehdotettua maksuliikenne estojen laajentamista voidaan tästä huolimatta pitää perusteltuna ottaen huomioon, että kyse ei olisi perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainitsemasta yksinoikeuden suojaamisesta. Kyse olisi rahapelilain vastaisesta rahapelien toimeenpanosta saatavista voitoista. Uuteen rahapelijärjestelmään voidaan katsoa sisältyvän riski siitä, että toimilupajärjestelmällä ei saavuteta sille asetettuja tavoitteita kanavointikyvyn parantamisesta ja pelihaittojen tehokkaammasta ennaltaehkäisystä, mikäli sitä ei tueta riittävästi järjestelmän ulkopuoliseen tarjontaan ja pelaamiseen

kohdistuvilla rajoituksilla. Tarvetta rajoittaa teknisillä estekeinoilla rahapelien pelaamista toimilupajärjestelmän ulkopuolelle voidaankin perustella uudistuksen hallitusohjelman mukaisilla tavoitteella ohjata rahapelikulutuksen toimilupajärjestelmän piiriin kuuluviin rahapeleihin. Ehdotetun toimilupajärjestelmän myötä rahapelimarkkinoille tulisi todennäköisesti lukuisia uusia toimijoita, minkä osaltaan voidaan arvioida vähentävän toimilupajärjestelmän ulkopuolista pelaamista. Tällä hetkellä merkittävä osa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvasta pelaamisesta kohdistuu sellaisten toimijoiden rahapeleihin, jotka mahdollisesti hakisivat ehdotetun rahapelilain mukaista rahapelitoimilupaa. Näiden seikkojen voidaan arvioida vähentävän elinkeinovapauden tai omaisuudensuojan rajoittamisen vaikutuksia. Maksuliikenne-estojä koskevalla sääntelyllä turvataisiin myös toimiluvanhaltijoiden toimintaedellytyksiä estämällä lainvastaisesti rahapelejä toimeenpanevien tai markkinoivien, ilman toimilupaa olevien rahapeliyh-teistöjen maksuliikennettä. Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta on lisäksi syytä huomioida, että maksuliikenne-estot eivät koskisi kaikkea toimilupajärjestelmän ulkopuolista rahapelitar-jontaa, vaan sellaisten toimeenpanijoiden rahapelejä, jotka toimisivat ilman toimilupaa ja jotka toimeenpanisivat tai markkinoisivat rahapelilain vastaisesti ja jotka olisi sen vuoksi asetettu es-tolistalle. Ehdotetun sääntelyn katsotaan täyttävän myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedelly-tykset.

Verkkoliikenne-esto, lainvastaisen verkkosisällön poistaminen ja poistomääräys

Esityksen 78 §:ään ehdotetaan valvontaviranomaiselle verkkoliikenteen estoon liittyvää toimi-valtuutta ja 79 §:ssä rahapelien toimeenpanoa tai markkinointia koskevan lainvastaisen verikko-sisällön poistamista ja verkkotunnuksen käytöstä poistamista koskevaa toimivaltuutta. Ehdote-tut toimivaltuudet ovat merkityksellisiä perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden, 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden ja perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuudensuojan kannalta.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt verkkoliikenteen estoa vastaavan tyyppistä estomääräystä lausunnoissaan PeVL 15/2006 vp ja PeVL 60/2001 vp. Lisäksi perustuslakivaliokunta on viime aikaisessa tulkintakäytännössään arvioinut sananvapauden suhdetta internetissä tapahtuvan ter-roristisen sisällön levittämisen estämiseen (PeVL 43/2018 vp ja PeVL 4/2019 vp) sekä Ruoka-viraston toimivaltuuteen määrätä internetsivusto suljettavaksi (PeVL 6/2019 vp). Terroristisen sisällön osalta valiokunta on korostanut muun muassa sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkara-jaisuuden merkitystä, sekä sitä, että sääntelyssä huolehditaan poistamismääräyksen kohteena olevien tahojen oikeusturvasta (PeVL 43/2018). Tekijänoikeuslakia koskevassa arvioinnissa va-liokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa kohtuullisuusarvioinnin merkittävyyteen. Ruo-kaviraston toimivaltuuksia koskevassa tarkastelussa valiokunta on korostanut erityisesti sitä, että koko internetsivuston sulkeminen tulisi olla viimesijainen keino ja sulkemisen perusteet tulisi sitoa sivustolla olevien tietojen ilmeiseen lainvastaisuuteen. Sananvapauden rajoittamista verkkosisällön estämisessä on käsitelty myös oikeuskäytännössä (KHO:2013:136)

Sananvapauden sisältyy perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapau-della turvataan myös kaupallista viestintää. Perustuslakivaliokunta on käytännössään vakiintu-neesti katsonut, että sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markki-noinnin. Niihin voidaan kuitenkin kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapau-den sisällöllisellä ydinalueella olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (PeVL 40/2013 vp, s. 2, PeVL 6/2012 vp, s. 2—3, PeVL 17/2011 vp, s. 2, PeVL 21/2010 vp, s. 3—4 ja PeVL 3/2010 vp, s. 2). Keskeistä on, että toimivallan käyttö on viimesijaista ja että sille

on perusteltu ja painava syy. Tällaiseksi on katsottu esimerkiksi vaara ihmisen terveydelle tai kuluttajien johtaminen olennaisella tavalla harhaan (PeVL 6/2019 vp).

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on lain mukaan oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Momentissa käytetty ilmaisu "lain mukaan" viittaa mahdollisuuden rajoittava säännöksessä turvattua oikeutta lailla (HE 309/1993 vp, s. 67/II). Sananvapauteen ja elinkeinovapauteen kohdistuvien rajoitusten perustuslainmukaisuus ratkaistaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella (PeVM 25/1994 vp, s. 4—5). Tältä kannalta keskeistä on se, onko rajoitus tarkkarajainen ja täsmällisesti määritetty, onko rajoitukselle olemassa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät perusteet ja onko rajoitus painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima sekä täyttykö perusoikeusrajoitukselle asetettu oikeasuhtaisuusvaatimus eli onko rajoitus välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi ja muutoinkin oikeasuhtainen. Sääntelyn oikeasuhtaisuus edellyttää, että toimivallan käyttö suhteutetaan vahingon tai riskin vakavuuteen ja että se on oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (PeVL 5/2009 vp). Erityisesti pelkäämään verkossa toimivan elinkeinonharjoittajan rajapinnan sulkeminen voi muodostua elinkeinonharjoittamisen vapauden esteeksi, miksi ehdotettuja toimivaltuuksia tulee käyttää porrastetusti ja viimesijaisesti ainoastaan muiden keinojen osoittautuessa riittämättömiksi.

Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi ratkaisussaan KHO:2013:136 arvioinut lapsipornografian levittämisen estotoimista annetun lain säännösten suhdetta sananvapauden ennakkollisten esteiden kieltoon. Arvioitaessa estotoimilain säännöksiä suhteessa perustuslain sisältämään sananvapauden ennakkollisten esteiden kieltoon lähtökohtana oli se, että estotoimilain säännökset voitiin jättää soveltamatta vain sillä edellytyksellä, että soveltaminen olisi selvästi ja riidattomasti ollut ristiriidassa perustuslain kanssa. Tässä arvioinnissa merkityksellistä oli erityisesti se, että sivusto otettiin lapsipornosivustoluetteloon vasta sivuston tultua jo julkaistuksi, joten sivustolle oli ollut mahdollista päästä. Viesti oli siten voitu julkaista ja vastaanottaa. Lisäksi voitiin ottaa huomioon, että estotoimilaissa tarkoitettuun menettelyyn eräiltä osin rinnastettavia menettelytapoja mahdollistavat lait sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta oli käsitelty perustuslakivaliokunnassa ja katsottu voitavan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Estotoimilain säännösten soveltaminen ei ollut ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 12 §:n 1 momenttiin sisältyvän ennakkollisen esteen asettamisen kiellon kanssa sen enempää sivuston ylläpitäjän kuin internetkäyttäjienkään kannalta. Tämän jälkeen oli arvioitava, oliko estotoimilain säännösten soveltaminen muulla kuin ennakkollisen esteen kieltoon liittyvällä perusteella ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Punnitattaessa estotoimilain säännösten soveltamisesta sananvapauden toteutumisen aiheutuvan rajoituksen hyväksyttävyyttä oli otettava huomioon säännösten tarkoitus muiden perusoikeuksien turvaajana, niiden täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä niiden soveltamiseen liittyvät oikeusturvatakeet.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on ensinnäkin se, että edellytyksenä rahapelilain 78 ja 79 §:ssä tarkoitettujen toimivaltuuksien käyttämiselle olisi, että toimenpiteiden perusteena olevassa toiminnassa rikottaisiin rahapelilain säännöksiä. Valvontaviranomaisella olisi velvollisuus ilman aiheutonta viivästystä antaa ilmoitus verkkoyritykselle estojen purkamiseksi, jos estotoimien kohteena olevalle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle myönnetään tämän lain tarkoittama toimilupa. Lainvastaisen verkkosisällön poistomääräys voitaisiin antaa myös väliaikaisena, jolloin se olisi voimassa, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu. Ehdotettuun rahapelilakiin ei myöskään ehdoteta sisällytettäväksi sananvapauden ennakkollisia rajoituksia. Rajoituksille voidaan katsoa myös olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet pelaajan oikeusturvan takaamiseksi, rahapeleihin liittyvien väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi ja siten, että rahapelihaitat ovat mahdollisimman vähäisiä. Elinkeinovapaus

koskee lainmukaista toimintaa, kun taas valvontaviranomaisen verkkorajapintaa koskevat kiellot ja poistomääräykset kohdistetaan lainvastaiseen toimintaan, mistä syystä rajoittamisen katsotaan olevan perusteltua.

Perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattu omaisuudensuoja kattaa paitsi omistajalle lähtökohteisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla, myös vallan määrätä siitä. Verkkorajapintaan kohdistuvat estot ja poistomääräykset rajoittavat palveluntarjoajan tai tuotteen markkinoijan valtaa määrätä estotoimenpiteen tai poistomääräyksen kohteena olevien tuotteiden käytöstä, ja siten puututaan myös omaisuudensuojaan. Voidaan katsoa, että myös omaisuudensuojan rajoittaminen ehdotetun toimivaltuuden käyttämiseksi kuvattuna kaltaisesti yleisen edun suojaamiseksi täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

12.4 Seuraamukset

12.4.1 Toimeenpanon ja markkinoinnin kieltäminen

Uuteen rahapelilakiin ehdotetaan sisällytettäväksi voimassa olevaa arpajaislakia vastaavan kaltaiset säännökset rahapeli-toiminnan ja markkinoinnin kiellosta ja viranomaisen toimivallasta antaa kieltopäätös lainvastaisen toiminnan johdosta sekä tehostaa kieltopäätöstä uhkasakolla (1. lakiehdotuksen 72 ja 73 §). Ehdotettuun 72 §:ään sisältyisi lainvastaisen rahapeli-toiminnan ehkäisemisen kannalta keskeiset teot. Lain 73 §:n 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 arvонnan 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. Vuoden 2022 alusta voimaan tulleen arpajaislain uudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta ei ole kiinnittänyt huomiota arpajaislain kieltosäännöksiin, joita ehdotettiin kyseisessä esityksessä laajennettavan siten, että kieltopäätös voitaisiin kohdistaa myös luonnollisiin henkilöihin (PeVL 46/2021 vp).

12.4.2 Toimiluvan peruuttaminen

Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä (PeVL 31/2006 vp). Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 16/2003 vp, s. 2/II, PeVL 44/2004 vp, s. 2—3, PeVL 48/2005 vp, s. 2/I, PeVL 8/2006 vp, s. 3/II).

Esityksen 80 §:ssä säädetään toimiluvan peruuttamisen edellytyksistä. Ehdotetun pykälän mukaan peruuttamisedellytykset olisivat osin pakottavia ja osin harkinnanvaraisia. Peruuttamisedellytykset luetellaan tyhjentävästi pykälän 1 ja 2 momentissa. Toimiluvan peruuttaminen olisi viimesijainen keino puuttua lainsäädännön vastaiseen toimintaan. Tämä ilmenisi 80 §:n 3 momentista, jonka mukaan lupa voitaisiin peruuttaa vain, jos menettelyä jatketaan seuraamusmaksun määräämisen tai kieltopäätöksen jälkeen tahallisesti. Säännös edellyttäisi siis, että viranomaisen käyttäisi muita hallinnollisia seuraamuksia ennen kuin toimiluvan peruuttamista ryhtyttäisiin harkitsemaan. Toimiluvan peruuttamisen viimesijaisuutta ilmentää vielä pykälän 4 momentti, jonka mukaan toimiluvanhaltijalle olisi asetettava kohtuullinen määräaika toiminnassa

havaittujen puutteellisuuksien korjaamiseksi ennen toimiluvan peruuttamista koskevan päätöksen tekemistä. Toimilupa voitaisiin kuitenkin peruuttaa ilman tällaista määräaika, jos se olisi välttämätöntä rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi ja taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämiseksi. Ehdotetussa säännöksessä on huomioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään edellyttämät vaatimukset.

12.4.3 Rangaistuksenluonteiset hallinnolliset seuraamukset

Rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämisen perusteet

Hallituksen esityksessä ehdotettuja rikemaksua ja seuraamusmaksua koskevia säännöksiä tulee arvioida perustuslain 81 §:n näkökulmasta. Ehdotettujen rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämistä koskeva tarkastelu tapahtuisi aina laiminlyöntikohtaisesti.

Ehdotetun rahapelilain 81 §:n mukainen 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. Ehdotetun 86 §:n mukainen seuraamusmaksu olisi esityksen mukaan ankarin hallinnollinen seuraamus. Kyseessä olisivat erittäin moitittavat teot, jotka joissakin tapauksissa saattaisivat täyttää jopa asianomaisen säännöksen rikkomista koskevan, rikoslaisa rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön. Rikemaksu voitaisiin määrätä toimiluvanhaltijalle, toimiluvanhaltijan tilintarkastajalle sekä maksupalveluntarjoajalle ja kryptovaran tarjoajalle. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä toimiluvanhaltijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle. Rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä olisi se, että moitittava teko perustuisi tahallisuuteen tai huolimattomuuteen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 21/2020 todennut, että sen vakiintuneen tulkinnan mukaan hallinnolliset seuraamusmaksut eivät ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin veroja kuin maksujakaan vaan lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2—3, PeVL 2/2017 vp, s. 4—5, PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II).

Ehdotettuja rikemaksua ja seuraamusmaksua olisi pidettävä rangaistusluonteisina taloudellisina seuraamuksina, jolloin ne rinnastuvat perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Näin ollen niistä säädettäisiin laissa siten, että säännöksistä ilmenisi tarkkarajaisesti maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteet, oikeusturva samoin kuin seuraamusten täytäntöönpano. Hallinnollisia seuraamuksia koskevissa säännöksissä on pyritty sovittamaan yhteen yhtäältä seuraamusten täsmällisyys ja oikeasuhtaisuus ja toisaalta seuraamusten käytön joustavuus ja varoittavuus. Valvontaviranomaisella tulisi olla joustavat

mahdollisuudet määrätä kussakin lainsäädännön rikkomis- tai laiminlyöntitapauksessa vallitsevat olosuhteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisiin seuraamus. Ehdotetut hallinnolliset seuraamukset mahdollistaisivat tehokkaan puuttumisen rahapelilainsäädännön vastaiseen menettelyyn. Vastaavan kaltaista hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä sisältää muun muassa finanssialan lainsäädäntöön ja kilpailulainsäädäntöön.

Rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämisen perusteena olevat laiminlyönnit ovat moninaisia. Rikemaksun ja seuraamusmaksun oikeasuhtaisuuden kannalta säännöksissä on huomioitu muun muassa lainvastaisten tekojen luonne sekä toimet vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi. Rahapelilain 82 §:ssä säädettäisiin tilanteista, joissa viranomainen voisi jättää rikemaksun määräämättä. Lain 89 §:n mukaan seuraamusmaksua ei esitettäisi määrättäväksi eikä määrättäisi, jos rikkomus on vähäinen tai sen määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana taikka jos asianomainen taho on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi välittömästi sen havaitsemisen jälkeen eikä rikkomus ole vakava tai toistuva. Lakiin sisältyisi myös säännökset rikemaksun ja seuraamusmaksun suhteesta siten, että rikemaksun sijaan voitaisiin määrätä seuraamusmaksu, jos teko tai laiminlyönti olisi erityisen moitittava. On myös huomattava, että ennen rike- tai seuraamusmaksun määräämistä toimiluvanhaltijalle tai muulle harkittavana olevan sanktion kohteena olevalle taholle varattaisiin mahdollisuus korjata tiedoissa oleva virhe tai puute, tai antaa muuta asiaan vaikuttavaa selvitystä. Rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämisen perusteet ilmenevät niitä koskevista säännöksistä yksiselitteisesti. Maksuvelvollisuuden perusteita on näin ollen pidettävä riittävän tarkkarajaisina.

Rikemaksun ja seuraamusmaksun määrä

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan (PeVL 15/2016 vp) huomiota siihen, että sanktioita koskevan sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista (PeVL 74/2002 vp, s. 5, PeVL 12/2006 vp, s. 2—3, PeVL 11/2009 vp, s. 7—8, PeVL 58/2010 vp, s. 6/I). Perustuslakivaliokunta on pitänyt hallinnollisten sanktioiden oikeasuhtaisuuden kannalta merkittävänä paitsi säännöksiä sanktioiden eumääräisestä suuruudesta myös säännöksiä seuraamuksen suuruuden määräämisessä huomioon otettavista seikoista ja seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä. Valiokunta on myös käytännössään edellyttänyt, että viranomaisen harkinnan sanktion määräämättä jättämisestä tulee olla sidottua harkintaa siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä (PeVL 49/2017 vp, PeVL 39/2017 vp).

Valiokunta on aiemmassa käytännössään pitänyt oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta arveluttavana sitä, että eräistä varsin vähäisenä pidettävistä laiminlyönneistäkin seuraavan laiminlyöntimaksun suuruus ehdotettiin olevan vähintään 500 euroa (PeVL 58/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 15/2016 vp viitannut edellä mainittuun lausuntoon, ja pitänyt luonnolliselle henkilölle määrättävää viiden miljoonan euron seuraamusmaksua tähän nähden suhteellisen ankaralta seuraamukselta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut lausunnossaan PeVL 46/2021 vp rahapelien markkinointia koskevien säännösten rikkomisesta määrättävän seuraamusmaksun suuruuden oikeasuhtaisuutta. Valiokunnan mielestä ehdotetut seuraamusmaksut olivat suhteellisen suuria, erityisesti siltä osin kuin tarkoituksena on soveltaa niitä myös luonnollisiin henkilöihin. Perustuslakivaliokunnan huomiot eivät kuitenkaan edellyttäneet muutoksia ehdotettuihin seuraamusmaksun määriin.

Rikemaksun ja seuraamusmaksun suuruus perustuisi aina kokonaisarviointiin. Määrättävä rikemaksu olisi vähintään 1 000 euroa ja enintään 100 000 euroa. Erityisen moitittavan teon osalta rikemaksun sijaan voitaisiin määrätä seuraamusmaksu. Seuraamusmaksun määrästä säädettäisiin erikseen oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden osalta. Oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu saisi olla enintään neljä prosenttia kyseisen rikkomuksen päättymistä

edeltäneen vuoden liikevaihdosta, kuitenkin enintään viisi miljoonaa euroa. Seuraamusmaksun on kuitenkin oltava vähintään 10 000 euroa. Luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään neljä prosenttia hänen rikkomuksen päättymistä edeltäneenä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan, kuitenkin enintään 40 000 euroa. Seuraamusmaksun olisi kuitenkin oltava vähintään 3 000 euroa. Jos tuloja ei voida luotettavasti selvittää, ne voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Rikemaksun ja seuraamusmaksun määrän perusteista olisi näin ollen katsottava säädetyn riittävän tarkkarajaisesti.

Kaksoisrangaistavuuden kieltö

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määrätään *ne bis in idem* -kiellosta eli kaksoisrangaistavuuden kiellosta, jonka mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Myös kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 7 kohdassa ja EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklassa on määräykset kiellosta. Kiellon katsotaan sisältyvän myös perustuslain yksilön oikeusturvaan koskevan 21 §:n 2 momentin säännökseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, jotka on lailla turvattava (HE 309/1993 vp ja PeVL 17/2013 vp). Oikeuskäytännössä *ne bis in idem* -kieltoa on tulkittu siten, että hallinnollisella seuraamuksella tai hallinnollisessa järjestyksessä ei saa sanktioida käyttäytymistä, jota käsitellään rikosasiassa (KKO 2013:59).

Esityksen 81 §:ssä tarkoitetun rikemaksun määräämisen perusteena olevat moitittavat teot kohdistuisivat sen sijaan muihin kuin rikoslain 16 a §:ssä ja 16 b §:ssä tarkoitettuihin arpajais- ja rahapelirikoksiin, jolloin *ne bis in idem* -vaikutusta ei syntyisi. Ehdotetun 86 §:n mukaisen seuraamusmaksun määräämisen perusteena olisivat kuitenkin sellaiset moitittavat teot, jotka joissakin tapauksissa saattaisivat täyttää jopa asianomaisen säännöksen rikkomista koskevan, rikoslaissa rahapelirikoksena tai arpajaisrikoksena rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön.

Kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutumiseksi hallituksen esitykseen on otettu säännös seuraamusmaksun suhteesta rikosoikeudelliseen sääntelyyn. Ehdotetun 87 §:n mukaan seuraamusmaksua ei saisi määrätä sille, joka on epäiltyä 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.

Jos samasta rikkomuksesta on vireillä seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia tai se on ratkaistu, syytettyä ei saa nostaa eikä tuomiota rikosasiassa antaa. Säännöksellä varmistetaan, ettei samasta teosta voida määrätä useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia.

Rikosoikeudelliset seuraamukset

Perusoikeuksia rajoittavien kriminalisointien sallittavuutta arvioidaan samalla tavoin kuin perusoikeusrajoituksia ylipäätään. Rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuksien rajoittamiseen kohdistuvat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityiset edellytykset.

Suhteellisuusvaatimus edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi ja onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla, perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla keinolla kuin kriminalisoinnilla. Myös rangaistusseuraamuksen ankaruus on yhteydessä suhteellisuusvaatimukseen. Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset. Fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle. Kriminalisointiin usein kytkeytyvä viranomaisen toimivallan laajentuminen voi sekin olla suhteellisuusvaatimuksen kannalta merkityksellinen seikka.

Sääntelyä on arvioitava myös perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 26/2002 vp, PeVL 15/2013 vp). Rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä on otettava huomioon myös suhteellisuusvaatimus perusoikeusrajoitusten yleisenä edellytyksenä (ks. esim. PeVL 41/2001 vp, PeVL 15/2013 vp). Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (ks. esim. PeVL 23/1997 vp, PeVL 15/2013 vp).

Rahapelilainsäädännön rikkomuksiin liittyviä kriminalisointeja on käsitelty perustuslakivaliokunnassa, kun rikoslakiin ehdotettiin lisättäväksi uutena rikosnimikkeenä rahapelirikos (PeVL 15/2010 vp). Valiokunta katsoi tuolloin, että voimassa olevan rangaistussääntelyn eriyttämiselle ja osittaiselle ankaroitamiselle ehdotetulla tavalla ei ollut perustuslaillista estettä. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta kriminalisoinnin laajentamista, vaan rikoslain arpajaisrikosta ja rahapelirikosta koskeviin säännöksiin tehtäisiin uuden rahapelilain johdosta välttämättömät terminologiaa ja säännösviitauksia koskevat täsmennykset. Rangaistavaksi säätämiseksi on aiemmin katsottu olevan painava yhteiskunnallinen tarve, mikä on edelleen olemassa uuteen toimilupaperusteiseen rahapelijärjestelmään siirryttäessä. Tunnusmerkistöissä olisi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti täsmällisesti ja konkreettisesti kuvattu ne teot, jotka säädettäisiin rangaistavaksi.

12.5 Valvontatoimivaltuudet

Koeostot

Esityksen 58 §:n mukaan valvontaviranomaisella olisi oikeus tehdä koeostoja ehdotetussa rahapelilaissa säädetyn valvontatehtävän hoitamiseksi. Koeostoja tehdessään valvontaviranomaisella olisi oikeus käyttää valehenkilöllisyyttä tai piilottaa valvontaa suorittavan virkamiehen henkilöllisyys, jos se on välttämätöntä koeoston paljastumisen estämiseksi. Vastaava valtuus sisältyy eräitä muita viranomaisia koskevaan lainsäädäntöön. Esityksen koeostoja koskevaa sääntelyä on tarpeen arvioida perustuslain lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta. Perustuslain 2 §:n 3 momentin nojalla julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Yleisellä tasolla voidaan pitää lähtökohtaisesti ongelmallisena sitä, että viranomainen hoitaisi tehtäviään tai jotain niiden osaa ilman, että hän ilmaisee suorittavansa tällaista tehtävää, taikka pyrkimällä nimenomaisesti peittämään sen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 5/1999 vp arvioinut poliisin salaisiin pakko- ja tiedonhankintakeinoihin kuuluvan valeoston säätämisen yhteydessä tehtyjä valtiosääntöisiä rajoituksia. Mainittujen rajoitusten voidaan katsoa olevan merkityksellisiä myös tarkasteltaessa nyt

ehdotettua rahapelilakiin sisältyvää toimivaltuutta. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään tehnyt eron epäsovinnainten toimivaltuuksien ja tavanomaisten siviilioikeudellisten oikeustoimien välillä. Valiokunta on katsonut epäsovinnainten toimivaltuuksien merkitsevän poliisin oikeutta toimia vastoin joitakin rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta ja todennut, että tällainen virkatoiminta on valtiosääntöoikeudellisesti jo sinänsä merkittävää hallinnon lainalaisuuden periaatteen kannalta. Valiokunta on todennut periaatteen merkitsevän muun ohella sitä, että viranomaiselle ei ilman erittäin painavia syitä ja täsmällisesti määriteltyjä edellytyksiä voida antaa uudenlaista toimivaltaa suorittaa toimia, jotka muutoin ovat rikosoikeudellisesti sanktioituja myös viranomaisen tekeminä.

Valeostoon liittyvää sääntelyä on arvioitu myös kahdessa perustuslakivaliokunnan tiedustelulainsäädäntöä koskevassa lausunnossa, joissa valiokunta aiempaan käytäntöönsä nojaten teki merkityksellisen eron epäsovinnainten toimivaltuuksien ja tavanomaisten siviilioikeudellisten oikeustoimien välillä (PeVL 35/2018 vp, s. 13—14 ja PeVL 36/2018 vp, s. 14—15). Valiokunta arvioi, että tiedustelulainsäädännön valeostoa koskeva sääntely vaikuttaisi kattavan mahdollisesti myös sellaisia tavanomaisia siviilioikeudellisia oikeustoimia, jotka eivät ole lainalaisuusperiaatteen kannalta ongelmallisia ja joille ei ole osoitettavissa valtiosääntöistä tarvetta säännellä ja arvioida niitä epäsovinnaisena toimivaltuutena.

Esityksessä ei annettaisi viranomaiselle toimivaltaa suorittaa toimia, jotka ovat rikosoikeudellisesti sanktioituja myös viranomaisen tekeminä, vaan kyse olisi tavanomaisista siviilioikeudellisista oikeustoimista. Oikeus toimia tällaisia oikeustoimia tehtäessä valehenkilöllisyyden turvin voisi joissakin tapauksissa olla välttämätöntä koeoston paljastumisen estämiseksi, mutta toisaalta toimivaltaisen viranomaisen olisi ilmoitettava valehenkilöllisyyden käytöstä elinkeinonharjoittajalle ja rekisterinpitäjälle niin pian kuin se on koeoston tarkoitusta vaarantamatta mahdollista.

Tarkastusoikeus

Valvontaviranomaisen tarkastusoikeudesta ehdotetaan säädettäväksi ehdotuksen 65 §:ssä. Vastaavanlainen sääntely sisältyy voimassa olevaan arpajaislakiin. Tarkastus voitaisiin pykälän nojalla tehdä toimiluvanhaltijan ja asiamiehen tiloihin, tietojärjestelmiin ja toimintaan, jos tarkastus on välttämätöntä valvontatehtävän suorittamiseksi. Tarkastusoikeutta ei ehdoteta ulottuvaksi pysyväsijaisluonteiseen asumiseen käytettyyn tilaan. Yritysten tiloissa tehtävien tarkastusten osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että hallintolain 39 §:n säännökset hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä yhdessä hallintolain 6 §:n sisältämien hallinnon oikeusperiaatteiden kanssa täyttää tarkastusten toteuttamista koskevalle lainsäädännölle asetettavat vaatimukset (PeVL 15/2010 vp). Ehdotetun sääntelyn katsotaan näin ollen olevan yhdenmukainen perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön kanssa.

12.6. Valvontamaksut ja yksinoikeustoimiluvasta suoritettava korvaus

Valvontamaksujen veronluonteisuus

Valvontamaksua koskevaa sääntelyä tulee arvioida perustuslain 81 §:n näkökulmasta. Sen mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut esimerkiksi Finanssivalvonnan valvontamaksua ja todennut, että se on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan vero. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan verona tai veronluonteisena maksuna pidetään rahasuoritusta, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista, eikä maksun suorittaminen ole velvoitetulle subjektille vapaaehtoista, vaan johtuu esimerkiksi sen harjoittaman toiminnan luonteesta (ks. PeVL 41/2004 vp, PeVL 67/2002 vp ja PeVL 28/2008 vp). Verolaista tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan ilmetä yksiselitteisesti verovelvollisuuden piiri (PeVL 36/2005 vp, s. 3). Valiokunnan käytännön mukaan lain säännösten tulee olla myös sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua (ks. esim. PeVL 41/2004 vp ja PeVL 36/2005 vp, s. 2–3).

Esityksessä ehdotetaan, että toimiluvanhaltijoilta perittäisiin valvontamaksu, jonka määräytymisen perusteet riippuisivat toimilupatyypeistä. Valvontamaksusta säädettäisiin rahapelilain 6 luvussa. Valvontaviranomaisen toiminnasta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset katettaisiin valvontamaksuilla, jotka perittäisiin toimiluvanhaltijoilta.

Perustuslakivaliokunta on viestintämarkkinamaksua ja väylämaksua koskevissa lausunnoissaan (PeVL 44/2005 vp s. 3 ja PeVL 45/2005 vp s. 3) todennut, että arviomaksatuksen kaltaiset säännökset viranomaisen arvioon perustuvasta verotuksesta ovat verolainsäädännössä yleisiä. Valiokunnan mukaan tällaisen sääntelyn taustalla on ajatus, ettei verovelvollisuuteen liittyvän ilmoitus- tai tietojenantovelvollisuuden laiminlyönti saa merkitä vapautusta veron suorittamisesta. Verovelvollinen voi yleensä välttää arvioverotuksen antamalla verotuksen toimittamista varten asianmukaiset tiedot viranomaiselle. Valiokunta on myös lausunnoissaan todennut, että tilanteissa, joissa vaadittavaa tietoa ei ole, ei käytännössä ole oikeasuhtaisuuden ja hyvän hallinnon muiden vaatimusten kannalta asianmukaista, vaihtoehtoista, keinoa kuin arvioiminen. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lain säännösten tulee olla myös sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua (ks. esim. PeVL 28/2008 vp, PeVL 41/2004 vp ja PeVL 36/2005 vp, s. 2–3). Perustuslakivaliokunta on viestintämarkkinamaksua ja väylämaksua koskevissa lausunnoissaan todennut, että oikeusturvan kannalta on lisäksi olennaista, että maksupäätöksessä on mainittava arvion perusteet ja että päätökseen voi hakea valittamalla muutosta. Lisäksi perustuslakivaliokunta on tuonut esiin myös sen, että lakiehdotusta on hyvän hallinnon vaatimusten asianmukaisen huomioon ottamisen takia aiheellista täydentää säännöksellä viranomaisen velvollisuudesta kehottaa yritystä arvioinnin uhalla antamaan maksun määräämistä varten tarvittavat tiedot (PeVL 44/2005 vp s. 3 ja PeVL 45/2005 vp s. 4).

Valvontamaksuja koskevat säännökset vastaisivat monilta osin Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain (1209/2023) säännöksiä. Perustuslakivaliokunta on todennut aiemman Finanssivalvonnan valvontamaksulain täyttävän perustuslain vaatimukset (PeVL 28/2008 vp). Valvontamaksua koskevat säännökset sisältävät 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 puutteellisenä siten, että tiedot eivät voi olla maksun perusteena. Arviointi ei olisi viranomaisen vapaata harkintaa, vaan siinä on otettava huomioon kaikki käytettävissä oleva pelikatteen suuruuteen vaikuttavista seikoista. Lakiin sisältyisi myös säännös viranomaisen velvollisuudesta kehottaa tietojen toimittamiseen. Laissa säädettäisiin myös valvontamaksun määräytymisestä, jos rahapelitoimiluvan haltijalla ei olisi ollut toimilupaa valvontamaksun määräämistä edeltävänä vuonna. Lakiin sisältyisi täsmälliset perusteet maksun määräytymiselle ja valvontamaksun suuruuden täsmäyttämiseksi toteutuneen pelikat-

teen mukaisesti. Toimiluvanhaltijoiden oikeusturvasta huolehdittaisiin mahdollistamalla oikeasuvaatimuksen tekeminen, jonka johdosta tehtyyn päätökseen voisi puolestaan hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen.

Yksinoikeustoimiluvasta suoritettava korvaus valtiolle

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa on mahdollista, että hallituksen esityksessä ehdotettu yksinoikeudesta valtiolle suoritettava toimilupakorvaus (1. lakiehdotuksen 19 §) rinnastuisi valtiosääntöoikeudellisesti veroon. Korvaus määräytyisi yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantujen rahapelien tuottojen perusteella, eikä korvaus siten olisi sidottu valtiolle yksinoikeuden myöntämisestä aiheutuviin kustannuksiin tai perustuisi valtion maksuperustelakiin, jonka 6 §:ssä maksun suuruudeksi asetetaan suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrä. Näin ollen ehdotettu sääntely on lähtökohtaisesti syytä toteuttaa perustuslain 81 §:n 1 momentin valtion veroja koskevalta sääntelyltä edellyttämällä tarkkuudella.

Edellä todetusti valtion verosta on säädettävä lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on edellytetty, että tällaisen lain säännökset ovat niin tarkkoja, että sitä soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrätessä on sidottua. Laista on myös yksiselitteisesti käytävä ilmi verovelvollisten piiri (PeVL 31/2010 vp, PeVL 17/2007 vp sekä PeVL 46/2004 vp). Riittämättömänä vaatimusten kannalta on pidetty esimerkiksi sääntelyä, joka jättää asetuksen antajalle sellaista harkintavaltaa, ettei veron suuruuden määrittely enää perustu lakiin (PeVL 31/2010 vp). Rahapelilakiin sisältyisi säännökset toimilupakorvauksen perusteesta ja sen suuruudesta. Laissa säädettäisiin myös yksinoikeustoimiluvan haltijan oikeudesta hakea valtioneuvoston päätökseen muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut edellytykset.

12.7 Henkilötietojen käsittely ja tietojensaantioikeus

Ehdotettuun rahapelilakiin sisältyvät viranomaisten ja rahapelejä toimeenpanevien toimiluvanhaltijoiden tietojensaantioikeutta koskevat säännökset sekä lupa- ja valvontarekisteriä ja pelihaittarekisteriä koskevat säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Henkilötietojen suojasta on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden salittuja käyttötarkoituksia mukaan lukien tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa (esimerkiksi PeVL 31/2017 vp, PeVL 13/2016 vp). Lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuden luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla. Lailla on säädettävä lisäksi mahdollisuudesta yhdistää rekisteritietoja (PeVL 17/2007 vp ja PeVL 30/2005 vp). Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa, täsmällistä ja tarkkarajaista.

Viimeaikaisessa lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on todennut, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia voidaan täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (PeVL 14/2018 vp ja siinä mainitut lausunnot).

Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi valiokunnan mukaan jatkossa ensisijaisesti taata tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. Arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa tietosuojauudistuksen jälkeenkkin syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. (Ks. esim. PeVL 51/2018 vp, PeVL 3/2017 vp ja PeVL 14/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyä pitäen lähtökohtana, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVL 14/2018 vp sekä PeVL 42/2016 vp ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta on arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 14/2018 vp, PeVL 29/2016 vp ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen riskiperustaisesta lähestymistavasta seuraa, että kansallista yksityiskohtaista ja täsmällistä lainsäädäntöä voidaan säätää myös silloin, kun tietojen käsittely muodostaa erityisen riskin muulla kuin asetuksen 9 tai 10 artiklassa säädetyllä perusteella. Kansallisen sääntelyn tulee tällöinkin olla yhteensopivaa asetuksen 6 artiklan kanssa (PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt myös erityistä huomiota sääntelytarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomainen (PeVL 14/2018).

Tietojen luovuttamisen osalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Valiokunnan mukaan salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeutettava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta

saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (PeVL 17/2016 vp, s. 6, PeVL 12/2014 vp ja 62/2010 vp, s. 3/II—4/I ja niissä viitatu lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 62/2018 vp ja PeVL 17/2016) todennut, että viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisällöt ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Rahapelilain 61, 64, 78, 103 ja 104 §:ssä säädettäisiin toimivaltaisten viranomaisten, eli valvontaviranomaisen, Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen ja sosiaali- ja terveysministeriön tietojensaantioikeudesta. Tietojensaantioikeudet kohdistuisivat sekä toimiluvanhaltijoihin, maksupalveluntarjoajiin, kryptovaran tarjoajiin sekä muihin viranomaisiin. Lain 34 §:ssä säädettäisiin rahapelejä toimeenpanevien toimiluvanhaltijoiden oikeudesta käsitellä henkilötietoja. Lain 62 ja 63 §:ssä säädettäisiin viranomaisen oikeudesta luovuttaa tietoja. Lain 104 § sisältäisi puolestaan säännöksen rahapelien toimeenpanijan ja pelihaittarekisterin pitäjän oikeudesta luovuttaa tieto tieteellistä tutkimusta varten. Ehdotettujen säännösten tarkoittamat tiedot voivat pitää sisällään myös arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja toimiluvanhakijan tai hakijan omistajien ja johdon rikostaustasta.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa säädetään käsittelyn lainmukaisuuden edellytyksistä. Artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Mainitun kohdan e alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on kiellettyä. Artiklan 2 kohdassa säädetään tilanteista, joissa 1 kohdassa tarkoitettua käsittelykieltoa ei sovelleta.

Ehdotettu henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti liikkumavaran puitteissa annettavaa lainsäädäntöä, jonka on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja sen on oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. 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. Tieteellisen tutkimuksen osalta erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn perustana on 9 artiklan 2 kohdan j alakohta, jossa säädetään käsittelystä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Erityisten henkilötietoryhmien käsittelyä koskevan sääntelyn on molemmissa tapauksissa oltava oikeasuhtaista tavoitteeseen nähden, siinä

on noudatettava keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä on säädettävä asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Henkilötietoja käsiteltäisiin esityksessä ehdotetun sääntelyn nojalla myös muuhun kuin niiden alkuperäiseen keräämistarkoitukseen. Rahapeli- ja yksinoikeustoimiluvanhaltijat käsittelevät pelaajien tietoja rahapelilaissa säädetyn henkilötietojen käsittelyn lisäksi suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla, jolloin käsittelyn oikeusperusteena on rekisteröidyn suostumus, sopimus tai rekisterinpitäjän lakisääteinen etu. 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 tieteelliseen tutkimukseen sekä viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin, kun tiedot olisivat näiden tehtävien kannalta välttämättömiä. Sääntelyä on tällöin arvioitava käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta vasten siten kuten tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään. 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 suojele.

Ehdotetut tietojensaantioikeutta koskevat säännökset vastaisivat pitkälti arpajaislain tietojensaantioikeutta koskevia säännöksiä, ja ehdotettu lupa- ja valvontarekisteriä koskeva rahapelilain 55 § arpajaislain valvontatiedostoa koskevaa pykälää. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista sääntelyn suhteesta henkilötietojen suojaan valiokunnan annettua lausuntonsa vuoden 2022 alusta voimaan tulleen arpajaislain uudistamisesta, jolloin lakiin sisällytettiin henkilötietojen käsittelyä koskevia uusia säännöksiä (PeVL 46/2021 vp). Voimassa olevaan arpajaislakiin verrattuna ehdotetun rahapelijärjestelmän muutoksen johdosta viranomaisten tietojensaantioikeus laajentuisi kuitenkin uudessa järjestelmässä koskemaan Veikkaus Oy:n sijasta kaikkia uuden toimilupajärjestelmän piiriin kuuluvia toimiluvanhaltijoita. Lisäksi Veikkaus Oy:n oikeus käsitellä henkilötietoja muuttuisi rahapelejä toimeenpanevien toimiluvanhaltijoiden oikeudeksi käsitellä asiakkailtaan tietoja ja käsitellä niihin liittyviä henkilötietoja. Lisäksi sisällöllisesti uutta sääntelyä olisi 101 §:n mukainen pelihaittarekisteri, ja sen rekisterinpitäjyyttä koskevat säännökset, joita ei sisälly voimassa olevaan arpajaislakiin. Ehdotettujen viranomaisen tietojensaantioikeutta koskevien pykälien mukaan viranomaisten tietojensaantioikeus koskee myös mahdollisia salassa pidettäviä tietoja.

Lupa- ja valvontarekisterin ja pelihaittarekisterin rekisterinpitäjien oikeus henkilötietojen käsittelyyn perustuisi käsittelytarkoitussidonnaiseen sääntelymalliin, jossa tietojen käsittelytarkoitus olisi sidottu rahapelilaissa säädettyihin viranomaistehtäviin ja toimivaltuuksiin. Tietojen käsittely ei olisi sidottu mihinkään tietojärjestelmään tai tekniseen ratkaisuun. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaista lähtökohtaa hyväksyttävänä sääntelyratkaisuna (PeVL 62/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp).

Ehdotetussa rahapelilain 61, 102 ja 103 §:ssä tarkoitettuja tiedonsaantioikeuden kohteena olevia tietoja ei olisi määritelty tyhjentävästi. Edellytyksenä tietojen saamiselle olisi kuitenkin, että ne ovat välttämättömiä toimivaltaisten viranomaisten tehtävien hoitamiseksi. Sääntelyn tarkkarajaisuusedellytyksen täyttämiseksi säännöksissä on lisäksi yksilöity sellaisia tietoryhmiä, jotka ovat välttämättömiä toimivaltaisten viranomaisten tehtävien hoitamiseksi. Myös 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 yksityiselämän ja henkilötietojen suojan turvaamiseksi.

Toimiluvanhaltijan oikeutta käsitellä henkilötietoja koskevassa 34 §:ssä käsiteltävien henkilötietojen sisällöstä säädettäisiin tietosuojasetuksessa 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.

12.8 Muutoksenhaku

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Rahapelilain 12 lukuun sisältyisi muutoksenhakua koskevat säännökset. Lisäksi lain 19 ja 79 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta. Toimiluvanhaltijoiden oikeusturvan varmistamista muutoksenhaun muodossa on käsitelty valvontamaksun ja yksinoikeuskorvauksen osalta edellä jaksossa 12.6. Lain 105 §:n 2 momenttiin sisältyisi arpajaislakia vastaavan kaltaiset säännökset, joiden mukaan 73 §:ssä tarkoitettua rahapelin toimeenpanon kieltämistä koskevaa päätöstä ja 80 §: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 kieltä.

Rahapelilain 79 §:ssä, joka koskee lainvastaisen verkkosisällön poistamista, säädettäisiin, että päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla, mutta se, johon päätös kohdistuu, ja säännöksiä rikkonut luonnollinen tai oikeushenkilö voisivat muun kuin väliaikaisena annettun 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.

Seuraamusmaksua koskevat muutoksenhakusäännökset vastaisivat arpajaislain voimassa olevaa sääntelyä, jonka yhteensopivuutta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa on arvioitu arpajaislain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 135/2021 vp). 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 valituslupa.

12.9 Suhde Ahvenanmaan itsehallintoon

Rahapelilakia sovellettaisiin sellaiseen ahvenanmaalaiseen toimijaan, jolle olisi myönnetty rahapelilain mukainen toimilupa. Esitykseen sisältyviä rahapelilain vastaista markkinointia sekä maksu- ja verkkoliikenteen estoja koskevia säännöksiä ja verotusta koskevia ehdotuksia on tarpeen arvioida suhteessa Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoon. Kyseisten rahapelilain säännösten osalta kyse on sääntelystä, jota sovelletaan valtakunnassa ja joka voisi tulla sovellettavaksi ahvenanmaalaiseen toimijaan, jos se ei hakisi rahapelilain mukaista toimilupaa ja rahapelilain vastaisesti toimeenpanisi tai markkinoisi rahapelejänsä valtakunnassa. Lisäksi teknisiä es-

tokeinoja koskeva sääntely voi olla merkityksellinen Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntötoimivallan näkökulmasta, jos ehdotetulla sääntelyllä olisi sääntelyn teknisestä toteutuksesta johtuvia käytännön vaikutuksia Ahvenanmaalla ja siten rajoitettaisiin maakunnan lainsäädäntötoimivaltaa.

Ahvenanmaan maakunnalla on perustuslain 120 §:n mukaan itsehallinto sen mukaan kuin itsehallintolaissa erikseen säädetään. Itsehallintolaki ei muodollisesti ole perustuslaki, mutta se rinnastuu perustuslakiin vaikeutetun säätämisyjärjestyksen vuoksi (HE 1/1998 vp, s. 127/I). Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisyjärjestyksestä on perustuslain 75 §:n mukaan voimassa, mitä siitä itsehallintolaissa erikseen säädetään. Itsehallintolain 69 §:n mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätösin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on säädetty ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Arpajaislainsäädäntö kuuluu itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä lain 18 §:n 22 kohdan elinkeinotoimintaa koskevien säännösten nojalla maakunnan lainsäädäntövaltaan. Itsehallintolain 18 §:n 25 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta myös asioissa, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Saman pykälän 26 kohdan mukaan maakunnalla on niin ikään lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat uhkasakon asettamista ja tuomitsemista sekä muiden pakkokeinojen käyttöä, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa hallintotoimivalta ja budjettivalta kuuluvat itsehallintolain 23 ja 44 §:n nojalla maakunnan viranomaisille. Maakunnan itsehallintolaissa säädetty toimivalta on pois sulkeva siinä mielessä, että eduskunnan säätämä laki ei tule voimaan Ahvenanmaalla siltä osin, kuin asia kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Maakuntalailla ei kuitenkaan voida säätää maakunnan ulkopuolella tapahtuvasta toiminnasta.

Edellä kerrotusta johtuu, että valtakunnan lainsäädännöllä ei voida säätää maakunnan toimivaltaan itsehallintolain nojalla kuuluvista asioista. Valtakunnan lailla ei myöskään voida antaa valtion viranomaisen tehtäväksi käyttää hallintovaltaa tai pakkokeinoja asiassa, jossa toimivalta on maakunnan viranomaisilla (KKO 2001:38 ja 2001:79). Rikoslain alueellista soveltamisalaa arpajaisien toimeenpanon yhteydessä on arvioitu korkeimman oikeuden ratkaisussa (KKO 2005:27).

Perustuslakivaliokunta on aiempien valtakunnan arpajaislakia koskevien hallituksen esitysten yhteydessä arvioinut ehdotettujen arpajaislain säännösten suhdetta maakuntaan (PeVL 23/2000 vp, PeVL 22/2001 vp, PeVL 36/2001 vp ja PeVL 15/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että rahapelin toimeenpanona valtakunnassa tai rahapelin markkinointina ei voida pitää esimerkiksi ahvenanmaalaisen toimijan pelkkää suomenkielisten pelisivustojen saatavilla oloa internetissä. Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, että hallinnollisia pakkokeinoja voidaan kohdistaa Ahvenanmaalla toimivaan toimijaan vain, jos rahapelitoimintaa on toimeenpantu valtakunnan alueella (PeVL 15/2010 vp). Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista sääntelyn suhteesta Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoon valiokunnan annettua lausuntonsa vuoden 2022 alusta voimaan tulleen arpajaislain uudistamisesta, jolloin muutettiin arpajaislain vastaista markkinointia koskevaa sääntelyä ja sisällytettiin lakiin maksuliikenne-estoja koskevat säännökset (PeVL 46/2021 vp). Ottaen huomioon itsehallintolain toimivallanjakosääntely ja korkeimman oikeuden edellä mainitut ratkaisut, valtakunnan lakia voidaan soveltaa vain siltä osin kuin arpajais- tai rahapelitoiminta on toimeenpantu tai markkinoitu valtakunnassa. Rahapelilakia sovellettaisiin toimiluvanhaltijoihin yhdenmukaisesti niiden kotipaikasta riippumatta. Lakia sovellettaisiin siten myös sellaiseen ahvenanmaalaiseen toimijaan, jolle olisi

myönnetty rahapelilain mukainen toimilupa. Ehdotetussa rahapelilaissa säädettyjä hallinnollisia pakkokeinoja voitaisiin lisäksi kohdistaa tai rikoslakia soveltaa luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön jolla on kotipaikka Ahvenanmaalla, jos tällainen toimija aktiivisilla toimillaan markkinoisi tai panisi toimeen rahapelejäan valtakunnan alueella ja sillä ei olisi rahapelilain edellyttämää toimilupaa.

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 säädettyin 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.

Perustuslakivaliokunta on arpajaisverolain säätämisen yhteydessä antamassaan lausunnossa PeVL 9/1992 vp katsonut, että arpajaisvero on asiallisesta luonteeltaan voitonsaajan tuloveron korvaava vero, joka suoritetaan arpajaisten tuoton tai voittojen yhteenlasketun arvon perusteella. Finanssioikeudellisesta luonteestaan johtuen arpajaisveroa ei ole katsottu sellaiseksi määrättyyn elinkeinon tuottoon kohdistuvaksi tai huveista suoritettavaksi veroksi, joita itsehallintolain 18 §:n 5 kohdassa tarkoitetuilla elinkeino- ja huviveroilla on perustuslakivaliokunnan arvon mukaan tarkoitettu.

Arpajaisverolakiin ehdotettavat muutokset arpajaisverolakiin eivät muuta arpajaisveron luonnetta, vaan arpajaisveron voidaan edelleen katsoa olevan perusteiltaan voitonsaajien tuloveron korvaava vero. Kilpailuille avattavissa rahapeleissä arpajaisveron perusteena on jatkossakin niiden tuotto. Voitonsaajat eivät suorita tuloveroa rahapeleistä tai muista arpajaisista saamistaan voitoista, jos voitoista on suoritettu arpajaisveroa tai kysymys on tuloverolain 85 §:ssä tarkoitettua ETA-alueella toimeenpantavia rahapelejä ja muita arpajaisia koskevasta poikkeuksesta.

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

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Rahapelilaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain soveltamisala ja tarkoitus

Tässä laissa säädetään rahapelitoiminnasta ja sen valvonnasta.

Tämän lain tarkoituksena on taata rahapeleihin osallistuvien oikeusturva, estää rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja.

Lakia sovelletaan valtakunnan alueella harjoitettavaan tai sinne suunnattuun rahapelitoimintaan.

Lakia ei sovelleta:

1) valtakunnan alueella olevaan alukseen, jos kyse on Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksessa (SopS 49–50/1996) tarkoitettusta viattomasta kauttakulusta;

2) ulkomaiseen ilma-alukseen, joka lentää valtakunnan alueen yli liikennöimättä valtakunnan lentokentällä;

3) yksityisluonteisiin sosiaalisissa tilanteissa tapahtuvaan rahapelaamiseen, jossa rahapeliin annettu vastike ja mahdollinen häviö ovat kohtuullisia eivätkä ne ole epäsuhteessa rahapeliin osallistujan maksukykyyn.

Tavaravoittoarpajaisten toimeenpanosta säädetään arpajaislaissa (1047/2001).

2 §

Rahapelitoimintaa koskevat yleiset säännökset

Rahapelejä saa toimeenpanna ainoastaan sellainen oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö, jolle on myönnetty tämän lain nojalla yksinoikeustoimilupa tai rahapelitoimilupa.

Rahapelien toimeenpanossa käytettäviä peliohjelmistoja saa tarjota vain sellainen oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö, jolle on myönnetty tämän lain nojalla peliohjelmistotoimilupa.

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan toimeenpanemiin rahapeleihin liittyvien maksujen vastaanottaminen tai voittojen välittäminen taikka tilan luovuttaminen raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tai arvontalaitteiden käyttämiseen ei edellytä toimilupaa.

3 §

Rahapelien sekä niiden toimeenpanomuotojen ja pelipaikkojen määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *rahapeleillä* sellaisia pelejä, johon pelaaja osallistuu rahavastiketta vastaan ja voi voittaa osittain tai kokonaan sattumaan perustuen rahaa;

2) *rahapelaamisella* rahapelin ostamisen, pelaamisen ja mahdollisen rahavoiton perimisen muodostamaa kokonaisuutta;

3) *raha-arpajaisilla* rahapelejä, joissa voi arpomisella voittaa rahaa siten, että rahapelin lopputulos arvotaan ja arvonnän satunnaisuuden varmistaminen tehdään arvontaan osallistuneiden lipukkeiden tai muun lipuketta vastaavan osallistumistavan osalta yhteisesti rajatusta osallistumismäärästä;

4) *rahapika-arpajaisilla* (raaputusarvat) pelisaleissa, kasinolla tai pelipisteissä toimeenpantavia raha-arpajaisia, joissa arvonta ja arpojen satunnaisuuden varmistaminen tapahtuu ennen myynnin aloittamista ja joissa arvonta kohdistuu rajoitettuun joukkoon arpoja ja kaikkiin saman arpatuotteen samana myyntiaikana myytäviin arpoihin yhteisesti ja joissa pelaaja ei voi vaikuttaa pelin lopputulokseen pelissä tekemillään valinnoilla;

5) *sähköisillä rahapika-arpajaisilla* (nettiarvat) pelisivustolla toimeenpantavia raha-arpajaisia, joissa arvonta ja arpojen satunnaisuuden varmistaminen voi tapahtua ennen myynnin aloittamista tai ostohetkellä; ja joissa arvonta kohdistuu rajoitettuun joukkoon arpoja ja kaikkiin saman arpatuotteen samana myyntiaikana myytäviin arpoihin yhteisesti ja joissa pelaaja ei voi vaikuttaa pelin lopputulokseen pelissä tekemillään valinnoilla;

6) *kiinteäkertoimisella vedonlyönnillä rahapelejä*, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua urheilu- tai muun kilpailun, myös hevoskilpailun, tapahtumia tai tuloksia koskevien arvausten perusteella pelaajan asettaman rahapanoksen ja pelikohteen tuloksen todennäköisyyttä osoittavan kertoimen tulon mukaisesti määräytyvien voittojen jakoon;

7) *muuttuvakertoimisella vedonlyönnillä* muita kuin 6 kohdassa tarkoitettuja rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua urheilu- tai muun kilpailun, ei kuitenkaan hevoskilpailun, tapahtumia tai tuloksia koskevien arvausten perusteella voittojen jakoon;

8) *veikkauspelillä* rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua numeroiden, merkien tai muiden tunnusten arpomisen perusteella voittojen jakoon;

9) *sähköisellä rahabingolla* rahapelejä, joissa voittajia ovat ne, joiden sähköisessä pelilipukkeessa tai sähköisessä soitteessa on arvotut numerot pelin sääntöjen mukaisessa pelaajien keskinäisessä järjestyksessä;

10) *kasinopeleillä* ruletti-, kortti- ja noppa- sekä muita niihin rinnastettavia rahapelejä;

11) *sähköisesti välitettävällä kasino- ja raha-automaattipelillä* pelisivustolla toimeenpantavia ruletti-, kortti-, noppa-, onnenpyörä- ja visuaalisin animaatioin esitettäviä sekä muita niihin rinnastettavia rahapelejä;

12) *totopelillä* rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua hevoskilpailujen tuloksiin liittyvien arvausten perusteella voittojen jakoon;

13) *raha-automaatilla* rahapelaamiseen tarkoitettua tiettyyn paikkaan kiinteästi sijoitettua peliautomaattia tai -laitetta, jota pelaamalla pelaaja voi voittaa rahaa;

14) *sähköisillä rahapeleillä* rahapelejä, joita toimeenpannaan etäpalveluna, sähköisessä muodossa tai muun viestinnän mahdollistavan tekniikan avulla;

15) *fyysisillä rahapeleillä* muita kuin sähköisesti toimeenpantavia rahapelejä;

16) *pelikasinolla* valvottua huoneistoa, jossa voidaan pitää pelaajan käytettävänä sellaisia raha-automaatteja ja kasinopelejä, joissa mahdollinen häviö voi olla ilmeisessä epäsuhteessa ainakin jonkun osallistujan maksukykyyn, sekä muita rahapelejä;

17) *pelisalilla* yksinomaan tai pääasiallisesti rahapelin pelaamiseen varattua tilaa;

18) *pelipisteellä* rahapelin muuta myyntipaikkaa kuin pelisalia tai pelikasinoa;

19) *pelisivustolla* sähköistä pelisivustoa, jolla pelaaminen edellyttää rekisteröitymistä pelaajaksi;

20) *pelitapahtumalla* pelaajan peliin asettamaa panosta, pelaajan valitsemaa tulosvaihtoehtoa, pelaajan tekemiä valintoja, joilla on pelin lopputuloksen kannalta merkitystä ja kohde- ja arvontatuloksia, jotka tallentuvat toimiluvan tai rahapelitoimiluvan haltijan pelijärjestelmään;

21) *pelitilitapahtumalla* pelaajan valitseman panoksen suuruista summaa, joka on veloitettu pelaajan pelitilitä, pelaajalle maksettua voittosummaa, joka on maksettu pelaajan pelitilille, pelaajalle maksettua hyvityssummaa, joka on maksettu pelaajan pelitilille.

4 §

Muut määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *rahapelitoiminnalla* rahapelin toimeenpanoa, rahapelin markkinointia ja peliohjelmistojen toimittamista;

2) *rahapelien toimeenpanolla* rahapelituotteiden myyntiä, välittämistä tai tarjoamista pelattavaksi fyysisessä tai sähköisessä ympäristössä;

3) *rahapelien toimeenpanolla valtakunnassa* rahapelituotteiden myyntiä, välittämistä tai tarjoamista pelattavaksi fyysisessä tai sähköisessä ympäristössä siten, että rahapelien toimeenpanoon ja markkinointiin liittyvillä toimilla pyritään mahdollistamaan ja edistämään rahapeleihin osallistumista erityisesti valtakunnassa;

4) *rahapelin toimeenpanijalla* luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka toimeenpane rahapelejä;

5) *toimiluvanhaltijalla* luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolle on myönnetty tämän lain mukainen toimilupa rahapelien toimeenpanoon tai peliohjelmistojen valmistamiseen, toimittamiseen asentamiseen tai mukauttamiseen rahapelien toimeenpanoa varten;

6) *pelitilillä* toimiluvanhaltijan rahapelejä varten pitämää pelaajalle avattua tiliä;

7) *markkinoinnilla* mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myyninedistämistoimintaa; epäsuoraa mainontaa on erityisesti tuotteen myyninedistäminen muun hyödykkeen mainonnan yhteydessä siten, että muun hyödykkeen tunnuksena käytetään sellaisenaan tai tunnistettavasti muunnettuna tuotteen tai sen myyjän vakiintunutta tunnusta tai että muun tuotteen mainonnasta muutoin välittyvä mielikuva tietystä tuotteesta tai sen myyjästä;

8) *markkinoinnin kohdistamisella valtakuntaan* suomenkielistä markkinointisisältöä, erityisesti suomalaisia kuluttajia kiinnostavaa sisältöä, suomalaisille kohdistettua markkinointisisältöä, suomalaisille kuluttajille osoitettua markkinointia, valtakunnassa tapahtuvaa markkinointia, suomalaisilla verkkosivustoilla olevaa markkinointia ja muita markkinointikeinoja, joiden voidaan katsoa kohdistuvan valtakunnassa oleskeleviin henkilöihin edellä mainituilla tai muilla vastaavilla tavoilla;

9) *sponsoroinnilla* rahapelitoiminnan harjoittajan tarjoamaa rahoitusta tai muuta taloudellista tukea järjestölle, tapahtumalle, joukkueelle tai yksittäiselle henkilölle, jonka tarkoituksena on rahapelitoiminnan harjoittajan palveluiden myynnin tai tunnettuuden edistäminen;

10) *rahapelihaitalla* rahapelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja;

11) *asiamiehellä* elinkeinonharjoittajaa tai yhteisöä, joka vastaanottaa rahapeleihin liittyviä maksuja tai välittää voittoja taikka luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tai arvontalaitteiden käyttämiseen;

12) *pelijärjestelmällä* sähköistä tietojärjestelmää, jota rahapelin toimeenpanija käyttää tai jota käytetään tämän puolesta pelien taikka satunnaislukujen tuottamiseen, siirtämiseen tai käsittelyyn taikka pelitulosten määrittelyyn, tallentamiseen tai muuhun käsittelyyn;

13) *peliohjelmistolla* ohjelmistoa, joita käytetään rahapelien toimeenpanossa;

14) *koeostolla* valvontaviranomaisen tekemää tai suorittamaa pelitilitalletusta, rahapeliostoa, tilaus- tai jäsenmaksua, sisäänpääsymaksua tai muuta rahapeleihin, niiden markkinointiin tai muuten valvontaviranomaisen lainmukaiseen valvontaan liittyvien materiaalien tai palvelujen ostoa.

2 luku

Yksinoikeustoimilupa, rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa

5 §

Yksinoikeustoimilupa

Seuraaviin rahapeliin toimeenpanomuotoihin voidaan myöntää tässä laissa säädettyin edellytyksin toimilupa (*yksinoikeustoimilupa*):

- 1) raha-arpajaiset ja veikkauspelit;
- 2) raha-automaatit ja fyysiset kasinopelit;
- 3) totopelit.

Kutakin 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettua rahapeliin toimeenpanomuotoa kohti myönnetään yksi toimilupa.

Yksinoikeustoimiluvan haltijalla on oikeus toimeenpanna 1 momentissa tarkoitettujen toimeenpanomuotojen rahapelejä yhdistelmäpeleinä, joissa on yhdistetty ominaisuuksia sellaisista toimeenpanomuodoista, joihin sillä on toimilupa.

Tämän lain 6 §:ssä tarkoitetun rahapelitoimiluvan haltijalle ei voida myöntää yksinoikeustoimilupaa.

6 §

Rahapelitoimilupa

Seuraaviin rahapeliin toimeenpanomuotoihin voidaan myöntää tässä laissa säädettyin edellytyksin toimilupa (*rahapelitoimilupa*):

- 1) kiinteäkertoiminen vedonlyönti;
- 2) muuttuvakertoiminen vedonlyönti;
- 3) sähköisesti välitettävät kasinopelit;
- 4) sähköinen rahabingo;
- 5) sähköisesti välitettävät raha-automaattipelit.

Rahapelitoimiluvan haltijalla on oikeus toimeenpanna 1 momentissa tarkoitettujen toimeenpanomuotojen rahapelejä yhdistelmäpeleinä, joissa on yhdistetty ominaisuuksia sellaisista toimeenpanomuodoista, joihin sillä on toimilupa.

Yksinoikeustoimiluvan haltijalle ei voida myöntää rahapelitoimilupaa.

7 §

Peliohjelmistotoimilupa

Tässä laissa tarkoitettujen toimiluvanvaraisten rahapeliin toimeenpanossa käytettävien peliohjelmistojen valmistamiseen, toimittamiseen, asentamiseen tai mukauttamiseen voidaan myöntää peliohjelmistotoimilupa.

8 §

Yksinoikeustoimiluvan myöntämisen yleiset edellytykset

Tämän lain mukainen yksinoikeustoimilupa on myönnettävä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:n mukaisessa valtion määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle, jonka toimialana on rahapeliin toimeenpano ja jos saadun selvityksen perusteella voidaan varmistua siitä, että hakija täyttää 10 §:ssä ja sen omistajat ja johto 11 §:ssä säädetyt luotettavuuden ja sopivuuden edellytykset.

Jos yksinoikeustoimiluvan haltijan kanssa samaan konserniin kuuluva oikeushenkilö toimeenpanelee edellä 6 §:ssä tarkoitettujen toimeenpanomuotojen rahapelejä tai harjoittaa muuta kuin rahapelitoimintaa, on tällainen toiminta eriytettävä yksinoikeustoimiluvan nojalla harjoitetusta rahapelitoiminnasta. Kaikki yksinoikeustoimiluvan haltijan ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden väliset taloudelliset suhteet on järjestettävä markkinaehtoisesti. Yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantaviin rahapeleihin ja muuhun liiketoimintaan liittyvät toiminnot on eriytettävä ja asiakasrekisterit ja pelitilit on pidettävä erillään.

9 §

Rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan myöntämisen yleiset edellytykset

Rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa on myönnettävä elinkeinotoimintalain (565/2023) 2 §:n 1 momentissa tai 3 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettulle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, jos saadun selvityksen perusteella voidaan varmistua siitä, että hakija täyttää 10 §:ssä ja sen omistajat ja johto 11 §:ssä säädetyt luotettavuuden ja sopivuuden edellytykset.

Luvan myöntäminen luonnolliselle henkilölle edellyttää lisäksi, että hakija on täysi-ikäinen, hänen toimintakelpoisuuttaan ei ole holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 18 §:n nojalla rajoitettu eikä hänelle ole mainitun lain 8 §:n 1 momentin nojalla määrätty edunvalvojaa.

10 §

Hakijan luotettavuus ja sopivuus

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan myöntäminen edellyttää, että hakija on luotettava ja sopiva toimeenpanemaan tässä laissa tarkoitettuja rahapelejä. Peliohjelmistotoimiluvan myöntäminen edellyttää, että hakija on luotettava ja sopiva valmistamaan, toimittamaan, asentamaan tai mukauttamaan rahapeliin tarjoamisessa käytettäviä peliohjelmistoja.

Hakijaa ei voida pitää 1 momentissa tarkoitettulla tavalla luotettavana ja sopivana, jos:

1) hakijalla ei ole yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 9 §:n mukaisesti annettua yritys- ja yhteisötunnusta;

2) hakija on viiden arviota edeltäneen vuoden aikana tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen arviota edeltäneen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa osoittavan hänen olevan ilmeisen sopimaton toimeenpanemaan rahapelejä tai valmistamaan, toimittamaan, asentamaan tai mukauttamaan rahapeliin toimeenpanossa käytettäviä peliohjelmistoja;

3) hakija on konkurssissa tai ei kykene varallisuutensa puolesta huolehtimaan toiminnasta ja lakisääteisten velvollisuuksiensa täyttämisestä;

4) hakijalla on hänen maksukykyynsä nähden vähäistä suurempia velkoja perittävänä ulosotossa tai velkoja, jotka on palautettu ulosotosta varattomuusestodistuksin;

5) hakijalla on tai on ollut kuluvana vuonna tai sitä edeltävinä kolmena kalenterivuonna toistuvia tai huomattavia veroihin tai lakisääteisiin maksuihin liittyvien velvollisuuksiensa hoitamisen laiminlyöntejä;

6) hakija on määrätty liiketoimintakieltoon tai väliaikaiseen liiketoimintakieltoon;

7) hakijalta on viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikana peruutettu pysyvästi tämän lain mukainen toimilupa muusta syystä kuin hakijan omasta pyynnöstä;

8) hakija on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana toimeenpannut tai markkinoinut rahapelejä arpajaislain tai tämän lain vastaisesti ja hakijalle on teon johdosta annettu kieltopäätös, seuraamusmaksu tai hakija on tuomittu arpajais- tai rahapelirikoksesta tai uhkapelin järjestämisestä;

9) hakija on syyllistynyt olennaisesti väärin tietojen antamiseen ilmoittaessaan valvontaviranomaiselle tässä luvussa tarkoitettuja tietoja tai laiminlyönyt vaadittavien tietojen antamisen;

10) hakijaan kohdistuu suoraan tai välillisesti omistuksen tai määräysvallan myötä pakotteita pakotesääntelyn tai kansallisten jäädyttämisspäätösten perusteella.

11 §

Merkittävien omistajien ja johdon luotettavuus ja sopivuus

Jos hakija on oikeushenkilö, vaatimus luotettavuudesta ja sopivuudesta koskee hakijan hallituksen jäsentä, varajäsentä ja toimivaan johtoon kuuluvaa henkilöä, sekä henkilöä, jolla on suoraan tai välillisesti vähintään 25 prosenttia osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta taikka, jos kyseessä on muu yhteisö kuin osakeyhtiö, vastaava omistus- tai määräämisvalta.

Luotettavana ja sopivana ei voida pitää henkilöä, joka on:

1) viiden arviota edeltäneen vuoden aikana tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen arviota edeltäneen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa osoittavan hänen olevan ilmeisen sopimaton omistamaan tai johtamaan rahapelejä toimeenpanevaa oikeushenkilöä tai valmistamaan, toimittamaan, asentamaan tai mukauttamaan rahapelien tarjoamisessa käytettäviä peliohjelmistoja;

2) konkurssissa taikka liiketoimintakiellossa ja jonka toimintakelpoisuutta on rajoitettu.

Omistajan ja toimivaan johtoon kuuluvan luotettavuutta ja sopivuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon 10 §:ssä tarkoitetut seikat sellaisista yritys- ja yhteisötietolain 3 §:ssä tarkoitettuihin rekisteröidyistä yrityksistä ja yhteisöistä tai niitä vastaavista muualle kuin Suomeen rekisteröidyistä yhteisöistä, jotka välittömästi tai välillisesti kytkeytyvät hakijaan tai 2 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin.

12 §

Toimilupahakemus

Yksinoikeustoimilupaa, rahapelitoimilupaa ja peliohjelmistotoimilupaa haetaan kirjallisesti valvontaviranomaiselta.

Hakemukseen on liitettävä riittävät selvitykset hakijasta ja omistuksesta, johdosta sekä hakijan taloudellisista toimintaedellytyksistä, jos ne eivät ole jo viranomaisen käytössä:

1) hakijan nimi, henkilötunnus tai yritys- ja yhteisötunnus taikka muut yksilöintitiedot sekä hakijan ja hakijan yhteyshenkilön yhteystiedot;

2) hakijan oikeudellinen muoto;

3) organisaation omistus- ja hallintasuhteita kuvaavat tiedot;

4) tieto hakijan taloudellisesta tilanteesta;

5) tieto siitä, onko hakija asetettu liiketoimintakieltoon tai väliaikaiseen liiketoimintakieltoon;

6) yhtiöjärjestys, hakijan säännöt taikka muu kuvaus hakijan toiminnan tarkoituksesta;

7) kuvaus hakijan toiminnasta;

8) tieto haettavan luvan pituudesta;

9) hakijana olevan luonnollisen henkilön rikosrekisteriote;

10) hakijan merkittävän omistajan ja toimivaan johtoon kuuluvan rikosrekisteriote.

Yksinoikeustoimiluvan hakijan ja rahapelitoimiluvan hakijan on lisäksi liitettävä hakemukseen:

- 1) selvitys hakijan suunnittelemista rahapelien toimeenpanomuodoista;
- 2) tieto ohjelmistotoimittajasta, jolta hakija ostaa rahapelien tarjoamisessa käyttämänsä peliohjelmistot;
- 3) selvitys siitä, missä ja miten rahapelejä aiotaan markkinoida;
- 4) tieto Euroopan talousalueen ulkopuolelle sijoittautuneen hakijan edustajasta;
- 5) tieto hakijan käyttämistä asiamiehistä;
- 6) selostus hakijan menettelytavoista ja koulutetun henkilökunnan määrästä rahapelejä koskevien erimielisyyksien, valitusten ja muiden kysymysten käsittelyä varten;
- 7) toimiluvanhaltijan käyttämien maksuja välittävien palveluntarjoajien yksilöintitiedot.

Hakijan on valvontaviranomaisen pyynnöstä toimitettava viipymättä asian ratkaisemiseksi tarpeelliset lisätiedot. Hakijan on ilmoitettava viipymättä tai viranomaisen asettamassa määräajassa valvontaviranomaiselle toimilupahakemuksessa annettujen tietojen oikeellisuuteen vaikuttavista seikoista ja muutoksista.

Valvontaviranomaisella on oikeus jättää toimitettu selvitys, vastaus tai muu tällainen asiakirja huomioimatta, jos toimitettu asiakirja on selkeästi puutteellinen, toimitettu annetun määräajan jälkeen tai ei sisällöllisesti vastaa valvontaviranomaisen pyytämiä tietoja tai käsittelyssä olevaa asiaa.

Valvontaviranomainen voi antaa tarkempia määräyksiä toimilupahakemuksen sisällöstä, muodosta ja liitteistä.

13 §

Kolmanteen maahan sijoittautuneen rahapelitoimiluvanhaltijan edustaja

Jos rahapelitoimiluvan haltijalla ei ole asuinpaikkaa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa tai se ei ole sijoittautunut Euroopan talousalueeseen kuuluvaan valtioon, tulee sillä olla edustaja, jolla on kotipaikka Suomessa. Edustajan on täytettävä 10 ja 11 §:ssä säädetty edellytykset. Edustajan tulee toimittaa valvontaviranomaiselle hakijan toimilupahakemuksen hakemisen yhteydessä edellä 12 §:n 2 momentissa säädetty tiedot myös edustajasta.

Rahapelitoimiluvan haltijan on annettava edustajalle valtuutus edustaa toimiluvanhaltijaa Suomen viranomaisissa kaikissa toimiluvan mukaiseen toimintaan liittyvissä asioissa, toimia toimiluvanhaltijan puolesta ja vastaanottaa haaste toimiluvanhaltijaa vastaan sekä käyttää puheoikeutta itse tai jonkun muun välityksellä.

14 §

Toimiluvan sisältö

Yksinoikeustoimiluvassa ja rahapelitoimiluvassa on mainittava:

- 1) toimiluvan haltijan yksilöivä lupanumero;
 - 2) sallitut rahapelien toimeenpanomuodot;
 - 3) sallitut rahapelien toimeenpanokanavat;
 - 4) sallitut rahapelien markkinointikeinot ja -tavat;
 - 5) toimiluvan voimassaoloaika;
 - 6) toiminnan sallittu aloittamisajankohta;
- Peliohjelmistotoimiluvassa on mainittava 1 momentin 5 ja 6 kohdassa tarkoitettut tiedot.

15 §

Toimiluvan voimassaoloaika

Yksinoikeustoimilupa myönnetään kymmeneksi vuodeksi kerrallaan.

Rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa myönnetään enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa voidaan myöntää lyhyempänä, jos:

- 1) hakija on hakenut lyhyempää määräaikaista toimilupaa;
- 2) toiminta on luonteeltaan lyhytkestoista;
- 3) valvontaviranomainen katsoo perustellusta syystä, että toimilupa on myönnettävä enintään yhden vuoden ajaksi hakijan tai luvanvaraisen toiminnan edellytysten tai toiminnan vaikutusten seuraamiseksi.

16 §

Toiminnan aloittaminen ja jatkaminen

Toimiluvanvaraisen toiminnan voi aloittaa välittömästi sen jälkeen, kun toimilupa on myönnetty, jos toimiluvan voimassaolosta ei muuta johdu.

Jos toimiluvan haltija hakee uutta toimilupaa viimeistään kuusi kuukautta ennen voimassa olevan toimiluvan päättymistä, toimintaa voi jatkaa siihen saakka, kunnes uutta toimilupaa koskeva asia on käsitelty.

17 §

Toimiluvan siirtämisen ja luovuttamisen kieltö

Toimilupaa ja siihen sisältyviä oikeuksia ei saa myydä eikä muutoin luovuttaa kokonaan tai osittain toiselle.

18 §

Toimiluvan haltijan ilmoitusvelvollisuus muutoksista ja toimiluvan muuttaminen

Yksinoikeustoimiluvan haltijan, rahapelitoimiluvan haltijan ja ohjelmistotoimiluvan haltijan on ilmoitettava kirjallisesti valvontaviranomaiselle toimiluvan haltijaa, sen toimintaa, omistusta, johtoa ja taloudellisia toimintaedellytyksiä koskevista olennaisista muutoksista kahden viikon kuluessa muutoksesta.

Jos toimilupa on myönnetty oikeushenkilölle ja oikeushenkilön omistukseen, sopimukseen tai muuhun järjestelyyn perustuva määräysvalta siirtyy, toimiluvan haltijan on ilmoitettava siitä kirjallisesti valvontaviranomaiselle kahden viikon kuluessa määräysvallan siirtymisestä.

Valvontaviranomainen voi yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan myöntämisen jälkeen toimiluvan haltijan hakemuksesta muuttaa toimilupaa siinä mainittujen sallittujen toimeenpanomuotojen osalta. Luvan muuttaminen edellyttää, että tässä laissa säädetyt toimiluvan myöntämisen edellytykset edelleen täyttyvät.

Jos yksinoikeustoimiluvan haltija, rahapelitoimiluvan haltija tai peliohjelmistotoimiluvan haltija päättää muuttaa toimintansa luonnetta tai laajuutta olennaisesti siten, että myönnetty lupa ei enää kata muuttunutta toimintaa tai toimiluvan myöntämisen edellytykset eivät enää täyty, tulee luvan haltijan viipymättä hakea toimiluvan muuttamista ennen muutoksen toteuttamista. Muutosta ei saa toteuttaa ennen kuin valvontaviranomainen on tehnyt päätöksen luvan muuttamisesta.

19 §

Yksinoikeustoimiluvan haltijan suorittama korvaus valtiolle

Yksinoikeustoimiluvan haltijan on suoritettava valtiolle korvaus yksinoikeustoimijan toimiluvasta. Korvaus on toimilupakohtainen ja sen suorittaminen on edellytys toimiluvan voimassaololle.

Yksinoikeustoimiluvan haltijan valtiolle suorittama korvaus muodostuu seuraavista eristä:

1) valtioneuvoston päätöksellä vahvistettava peruskorvaus, jonka määrä vastaa kyseisen toimiluvan nojalla toimeenpantavien rahapelien arvioitua pelikatetta koko toimiluvan voimassaoloajalta, vähennettynä kyseisen toimiluvan nojalla harjoitetun rahapelitoiminnan kohtuulliseksi katsottavalla tuotolla. Kohtuullisen tuoton määrittämisessä on huomioitava myös arvio 2 kohdan nojalla maksettavista vuotuisista korvauksista.

2) valtioneuvoston kalenterivuositain tekemällä päätöksellä vahvistettava vuotuinen korvaus, jonka määrän on vastattava valtioneuvoston päättämää suhteellista osuutta toimiluvan nojalla toimeenpantujen rahapelien toteutuneista pelikatteista edeltävän kalenterivuoden ajalta.

Edellä 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetun peruskorvauksen maksuaikataulu vahvistetaan valtioneuvoston päätöksellä. Yksinoikeustoimiluvan haltijan on suoritettava 2 kohdassa tarkoitettu vuotuinen korvaus valtiolle ensimmäisen kerran toimiluvan voimaantuloa välittömästi seuraavan kalenterivuoden aikana ja viimeisen kerran toimiluvan päättymistä välittömästi seuraavan kalenterivuoden aikana.

Jos 2 momentin 2 kohdan mukaisesti määritetty vuotuinen korvaus ei toimilupakauden aikana mahdollista toimiluvan haltijan toimiluvan nojalla harjoittaman rahapelitoiminnan edellyttämien toiminta- ja pääomakustannusten kattamista toimiluvan voimassaoloajalta sekä rahapelitoiminnan kohtuullista tuottoa, valtioneuvosto voi toimiluvan haltijan hakemuksesta poiketa pykälän 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetusta valtioneuvoston päättämästä suhteellisesta osuudesta seuraavan vuoden vuotuista korvausta määrittäessään kuitenkin niin, ettei suhteellinen osuus voi olla alempi kuin nolla.

Valtioneuvoston 2 momentin nojalla tekemään päätökseen voi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Valtioneuvoston päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Muilta osin muutoksenhakuun sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) säännöksiä. Valtioneuvoston päätöstä koskeva muutoksenhaku ei vaikuta tämän lain 1 §:n mukaisen toimiluvan voimassaoloon.

3 luku

Rahapelien toimeenpano

20 §

Pelaajien rekisteröinti ja henkilöllisyyden todentaminen

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan on rekisteröitävä pelaaja.

Rekisteröitävän henkilön on oltava 18 vuotta täyttänyt luonnollinen henkilö.

Pelaajaa rekisteröitäessä yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan on todennettava pelaajan henkilöllisyys.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelaajan henkilöllisyyden todentamisesta.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvästä asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta säädetään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017).

21 §

Asuinpaikkavaatimus

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltija saa sähköisesti välitettäviä rahapelejä varten rekisteröidä vain luonnollisia henkilöitä, jotka asuvat tai oleskelevat vakinaisesti valtakunnan alueella.

Sähköisesti välitettäviä rahapelejä toimeenpantaessa yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan on todennettava pelaajan asuinpaikka säännöllisesti asiakassuhteen aikana.

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan on estettävä sähköisesti toimeenpantavien pelien pelaaminen, jos pelaaja asuu tai oleskelee vakinaisesti valtakunnan ulkopuolella.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelaajan asuinpaikan todentamisesta.

22 §

Pelitili

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan on rahapelejä toimeenpantaessa avattava rekisteröityneelle pelaajalle henkilökohtainen pelitili.

Mitä 1 momentissa säädetään pelitilin avaamisesta ei kuitenkaan sovelleta toimeenpantaessa rahapelejä pelikasinolla.

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan on pidettävä pelitilillä olevat pelaajan varat erillään luvanhaltijan omista varoista. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan on viimeistään pelitilin avaamisen yhteydessä ilmoitettava pelaajalle, miten pelitilillä olevat varat suojataan, jos luvanhaltija joutuu taloudellisesti maksukyvyttömäksi.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelitilistä.

23 §

Pelitilin sulkeminen

Pelitiliä suljettaessa yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan on viipymättä maksettava pelitilillä oleva saldo pelaajalle.

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltija ei saa periä maksua pelitilin sulkemisesta.

24 §

Rahapelaamisen ikäraja

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltija taikka elinkeinonharjoittaja tai yhteisö, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja tai luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, ei saa antaa alle 18-vuotiaan pelata rahapelejä.

25 §

Velaksi pelaamisen, ilmaispelien ja alennusten tarjoamisen kieltö

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltija ei saa toimeenpanna rahapelejä siten, että niihin voidaan osallistua velaksi, luottokortilla tai panttia vastaan.

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltija ei saa välittää velkarahaa rahapelaamiseen.

Toimiluvanhaltija ei saa tarjota pelirahaa taikka tarjota rahapelejä ilmaiseksi tai alennetulla hinnalla tai yhdistetyillä tarjouksilla.

26 §

Toimeenpanon rajoitukset

Rahapelitoimiluvan haltija ei saa toimeenpanna:

- 1) vedonlyöntipeliä yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantavien rahapelien tapahtumasta tai tuloksesta;
- 2) vedonlyöntipeliä tapahtumasta tai tuloksesta kilpailussa, jonka osallistujista suurin osa on alle 18-vuotiaita;
- 3) vedonlyöntipeliä tapahtumasta tai tuloksesta kilpailussa, joka on yleiseltä kannalta loukkaava tai sopimaton;
- 4) vedonlyöntipeliä kilpailusta, jonka lopputulokseen voi liittyä merkittävä riski väärinkäytöksistä;
- 5) vedonlyöntipeliä, jonka kohteena on kilpailun tai turnauksen sääntöjen rikkomisesta seuraava rangaistus;
- 6) vedonlyöntipeliä, jonka kohteena ovat valtiolliset vaalit;
- 7) vedonlyöntipeliä, jonka kohteena ovat rahoitusmarkkinat.

27 §

Tunnistautuneena pelaaminen

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan on varmistettava, että pelaaja voi pelata rahapelejä ainoastaan tunnistautuneena toimiluvanhaltijan rekisteröityneeksi pelaajaksi.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä menettelystä, jolla tunnistautuneena pelaaminen varmistetaan.

28 §

Pelaamisen estäminen

Pelaaja voi valvontaviranomaiselle tekemällään ilmoituksella estää kaiken rekisteröitymistä edellyttävän pelaamisen.

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan on mahdollistettava pelaajalle eston asettaminen toimiluvanhaltijan rahapeleihin peli- tai peliryhmäkohtaisesti.

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltija ei saa antaa pelieston asettaneen pelaajan pelata estämiään rahapelejä.

Pelaaja voi asettaa eston toistaiseksi tai määräajaksi. Toistaiseksi asetettu esto on voimassa vähintään vuoden. Pelaaja voi pyytää toistaiseksi asetetun eston poistamista eston vähimmäisajan kuluttua. Toistaiseksi voimassa olevan eston poistaminen tulee voimaan kolmen kuukauden kuluttua eston poistamista koskevasta pyynnöstä.

Lisäksi yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan on mahdollistettava luvanhaltijan rahapelien pelaamisen estäminen välittömästi seuraavan vuorokauden loppuun.

29 §

Toimiluvanhaltijakohtainen rahansiirtoraja

Pelitilin kautta pelattavissa rahapeleissä on käytössä toimiluvanhaltijakohtainen rahansiirtoraja, jonka pelaaja voi enintään yhteensä tallettaa yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan pelitilille.

Pelaajan on rekisteröityessään pelaajaksi tai viimeistään ennen ensimmäistä rahansiirtoa asetettava rajoitus sille, kuinka paljon pelaaja voi yhteensä enintään siirtää pankkitililtään pelitililleen rahaa vuorokaudessa ja kuukaudessa (vuorokausi- ja kuukausikohtainen rahansiirtoraja).

Pelaaja voi muuttaa asettamiaan rahansiirtorajoja. Rahansiirtorajojen muutokset ylöspäin tulevat voimaan vuorokausikohtaisen rahansiirtorajan osalta sen asettamista seuraavana päivänä ja kuukausikohtaisen rahansiirtorajan osalta sen asettamista seuraavan kuukauden alusta. Rahansiirtorajojen muutokset alaspäin tulevat voimaan välittömästi.

30 §

Yksinoikeustoimiluvan haltijan rahapeliin toimeenpano

Yksinoikeustoimiluvan haltijan on toimeenpantava rahapelejä siten, että pelaajan oikeusturva taataan, että rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset voidaan estää ja siten, että rahapelihaitat ovat mahdollisimman vähäisiä.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään:

- 1) siitä, kuinka suuri osuus rahapelejä toimeenpantaessa kertyvistä pelimaksuista on maksettava pelaajille voittoina;
- 2) miten voitot on pyöristettävä;
- 3) pelipisteissä, pelisaleissa ja pelikasinoissa olevien raha-automaattien ja kasinopelien enimmäismääristä;
- 4) pelisalien enimmäismääristä;
- 5) pelikasinoiden lukumäärästä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään miten lunastamattomat voitot, voittojen pyöristämisestä kertyneet sekä varat, jotka kertyvät pelimaksuista tilanteessa, joissa pelaajille on pelimaksuista maksettu rahapeliin arvontatuloksen satunnaisuuden vuoksi poikkeuksellisesti voittoina vähemmän kuin voittoina on maksettava, on jaettava.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää rahapeliin sallituista myyntiajoista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää vuorokausi-, kuukausi- ja vuosikohtaisista enimmäistappiorajoista, jotka koskevat pelaajan pelaamia raha-automaattipelejä, sähköisiä rahapikarpoja ja nopearytmisiä sähköisiä veikkauspelejä, joissa pelin arvontojen väli on alle 7 minuuttia.

Sisäministeriön asetuksella säädetään yksinoikeustoimiluvan haltijan rahapeliin pelisääntöistä. Pelisääntöjen tulee sisältää:

- 1) voitonjakoa ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset;
- 2) raha-automaattien ja kasinopelien suurimpia sallittuja pelipanoksia ja pelivoittoja koskevat määräykset;
- 3) rahapeliin arvontaa koskevat määräykset.

Pelisäännöt voivat sisältää myös rahapeliin haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi:

- 1) peliryhmä- tai pelikohtaisia pelien tahtia ja muita ominaisuuksia koskevia määräyksiä;
- 2) peliryhmä-, peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia koskevia määräyksiä.

Yksinoikeustoimiluvan haltijan on tarvittaessa asetettava rahapeliin pelaamiselle peliryhmä-, peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia sekä tarjottava pelaajalle mahdollisuus itse asettaa edellä mainittuja rajoituksia.

31 §

Rahapeliin toimiluvan haltijan rahapeliin toimeenpano

Rahapeliin toimiluvan haltijan on toimeenpantava rahapelejä siten, että pelaajan oikeusturva taataan, että rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset voidaan estää ja siten, että rahapelihaitat ovat mahdollisimman vähäisiä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää toimiluvanhaltijakohtaisista vuorokausi-, kuukausi- ja vuosikohtaisista enimmäistappiorajoista, jotka koskevat pelaajan pelaamia sähköisesti välitettäviä raha-automaattipelejä, sähköisesti välitettäviä kasinopelejä sähköistä pokeripeliä lukuun ottamatta ja sähköistä rahapelibingoa.

Sisäministeriön asetuksella voidaan säätää:

- 1) suurimmista sallituista pelipanoksista ja pelivoitoista;
- 2) peliryhmä- tai pelikohtaista pelien tahtia ja muita ominaisuuksia koskevista määräyksistä;
- 3) peliryhmä-, peli- ja pelaajakohtaisista määrällisistä ja ajallisista rajoituksista.

Rahapelitoimiluvan haltijan on tarvittaessa asetettava rahapelien pelaamiselle peliryhmä-, peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia sekä tarjottava pelaajalle mahdollisuus itse asettaa edellä mainittuja rajoituksia.

32 §

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan käyttämät peliohjelmistot

Yksinoikeustoimiluvan haltija ja rahapelitoimiluvan haltija ei saa sille myönnettyssä toimiluvassa mainittujen rahapelien toimeenpanossa hyödyntää muiden kuin peliohjelmistotoimiluvan haltijan valmistamia, toimittamia, asentamia tai mukauttamia peliohjelmistoja.

Peliohjelmistotoimiluvan haltija ei saa valmistaa, toimittaa, asentaa tai mukauttaa peliohjelmistoa kenellekään, joka toimeenpanee rahapelejä valtakunnan alueella tai suuntaa rahapelitarjontaa valtakunnan alueelle ja jolla ei ole tämän lain edellyttämää toimilupaa rahapelien toimeenpanoon.

33 §

Huolenpitovelvollisuus ja omavalvonta

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan on varmistettava, että pelaamisessa noudatetaan sosiaalisia ja terveydellisiä näkökohtia suojatakseen pelaajia liialliselta pelaamiselta ja auttaakseen heitä vähentämään pelaamistaan silloin, kun siihen on aihetta. Huolenpitovelvollisuuteen kuuluu liiallisen pelaamisen torjuminen jatkuvalla pelikäyttäytymisen valvonnalla.

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan on laadittava kirjallinen suunnitelma toimintansa ja lainmukaisuuden noudattamisen varmistamiseksi, noudatettava sitä ja pidettävä sen toteuttamisesta kirjaa. Suunnitelma on pidettävä ajan tasalla ja toimiluvanhaltijan on huolehdittava siitä, että valvontaan osallistuva henkilökunta tuntee tässä laissa säädettyt ja suunnitelmassa määrätyt velvoitteensa. Suunnitelmaan sisältyy selvitys huolenpitovelvollisuuden täyttämisestä. Suunnitelma on toimitettava valvontaviranomaiselle.

Raha-automaatteja koskevasta omavalvonnasta säädetään 36 §:ssä.

34 §

Toimiluvanhaltijan oikeus käsitellä henkilötietoja

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltija saa käsitellä seuraavia sen asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia henkilötietoja, jos se on välttämätöntä rahapeleihin osallistuvien

oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi, väärinkäytösten selvittämiseksi tai rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi:

- 1) asiakkaan kansalaisuus ja ulkomaalaisen asiakkaan henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan tiedot;
- 2) pelikasinon ja pelisalin asiakkaan kuva ja 40 §:ssä tarkoitettussa pelikasinon ja pelisalin teknisessä valvonnassa kerätyt tiedot;
- 3) tiedot asiakkaan häiriökäyttäytymisestä pelikasinolla, erityisessä pelisalissa tai muutoin rahapelaamisen yhteydessä;
- 4) tiedot epäilyistä tai todetusta pelivilpistä;
- 5) tiedot pelaamista koskevasta kiellosta ja rajoituksesta;
- 6) tieto haittoja aiheuttavaa rahapelaamista koskevasta epäilystä;
- 7) asiakkaan tunnistamistiedot, pelitapahtumia koskevat tiedot ja muut toimiluvanhaltijan asiakkuuteen liittyvät tiedot, ei kuitenkaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan on arvioitava pelaamisesta asiakkaille aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen riskiä 1 momentin 3–7 kohdassa tarkoitettujen henkilötietojen automaattisen käsittelyn avulla ja ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin arvion perusteella havaittujen riskien ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Asiakkaan pelaamista estävä tai rajoittava päätös ei kuitenkaan saa perustua pelkästään henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn.

Yksinoikeustoimiluvan haltija ja rahapelitoimiluvan haltija saa käsitellä 1 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja 1 momentin mukaisiin käsittelytarkoituksiin viiden vuoden ajan tiedon tallentamisesta tai pelikiellon tai markkinointikiellon päättymisestä.

35 §

Rahapelin toimeenpanon yhteydessä annettavat tiedot

Yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan on pidettävä pelaajien saatavilla:

- 1) rahapelin säännöt ja ohjeet;
- 2) tieto rahapelin hinnasta;
- 3) tieto rahapeliin liittyvästä voiton todennäköisyydestä;
- 4) tieto rahapelin arvontanopeudesta;
- 5) arvio rahapelin haittariskistä;
- 6) toimiluvan haltijan yksilöivä lupanumero;
- 7) muut merkitykselliset rahapeliä koskevat tiedot.

Arpaan tai sen myynnin yhteydessä maksutta annettavaan ilmoitukseen tulee merkitä rahapelaajien toimeenpanoa, toimeenpanijaa sekä voittojen määrää, arvoa ja lajia koskevat tiedot.

Yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan on lisäksi annettava tieto myönnetystä toimiluvasta ja valvontaviranomaisesta sekä tieto rahapelaamisen ikärajasta sekä siitä, mistä saa tietoa pelaamisen hallinnan välineistä ja rahapeliongelmiin apua tarjoavista palveluntuottajista.

Edellä 1–3 momentissa tarkoitettujen tietojen on oltava suomeksi ja ruotsiksi.

36 §

Raha-automaatteja koskevat säännökset

Raha-automaatit tulee sijoittaa siten, että niillä pelaamista voidaan esteettömästi valvoa. Niitä ei saa sijoittaa siten, että niiden käyttäminen voi vaarantaa turvallisuutta tai aiheuttaa järjestyshäiriöitä.

Raha-automaattien sijoittelua ja niiden käytettävänä pitämistä pelipisteissä koskevat periaatteet tulee suunnitella siten, että pelaamisesta aiheutuvat taloudelliset, sosiaaliset ja terveydelliset haitat olisivat mahdollisimman vähäisiä. Sijoittelussa ja käytettävänä pitämisessä on otettava erityisesti huomioon rahapelaamisen haitat alaikäisille ja haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille.

Yksinoikeustoimiluvan haltijan on laadittava kirjallinen suunnitelma 1 ja 2 momentissa tarkoitetun valvonnan ja suunnittelun yleisestä toteuttamisesta sekä pidettävä kirjaa raha-automaattien sijainnista ja yleisistä ja erityisistä määräyksistä, joita se on antanut niiden valvonnasta.

Sellaisen pelipisteen, johon raha-automaatti on sijoitettu, haltijan on laadittava kirjallinen suunnitelma toimintansa lainmukaisuuden ja 3 momentissa tarkoitetun suunnitelman noudattamisen varmistamiseksi, noudatettava sitä ja pidettävä sen toteuttamisesta kirjaa. Suunnitelma on pidettävä ajan tasalla ja pelipisteen haltijan on huolehdittava siitä, että valvontaan osallistuva henkilökunta tuntee tässä laissa säädetyt ja suunnitelmassa määrätyt velvoitteensa.

Raha-automaateissa on oltava näkyvällä paikalla merkintä yksinoikeustoimiluvan haltijasta sekä tämän yhteystiedot ja yritys- ja yhteisötunnus.

37 §

Raha-automaattien rahaliikenteen valvontalaite

Jos raha-automaatin käyttämisestä suoritettava maksu peritään automaatin käyttökuntoon saattavan laitteen (rahalukko) avulla, automaateissa on oltava valvontaviranomaisen määräämän tarkastuslaitoksen tarkastama ja hyväksymä rahaliikenteen valvontalaite. Sen on luotettavasti tallennettava tiedot laitteen käyttämisestä kertyneistä maksuista. Tallennettavista tiedoista on laadittava tositteet, jotka tulee säilyttää kirjanpitoaineiston säilyttämisestä säädetyllä tavalla.

Valvontaviranomainen määrää hakemuksesta tässä laissa tarkoitettujen rahaliikenteen valvontalaitteiden tarkastuksia ja hyväksymisiä suorittavan tarkastuslaitoksen. Määräys annetaan laitokselle, jonka tehtävänä on suorittaa laitteiden teknisiä tarkastuksia. Määräys annetaan enintään viideksi vuodeksi.

Valvontaviranomainen voi peruuttaa antamansa määräyksen, jos:

- 1) tarkastuslaitos pyytää sitä;
- 2) tarkastuslaitos ilman hyväksyttävää perustetta jättää täyttämättä tarkastusvelvollisuutensa; tai
- 3) tarkastuslaitoksen toiminnassa ilmenee väärinkäytöksiä, jotka vaarantavat tarkastusten ja hyväksymisten luotettavuuden.

Tarkastuslaitoksen on toimitettava tiedot tyyppitarkastetuista rahaliikenteen valvontalaitteista valvovalle viranomaiselle.

Rahaliikenteen valvontalaitteen tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä noudatetaan hallintolakia (434/2003), kielilakia (423/2003), saamen kielilakia (1086/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), tietosuojalakia (1050/2018) ja arkistolakia (831/1994).

Raha-automaatin käyttämisestä on laadittava selvitykset ja tositteet, joista ilmenevät:

- 1) automaatin sijoituspaikka ja sijoittamisaika;
- 2) rahaliikenteen valvontalaitteen lukema automaattia käyttöön otettaessa, valvontalaitetta vaihdettaessa, kassaa tyhjennettäessä sekä automaattia tai pelilaitetta luovutettaessa;
- 3) kassan tyhjentämisen ajankohta;
- 4) aika, jonka rahaliikenteen valvontalaite on epäkuntoisuutensa vuoksi tai muusta syystä ollut poissa toiminnasta;

5) rahaliikenteen valvontalaitteen tai automaatin käyttökuntoisuuden tarkistamiseksi suoritet-
tujen käyttökertojen määrä; ja

6) automaateissa käytettyjen laitteen ohjeistuksen vastaisten kolikoiden määrä.

38 §

Itsepalvelupäätteitä koskeva kieltö

Muulla kuin pelikasinossa toimeenpantavissa rahapeleissä ja raha-automaateissa ei ole sallittua antaa pelaajan itse suorittaa panostaan toimiluvanhaltijan tai hänen asiamiehensä tarjoamilla teknisillä tai sähköisillä laitteilla.

39 §

Pelikasino- ja pelipaikkapelaamista koskevat rajoitukset

Yksinoikeustoimiluvan haltija ei saa päästää pelikasinoon tai pelisaliin henkilöä ja toimiluvan-
vanhaltijan tulee poistaa pelikasinosta tai pelisalista henkilö, joka on alle 18-vuotias taikka il-
meisesti alkoholin tai muun päihdyttävän tai huumaavan aineen vaikutuksen alainen.

Yksinoikeustoimiluvan haltija ja sen henkilökunnan on estettävä henkilöltä pääsy pelikasi-
noon tai pelisaliin, poistettava henkilö sieltä tai rajoitettava hänen pelaamistaan, jos henkilö sitä
pyytää tai jos henkilöllä on voimassa oleva kaikkea pelaamista tai pelikasino- tai pelisalipelaam-
ista koskeva esto.

Yksinoikeustoimiluvan haltija ja sen henkilökunnalla on oikeus kieltää henkilöltä pääsy pe-
likasinoon ja pelisaliin, poistaa henkilö tai rajoittaa hänen pelaamistaan, jos:

1) häntä epäillään pelivilpistä tai hän on syyllistynyt pelivilppiin;

2) hänen käyttäytymisensä aiheuttaa tai sen voidaan epäillä aiheuttavan häiriötä pelikasinon
tai erityisen pelisalin järjestykselle;

3) pelaaminen aiheuttaa tai tulee ilmeisesti aiheuttamaan hänelle taloudellista, sosiaalista tai
terveydellistä haittaa.

Kielto tai rajoitus voidaan asettaa määräajaksi tai toistaiseksi. Määräaikainen kieltö tai
rajoitus on voimassa vähintään yhden kuukauden ja enintään yhden vuoden.

Henkilö voi pyytää toistaiseksi asetetun kiellon tai rajoituksen poistamista aikaisintaan vuo-
den kuluttua kiellon tai rajoituksen asettamisesta. Edellä 3 momentin 1–3 kohdan nojalla ase-
tettu toistaiseksi voimassa oleva kieltö tai rajoitus tulee poistaa, ellei kiellon jatkamiselle ole
painavia syitä. Edellä 2 momentin nojalla pelaajan pyynnöstä asetettu toistaiseksi voimassa
oleva kieltö tai rajoitus poistetaan kolmen kuukauden kuluttua poistamista koskevasta pyyn-
nöstä.

40 §

Pelikasinon ja pelisalin tekninen valvonta

Yksinoikeustoimiluvan haltija on oikeus siitä ennalta ilmoitettuaan valvoa pelitoimintaa kat-
selemalla ja kuvaamalla teknisellä laitteella pelikasinon ja pelisalin sisäänkäynti- ja asiakasti-
loissa sekä pelikasinon henkilökunnan työtiloissa. Oikeus tekniseen valvontaan ei koske henki-
lökunnan virkistys- eikä sosiaalitiloja.

Työntekijän kameravalvonnasta säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain
(759/2004) 16 ja 17 §:ssä.

41 §

Kansainvälinen yhteistyö

Rahapelien toimeenpano voi sisältää pelien tarjoamisen yhdessä sellaisen organisaation tai yrityksen kanssa, joka tarjoaa pelejä toisessa Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa. Tällainen yhteistyö edellyttää, että yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan yhteistyökumppanilla on lupa vastaaviin peleihin ja oikeus tehdä kansainvälistä yhteistyötä eikä yhteistyökumppani tarjoa rahapelejä valtakuntaan ilman tämän lain mukaista toimilupaa.

42 §

Yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan pelijärjestelmät, arvontalaitteet ja arvontamenettelyt

Yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan on varmistettava, että rahapelien toimeenpanossa käytettävät järjestelmät, laitteet ja arvontamenettelyt ovat luotettavia ja arvontatulokset ovat satunnaisia.

Yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan toimeenpaneman rahapelin pelijärjestelmän, arvontalaitteen ja arvontamenettelyn on oltava valvojan viranomaisen hyväksymä tai valvojan viranomaisen määräämän tarkastuslaitoksen tarkastama ja hyväksymä. Veikkauspeleissä voidaan käyttää arvontatuloksen satunnaisuuden varmistamiseksi valvontaviranomaisen sähköistä allekirjoituspalvelua.

Valvontaviranomainen voi milloin tahansa toimiluvan voimassaoloaikana vaatia, että yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltija esittää selvityksen sen toimeenpanossa käyttämänsä pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenettelyiden toiminnasta ja teknisistä ominaisuuksista. Valvontaviranomainen voi vaatia tarkastuslaitoksen suorittamaan pelijärjestelmiä, arvontalaitteita ja arvontamenettelyitä koskevan tarkastuksen ja hyväksynnän toimiluvanhaltijan kustannuksella.

Valvontaviranomainen voi antaa tarkempia määräyksiä rahapelien toimeenpanon teknisistä vaatimuksista, rahapelien toimeenpanossa käytettävien järjestelmien, laitteiden ja arvontamenettelyjen luotettavuudesta ja arvontatulosten satunnaisuuden varmistamisesta.

43 §

Pelijärjestelmien ja arvontalaitteiden sijainti

Yksinoikeustoimijan toimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan pelijärjestelmien ja arvontalaitteiden on sijaittava Suomessa.

Pelijärjestelmä ja arvontalaite voi sijaita Suomen ulkopuolella, jos:

- 1) toimiluvanhaltijalla on toimilupa toisessa valtiossa, jossa viranomainen valvoo sen rahapelien toimeenpanoa ja kyseinen viranomainen on tehnyt valvontaviranomaisen kanssa sopimuksen toimiluvanhaltijan toimeenpanemien rahapelien valvonnasta Suomessa; tai
- 2) toimiluvanhaltija antaa valvontaviranomaiselle mahdollisuuden varmentaa pelijärjestelmän ja arvontalaitteen luotettavuus etäyhteyden tai muun vastaavan keinon avulla.

44 §

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan henkilöstöä koskevat erityiset säännökset

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijalla on oltava säännöt siitä, ketkä työntekijät eivät saa osallistua toimiluvanhaltijan toimeenpanemiin rahapeleihin. Toimiluvanhaltijan on varmistettava, etteivät he osallistu kyseisiin rahapeleihin.

Pelikasinon palveluksessa oleva ei saa osallistua pelikasinossa toimeenpantaviin rahapeleihin. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan on huolehdittava siitä, että henkilökunta tuntee tässä laissa säädetyt määrätyt velvoitteensa. Toimiluvanhaltijan on pidettävä kirjaa toimipaikassa työskentelevien henkilöiden koulutuksesta ja osaamisesta ja pyydettyä esitettävä tiedot valvontaviranomaiselle.

45 §

Menettelytavat väärinkäytösten havaitsemiseksi ja estämiseksi

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijalla on oltava menettelytavat rahapelien toimeenpanoa koskevien säännösten, toimiluvanhaltijan ja pelaajan välillä tehdyn sopimuksen ehtojen ja peliohjeiden rikkomisen ja kilpailumanipulaation havaitsemiseksi ja estämiseksi.

Toimiluvanhaltijalla on lisäksi oltava menettelytavat, joiden avulla pelaajat voivat ilmoittaa 1 momentissa tarkoitetuista seikoista välittömästi toimiluvanhaltijalle.

46 §

Pelaajan yhteydenottojen käsittely

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijalla on oltava menettelytavat ja tarvittava määrä koulutettua henkilökuntaa toimeenpanemiaan rahapelejä koskevien erimielisyyksien, valitusten ja muiden kysymysten käsittelyä varten.

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan on vastattava pelaajan yhteydenottoon kohtuullisessa ajassa ja annettava pelaajan pyynnöstä kirjallinen vastaus. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan on käsiteltävä ja annettava näkemyksensä pelaajan yhteydenoton sisältävästä voitonmaksuvaatimuksesta. Näkemyksen tulee sisältää perusteet voitonmaksulle tai vaihtoehtoisesti perusteet voitonmaksusta kieltäytymiselle.

47 §

Voittojen lunastaminen

Raha-arpajaisissa saatu voitto on lunastettava yhden vuoden kuluessa arvontatuloksen vahvistamisesta, arpaan merkityn myyntiajan päättymisestä tai arvan ostohetkestä.

Veikkauspelien voitto on lunastettava yhden vuoden kuluessa pelin pelisääntöjen mukaisen lopputuloksen saavuttamisesta tai lopputuloksen vahvistamisesta.

Totopelin ja vedonlyöntipelin voitto on lunastettava kolmen kuukauden kuluessa pelin lopputuloksen saavuttamisesta.

Raha-automaatti- ja kasinopelien, sähköisesti välitettävien raha-automaatti- ja kasinopelien sekä sähköisen rahabingon voitot on lunastettava kolmen kuukauden kuluessa pelin ostohetkestä.

Yhdistelmäpelin voitto on lunastettava vuoden kuluessa näiden pelin voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta tai lopputuloksen vahvistamisesta.

Sisäministeriön asetuksella säädetään 1, 2 ja 5 momentissa tarkoitettujen pelien voittojen lunastamisen määräajan alkamisesta.

4 luku

Rahapeliin markkinointi

48 §

Markkinoinnin sääntely

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltija saa markkinoida rahapelejä ja toimiluvan haltijaa tässä laissa säädettyin edellytyksin. Toimiluvan haltija saa markkinoida rahapelejä ja toimiluvan haltijaa vain itsensä toimesta.

Rahapelejä ja toimiluvan haltijaa saa markkinoida, jos markkinointi on määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista sekä välttämätöntä rahapelikysynnän ohjaamiseksi tämän lain nojalla harjoitettavaan rahapelitoimintaan.

Sähköisiä kasino- ja raha-automaattipelejä, sähköisestä rahabingoa sekä vedonlyöntipelejä ja näitä pelejä toimeenpanevaa toimiluvan haltijaa saa markkinoida:

- 1) toimiluvan haltijan omilla verkkosivuilla ja omilla sosiaalisen median tileillä siten, että markkinointi ei ole vuorovaikutteista kuluttajan kanssa;
 - 2) sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) mukaisessa televisio- ja radiotoiminnassa;
 - 3) urheilutapahtumissa ja muissa yleisötapahtumissa;
 - 4) painetussa ja sähköisessä mediassa;
 - 5) ulkomarkkinoinnissa näiden rahapeliin pelipaikkojen välittömässä läheisyydessä;
 - 6) asiamiespisteissä, niiden rahapeliin osalta, joita on saatavilla kyseisessä asiamiespisteessä.
- Veikkauspelejä, raha-arpajaisia, rahapika-arpoja, sähköisiä rahapika-arpoja, totopelejä ja niitä toimeenpanevaa toimiluvan haltijaa saa markkinoida:

- 1) toimiluvan haltijan omilla verkkosivuilla ja sosiaalisen median tileillä siten, että markkinointi ei ole vuorovaikutteista kuluttajan kanssa;
- 2) sähköisen viestinnän palveluista annetun lain mukaisessa televisio- ja radiotoiminnassa
- 3) urheilutapahtumissa ja muissa yleisötapahtumissa;
- 4) painetussa ja sähköisessä mediassa;
- 5) ulkomarkkinoinnissa;
- 6) asiamiespisteissä.

Fyysisiä raha-automaatteja ja fyysisiä kasinopelejä ei saa markkinoida kuin sellaisissa pelisaleissa ja pelikasinoissa, joihin kyseiset rahapelit on sijoitettu. Näiden rahapeliin pelipaikkoja ei saa markkinoida. Pelipaikoista voidaan kuitenkin antaa tietoa.

Rahapeliin suoramarkkinointi on sallittu 51 §:ssä säädettyin edellytyksin.

Muu kuin edellä 1–7 momenteissa tarkoitettu rahapeliin markkinointi on kielletty.

49 §

Kielletyt markkinointikeinot ja -tavat

Rahapeliin markkinointi sekä sen liittäminen muun tuotteen tai palvelun markkinointiin on kielletty:

- 1) ihannoimalla rahapelaamista esittämällä rahapelaaminen tavoiteltavana tai liioitellun myönteisenä tai yllyttämällä rahapelaamiseen;
- 2) kuvaamalla runsasta rahapelaamista myönteisesti taikka pelaamattomuutta tai kohtuullista rahapelaamista kielteisesti;
- 3) arkipäiväistämällä rahapelaamista rinnastamalla rahapelaaminen osaksi arkea tai henkilön arkirutiineihin, henkilön jokapäiväiseen tai tavanomaiseen kulutuskäyttäytymiseen, kuten elintarvikkeiden tai vaatteiden hankkimiseen tai esittämällä rahapelaaminen tarpeellisena tai harvittomana ajanvietteenä;

4) esittämällä rahapelaaminen ratkaisuna henkilön taloudellisiin ongelmiin, keinoksi henkilön taloudellisen aseman parantamiseksi tai henkilön elämänhallinnan haasteisiin tai vaihtoehdoksi työnteolle;

5) kuvaamalla rahapelaamista tavaksi edistää henkilön sosiaalista menestystä tai hyväksyntää;

6) antamalla harhaanjohtavan tai todellisuutta vastaamattoman kuvan rahapelin voittomahdollisuuksista, korostamalla liiallisesti mahdollisuuksia suuriin voittoihin tai kuvaamalla rahapelaamista taloudellisesti, sosiaalisesti tai terveydellisesti riskittömäksi;

7) käyttämällä hyväksi rahapelaamiseen liittyvää tietämättömyyttä, kokemattomuutta tai herkkäuskoisuutta;

8) tarjoamalla pelirahaa taikka tarjoamalla rahapelejä ilmaiseksi tai alennetulla hinnalla tai yhdistetyillä tarjouksilla;

9) tarjoamalla rahapelin tai muun hyödykkeen ostotapahtuman tai rahapelin valinnan taikka voiton perimisen yhteydessä muuta rahapeliä ostettavaksi tai valittavaksi;

10) tarjoamalla rahapelin ostotapahtuman yhteydessä muuta sattumanvaraista etua kuin rahapeliin sisältyvää voittomahdollisuutta;

11) liittämällä markkinointiin pikavippien tai muiden vastaavien rahoitusinstrumenttien markkinointia;

12) kehottamalla rahoittamaan rahapelaamisella yleishyödyllistä toimintaa tai valtion menoja;

13) tarjoamalla kuluttajalle muita hyödykkeitä joko alennetulla hinnalla tai ilmaiseksi;

14) muulla 1–13 kohdassa tarkoitettua tapaa vastaavalla tavalla.

50 §

Kielto kohdistaa markkinointia alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin

Markkinointia ei saa kohdistaa alaikäisiin tai muutoin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin.

Markkinoinnissa ei saa esiintyä alaikäisiä henkilöitä.

Rahapelejä ei saa markkinoida sellaisessa televisio- ja radiotoiminnassa, kuvaohjelman elokuvateatterissa tapahtuvassa julkisessa esittämisessä ja julkaisutoiminnassa, joka on suunnattu alaikäisille, eikä sellaisen median palvelussa, joka on suunnattu alaikäisille.

Rahapelejä ei saa markkinoida sellaisissa urheilutapahtumissa tai muissa yleisötapahtumissa, jotka on suunnattu alaikäisille.

51 §

Suoramarkkinointikielto

Suoramarkkinointia saa kohdistaa ainoastaan sellaiseen henkilöön, joka on antanut siihen nimenomaisen suostumuksensa.

Puhelimitse tehty suoramarkkinointi on kielletty.

Markkinointia ei saa kohdistaa pelaajalle, joka on asettanut itselleen kaikkea pelaamista koskevan eston tai joka ei ole pelannut rahapeliyhteisön pelejä edellisen kahden vuoden aikana.

Jos pelaaja on asettanut rahapelikohtaisen eston, hänelle saa kohdistaa ainoastaan sellaisen rahapelin markkinointia, jonka pelaamista hän ei ole itse estänyt.

52 §

Markkinoinnin yhteydessä annettava informaatio

Rahapeliin markkinoinnin tulee aina sisältää tieto rahapelaamisen sallitusta ikäraajasta sekä siitä, mistä saa tietoa pelaamisen hallinnan välineistä ja rahapeliin ongelmiin apua tarjoavista palveluntuottajista. Rahapeliin ja toimiluvan haltijan markkinoinnin tulee aina sisältää tieto myönnetystä toimiluvasta ja valvovasta viranomaisesta.

53 §

Sponsorointi

Sponsorointia koskevia sopimuksia ei saa tehdä alle 18-vuotiaiden kanssa tai koskien alle 18-vuotiaiden tapahtumia, kilpailuja, sarjoja taikka niihin rinnastettavia tilaisuuksia.

Tehdessään sponsorointia koskevia sopimuksia toimiluvan haltijan on varmistettava, että sen logoja sekä pelituotteiden tai -palvelujen nimiä ei esiinny alle 18-vuotiaiden käyttöön erityisesti tarkoitetuissa tuotteissa tai palveluissa.

Sponsorointia koskevia sopimuksia ei saa tehdä sellaisten henkilöiden kanssa, jotka tuottavat alle 18-vuotiaisiin kohdistettua sisältöä tai koskien sellaisia tapahtumia, jotka kohdistuvat alle 18-vuotiaisiin.

Sponsorointia ei saa kohdistaa tuotteisiin tai palveluihin, jotka on erityisesti tarkoitettu alle 18-vuotiaiden käyttöön.

5 luku

Valvonta

54 §

Valvontaviranomainen

Valvontaviranomaisena toimii Lupa- ja valvontavirasto.

Valvontaviranomainen valvoo rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, rahapeleihin liittyvien väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi, että rahapeliin toimeenpanossa ja markkinoinnissa noudatetaan tätä lakia, sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

Lisäksi valvontaviranomainen valvoo, että yksinoikeustoimiluvan haltija, rahapelitoimiluvan haltija ja asiamies noudattaa niitä koskevia säännöksiä ja määräyksiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä.

Valvontaviranomaisen tehtävänä on seurata rahapelimarkkinoiden kehitystä ja raportoida siitä vuosittain.

55 §

Lupa- ja valvontarekisteri

Tässä laissa säädettyjen toimilupa- ja valvontatehtävien suorittamiseksi valvontaviranomainen pitää rekisteriä yksinoikeustoimiluvan, rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan saamisesta tehdyistä hakemuksista, toimilupien käsittelystä, toimilupien peruuttamisista, luvan hakijoista ja saajista, ilmoituksista, ilmoitusten tekijöistä, pelien toimeenpanosta ja markkinoinnista, pelaajista, peliostoista, rahansiirto- ja tappiorajoista, asiamiehistä, tarkastustoimenpiteistä sekä kieltoihin, estoihin, uhkasakkomenettelyyn, seuraamusmaksuihin ja rikemaksuihin liittyvistä toimenpiteistä.

Valvontaviranomainen saa käsitellä lupa- ja valvontarekisterissä henkilötietoja, jos se on välttämätöntä tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaisten tehtäviensä suorittamiseksi.

56 §

Luettelo toimiluvanhaltijoista

Valvontaviranomaisen tulee pitää yleisessä tietoverkossa saatavilla konekielisessä muodossa luettavaa luetteloja yksinoikeustoimiluvan, rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan haltijoista. Valvontaviranomainen pitää luettelossa toimiluvanhaltijoiden ilmoittamia 12 §:ssä tarkoitettuja yksilöintitietoja.

57 §

Viralliset valvojat

Valvontaviranomainen voi määrätä valvontaa varten virallisia valvojia.

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.

58 §

Koeostot

Valvontaviranomaisella on oikeus tehdä koeostoja tässä laissa säädetyn valvontatehtävän hoitamiseksi.

Koeostoja tehdessään valvontaviranomaisella on oikeus käyttää valehenkilöllisyyttä tai piilottaa valvontaa suorittavan virkamiehen henkilöllisyys, jos se on välttämätöntä koeoston paljastumisen estämiseksi. Valvontaviranomaisen on ilmoitettava valehenkilöllisyyden käytöstä elinkeinonharjoittajalle ja luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasäädös) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettulle rekisterinpitäjälle niin pian kuin se on koeoston tarkoitusta vaarantamatta mahdollista.

Valvontaviranomaisella on oikeus peruuttaa 1 momentissa tarkoitettu sopimus, jos kuluttajalla olisi vastaava oikeus lain tai sopimusehtojen mukaan.

Valvontaviranomaisella on oikeus laskuttaa toteuttamansa koeoston hinta valvottavalta, mikäli tämän on todettu rikkoneen tätä lakia ja se on muuten olosuhteisiin nähden kohtuullista.

Valvontaviranomaisella on oikeus koeostojen toteuttamisen mahdollistamiseksi käyttää vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka hankkia ja käyttää vääriä asiakirjoja.

59 §

Valvontaviranomaisen henkilökunnan rahapeleihin osallistumisen kieltö

Valvontaviranomaisen virkamies ei saa osallistua rahapeleihin, joiden valvonta on hänen tehtävänänsä, jos hän voi saada virkatehtävissään tietoonsa sellaista pelitapahtuma-aineistoa, jota hän voi hyödyntää omassa pelaamisessaan. Päätöksen pelaamisen rajoittamisesta tekee valvontaviranomainen.

Pelikasinossa toimeenpantavia rahapelejä valvova virkamies ei saa osallistua pelikasinossa toimeenpantaviin rahapeleihin.

60 §

Valvontaviranomaisen henkilökunnan selvitysvelvollisuus

Sellaisen valvontaviranomaisen virkaan nimitettävän, jonka tehtäviin kuuluu tässä laissa tarkoitetut lupa- tai valvontatehtävät, on ennen virkaan nimittämistä annettava selvitys:

- 1) omistuksestaan rahapelitoimintaa harjoittavissa yrityksissä;
- 2) rahapeliyhtiöiden pelitileillä olevasta saldosta;
- 3) rahapeliyhtiöiden maksamista voitoista ja rahapeliyhtiöiden pelitilien tapahtumista viimeisen 12 kuukauden ajalta;
- 4) rahapelitoimintaan liittyvistä sivutoimistaan;
- 5) muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa virkaan kuuluvia tehtäviä.

Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan myös sellaisiin virkamiehiin, joilla on pääsy salassa pidettävään toimiluvanhakijan tai -haltijan taikka näiden asiamiesten tietoon, joka koskee tämän lain mukaisia seuraamusasioita sekä sellaisiin virkamiehiin, joilla on pääsy rahapelien valvonnan tietoteknisen valvonnan järjestelmiin.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu selvitysvelvollisuus koskee myös henkilöä, joka nimitetään virkasuhteeseen hoitamaan 1 tai 2 momentissa tarkoitettuun virkaan kuuluvia tehtäviä.

Edellä 1–3 momenteissa tarkoitettujen henkilöiden on ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuvat olennaiset muutokset ja korjattava tiedoissa olevat puutteet.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut virkamiehet eivät saa hankkia toimiluvanhaltijoiden ja muiden rahapeliyhtiöiden osakkeita tai niihin liittyviä johdannaisia. Hankintakieltö koskee myös yhteissijoitusyrityksiä, joiden pääsiallinen tarkoitus (yli 50 prosenttia rahaston varoista) on sijoittaa rahapeliyhtiöiden osakkeisiin.

61 §

Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus toimiluvanhakijalta ja toimiluvanhaltijalta

Valvontaviranomaisella on oikeus saada toimiluvanhakijalta ja toimiluvanhaltijalta tässä laissa säädettyjen toimilupa- ja valvontatehtäviensä suorittamiseksi ja rahapelitoiminnan tilastoimiseksi salassapitosäännösten estämättä ja maksutta välttämättömät tiedot, kuten:

- 1) toimiluvan myöntämiseksi tarvittavat tiedot;
- 2) valvontamaksun määrittämiseksi tarvittavat tiedot;
- 3) pelaajan asettamat tappio- ja talletusraajat;
- 4) pelaajia koskevat peliestot;
- 5) rahapelien pelitapahtumat;
- 6) rahapelien pelitilitapahtumat;
- 7) rahapelien markkinointia ja rahapelien toimeenpanoa koskevat tiedot;
- 8) rekisteröidyn pelaajan tunnistetiedot;
- 9) tiedot pelikulutuksesta tuotetasolla, alueellisesti, kanavakohtaisesti ja myyntipaikkakohtaisesti;

10) myyntipaikkojen ja raha-automaattien sijoittumista koskevat tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja. Edellä 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetut tiedot tulee luovuttaa sähköisessä muodossa.

62 §

Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus viranomaiselta

Valvontaviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada viranomaiselta tietoja, jotka ovat välttämättömiä:

- 1) arvioitaessa 8–11 §:ssä tarkoitettuja toimiluvan myöntämistä koskevia edellytyksiä;
 - 2) maksuliikenne-estojen asettamiseksi, valvomiseksi ja sanktioimiseksi;
 - 3) valvottaessa tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista.
- Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.

63 §

Valvontaviranomaisen oikeus luovuttaa tietoja toiselle viranomaiselle

Valvontaviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa toimilupa- ja valvontatehtäviensä suorittamiseksi toiselle viranomaiselle keräämiään tietoja.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä valvontaviranomainen saa antaa tässä laissa tarkoitettuja toimilupa- ja valvontatehtäviä suoritettaessa saatuja tietoja toiselle valvontaviranomaiselle, jos tiedot ovat välttämättömiä kyseiselle viranomaiselle säädetyn tehtävän hoitamiseksi.

64 §

Oikeus saada tietoja sakko- ja rikosrekisteristä

Valvontaviranomaisella on oikeus saada sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 46 §:ssä tarkoitettuja sakkorekisteristä tiedot, jotka ovat tarpeen toimiluvanhakijan omistajan, hallituksen jäsenen, toimitusjohtajan tai palveluksessa olevan laissa säädetyn luotettavuuden selvittämiseksi.

Valvontaviranomaisen oikeudesta saada tietoja rikosrekisteristä säädetään rikosrekisterilaissa (770/1993).

65 §

Tarkastusoikeus

Valvontaviranomaisella on tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten valvontaa varten oikeus tarkastaa toimiluvanhaltijan ja asiamiehen tiloja, tietojärjestelmiä ja toimintaa, jos tarkastus on välttämätöntä valvontatehtävän suorittamiseksi.

Valvontaviranomaisella on tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten valvontaa varten oikeus tarkastaa lainvastaisesta toiminnasta perustellusti epäillyn tahon toimintaa. Tarkastusoikeus koskee tiloja, sähköistä tietoverkkoa ja muuta lainvastaiseen toimintaan käytettävää välinettä.

66 §

Toimiluvanhaltijan raportointivelvollisuus

Yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan on vuosittain toimitettava valvontaviranomaiselle:

- 1) seuraavaa vuotta koskeva toimintasuunnitelma;
- 2) seuraavaa vuotta koskeva talousarvio;
- 3) edellisen vuoden tilinpäätösasiakirjat;
- 4) selvitys rahapelien markkinoinnista edelliseltä vuodelta;
- 5) selvitys pelitoiminnan kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin toimiluvanhaltija on ryhtynyt rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi edellisenä vuonna.

Valvontaviranomainen voi antaa tarkempia määräyksiä 1 momentissa tarkoitettujen selvitysten toimittamisen määräajoista ja selvitysten sisällöstä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut asiakirjat on toimitettava myös sisäministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle. Edellä 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitetut asiakirjat on toimitettava valtiovarainministeriölle.

Toimiluvanhaltijan on valvontaviranomaisen pyynnöstä toimitettava viranomaiselle maksutta rahapelien valvonnan kannalta tarpeellisia raportteja.

Valvontaviranomainen voi asettaa raportointivelvollisuuden tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon määräämisestä ja tuomitsemisesta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

67 §

Tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuus

Toimiluvanhaltijan tilintarkastajan on viipymättä ilmoitettava valvontaviranomaiselle toimiluvanhaltijaa koskevasta seikasta tai päätöksestä, jonka hän on saanut tietoonsa tehtävänsä suorittaessaan ja jonka voidaan katsoa:

- 1) olennaisesti rikkovan toimiluvan myöntämisen edellytyksiä tai toiminnan harjoittamista koskevia säännöksiä tai niiden nojalla annettuja määräyksiä;
- 2) vaarantavan yksinoikeustoimiluvan tai rahapelitoimiluvan haltijan toiminnan jatkumisen; tai
- 3) johtavan tilintarkastuskertomuksessa muun kuin tilintarkastuslaissa (1141/2015) tarkoitetun vakiomuotoisen lausunnon tai tilintarkastuslain 3 luvun 5 §:n 5 momentissa tarkoitetun huomautuksen esittämiseen.

Tilintarkastaja on myös velvollinen ilmoittamaan valvontaviranomaiselle 1 momentissa tarkoitetusta seikasta tai päätöksestä, jonka hän saa tietoonsa suorittaessaan tehtävänsä toimiluvanhaltijan kanssa samaan ryhmittymään tai konserniin kuuluvassa yhteisössä taikka toimiluvanhaltijaan merkittävässä sidoksessa olevassa yhteisössä.

6 luku

Valvontamaksu

68 §

Valvontamaksu

Toimiluvan haltija on velvollinen suorittamaan valvontaviranomaisen valvontamaksun. Valvontamaksu määrätään kalenterivuositain euromääräisenä kiinteänä maksuna.

Yksinoikeustoimiluvan osalta valvontamaksu määräytyy seuraavasti:

- 1) 1 350 000 euroa 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun toimiluvan osalta;
- 2) 2 000 000 euroa 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun toimiluvan osalta;

- 3) 150 000 euroa 5 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun toimiluvan osalta.
Rahapelitoimiluvan osalta valvontamaksu määräytyy seuraavasti:
- 1) 4000 euroa, jos pelikate on alle 100 000 euroa;
 - 2) 7500 euroa, jos pelikate on enemmän kuin 100 000 euroa, mutta alle 1 miljoonaa euroa;
 - 3) 13 500 euroa, jos pelikate on enemmän kuin 1 miljoonaa euroa, mutta alle 2 miljoonaa euroa;
 - 4) 25 500 euroa, jos pelikate on enemmän kuin 2 miljoonaa euroa, mutta alle 5 miljoonaa euroa;
 - 5) 48 700 euroa, jos pelikate on enemmän kuin 5 miljoonaa euroa, mutta alle 10 miljoonaa euroa;
 - 6) 92 000 euroa, jos pelikate on enemmän kuin 10 miljoonaa euroa, mutta alle 20 miljoonaa euroa;
 - 7) 150 000 euroa, jos pelikate on enemmän kuin 20 miljoonaa euroa, mutta alle 50 miljoonaa euroa;
 - 8) 265 000 euroa, jos pelikate on enemmän kuin 50 miljoonaa euroa.

Pelikatteella tarkoitetaan rahapelitoimiluvan nojalla toimeenpantujen rahapelien rahapanosten yhteismäärän ja pelaajille maksettujen voittojen erotusta, joka on todennettavissa rahapelitoimiluvan haltijan viimeksi vahvistetusta tilinpäätöksestä.

Jos toimiluvanhaltijalla ei ole ollut rahapelitoimilupaa valvontamaksun määräämistä edeltävänä vuotena, toimiluvanhaltijan tulee maksaa ensimmäisen toimintavuoden valvontamaksuna (*perusmaksu*) 10 000 euroa. Valvontaviranomainen määrittää ensimmäisen toimintavuoden lopullisen valvontamaksun toimiluvanhaltijan vahvistetusta tilinpäätöksestä ilmenevän toteutuneen pelikatteen määrän perusteella. Valvontaviranomaisen tulee periä tai palauttaa ensimmäisen toimintavuoden lopullisen valvontamaksun ja perusmaksun välinen erotus. Ensimmäisen toimintavuoden lopullisen valvontamaksun ja perusmaksun välinen erotus voidaan huomioida seuraavan vuoden valvontamaksun määrässä.

Peliohjelmitoimiluvan valvontamaksu on 1500 euroa.

Jos toimiluvanhaltijalla on useampi kuin yksi toimilupa, kustakin toimiluvasta määrätään erillinen valvontamaksu.

69 §

Valvontamaksun määrääminen

Valvontamaksun määräämisestä ja maksuunpanosta vastaa valvontaviranomainen. Valvontamaksu suoritetaan valvontaviranomaiselle. Valvontamaksu eräännyttäväksi maksettavaksi valvontaviranomaisen määräämänä ajankohtana, kuitenkin aikaisintaan kalenterivuoden kesäkuun viimeisenä päivänä. Valvontaviranomaisen on lähetettävä maksupäätös maksuvelvolliselle viimeistään 30 päivää ennen ensimmäistä eräpäivää.

Jos maksuvelvollisuus alkaa kesken kalenterivuoden, valvontamaksu määrätään kertomalla koko kalenterivuoden maksun kahdestoistaosa niiden kalenterikuukausien lukumäärällä, jotka kokonaan tai osittain sisältyvät maksuvelvollisuuden alkamisen ja kalenterivuoden päättymisen väliseen aikaan.

Jos maksuvelvollisuus päättyy kesken kalenterivuoden, toimiluvanhaltijalle palautetaan hakemuksesta niin monta kahdestoistaosaa valvontamaksusta kuin maksuvelvollisuuden päättymisen ja kalenterivuoden päättymisen väliseen aikaan sisältyy täysiä kalenterikuukausia.

Toimiluvanhaltijan on valvontamaksun määräämistä varten toimitettava valvontaviranomaiselle tiedot, jotka ovat valvontamaksun perusteena. Tiedot on toimitettava viimeistään valvontaviranomaisen määrittämänä ajankohtana.

Valvontaviranomainen voi antaa tarkempia määräyksiä maksumenettelystä, maksun suorittamisesta useammassa kuin yhdessä erässä sekä valvontamaksun määräämiseksi tarvittavien tietojen toimittamisesta.

70 §

Valvontamaksun määrääminen arvioimalla

Valvontamaksu on määrättävä arvioimalla, jos maksun määräämiseen vaadittavia tietoja ei ole annettu tai tiedot ovat ilmeisen virheellisiä tai puutteellisia valvontamaksun määräämiseksi.

Arvioinnissa on otettava huomioon toimiluvanhaltijan koko ja markkina-asema, toimiluvanhaltijan aiempina vuosina ilmoittamat tiedot, vertailutiedot muista vastaavaa toimintaa harjoittavista toimiluvanhaltijoista sekä muut näihin rinnastettavat toimiluvanhaltijan maksun määräämisperusteeseen vaikuttavat seikat.

Valvontaviranomaisen on ennen 1 momentissa tarkoitettuun toimenpiteeseen ryhtymistä kehoitettava toimiluvanhaltijaa pelikatteen arvioinnin uhalla antamaan valvontamaksun määräämistä varten tarvittavat tiedot valvontaviranomaisen asettamassa kohtuullisessa määräjassa. Kehotuksen tulee sisältää tieto arvioidun valvontamaksun määrästä.

Valvontaviranomainen voi oikaista arviomaksuunpanon vuoden kuluessa arviomaksuunpanoa seuraavan kalenterivuoden alusta omasta aloitteestaan, jos asiassa on ilmennyt sellaista uutta selvitystä, joka olisi voinut vaikuttaa asian ratkaisuun.

71 §

Valvontamaksun viivästyskorko ja periminen ulosottotoimin

Valvontamaksun viivästyessä sille peritään korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentin mukainen viivästyskorko.

Tämän lain perusteella määrätty valvontamaksu korkoineen on suoraan ulosottokelpoinen. Valvontamaksun perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).

7 luku

Rahapelitoiminnan ja -markkinoinnin kieltäminen

72 §

Rahapelitoimintaa koskevat kiellot

Rahapelien toimeenpano muulla kuin 3 §:ssä tarkoitettulla tavalla on kielletty.

Kiellettyä on:

- 1) rahapelien toimeenpano ilman tässä laissa edellytettyä toimilupaa;
- 2) ilman tässä laissa edellytettyä toimilupaa toimeenpantujen rahapelien myyminen tai välittäminen;
- 3) ilman tässä laissa edellytettyä toimilupaa toimeenpantujen rahapelien markkinointi;
- 4) rahapelien myyminen tai välittäminen tai rahapelien markkinointi ulkomaille, jollei se ole sallittua sen valtion tai alueen lainsäädännön mukaan, johon rahapelejä myydään, välitetään tai markkinoidaan;
- 5) toimiluvanhaltijan toimeenpaneman rahapelin myyminen, välittäminen, pelipanosten vastaanottaminen ja voittojen välittäminen ilman toimiluvanhaltijan lupaa;
- 6) luovuttaa tila ilman tässä laissa säädettyä toimilupaa tapahtuvaan raha-automaattien ja kasinopelien käytettävänä pitämiseen.

Tässä pykälässä rahapeliin rinnastetaan kryptovaroilla tapahtuva pelaaminen.

Ulkomailla toimeenpantavina rahapeleinä ei pidetä rahapelejä, joiden toimeenpanoon osallistuu toimiluvanhaltija.

73 §

Rahapeliin toimeenpanon ja markkinoinnin kieltäminen

Valvontaviranomainen voi kieltää rahapeliin toimeenpanon ja markkinoinnin, jos:

- 1) rahapeliin toimeenpanossa tai markkinoinnissa rikotaan 72 §:ssä säädettyä kieltoa;
- 2) rahapeliin markkinoinnissa rikotaan 48–53 §:n säännöksiä;
- 3) rahapeliin toimeenpanossa rikotaan 20–29 §:n, 32 §:n, 33 §:n 1 momentin, 35–42 §:n tai 43 §:n 1 tai 2 momentin taikka 44–46 §:n säännöksiä;
- 4) rahapeliin toimeenpanossa rikotaan 30 tai 31 §:n ja niiden nojalla annettujen asetusten määräyksiä;
- 5) rahapeliin toimeenpanossa tai markkinoinnissa rikotaan muutoin tätä lakia tai tämän lain nojalla annettuja säännöksiä.

Kielto voidaan kohdistaa:

- 1) toimiluvanhaltijaan;
- 2) rahapelin toimeenpanijaan;
- 3) sellaiseen elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja, luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tai markkinoi rahapelejä;
- 4) sellaiseen luonnolliseen henkilöön, joka taloudellisen tai muun hyödyn saamiseksi markkinoi rahapelejä tai muulla tavoin edistää rahapeleihin osallistumista.

Kielto on voimassa enintään 12 kuukautta. Valvontaviranomainen voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään 12 kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä rahapelin toimeenpanossa tai markkinoinnissa ei ole korjattu.

Valvontaviranomainen voi väliaikaisesti kieltää rahapelin toimeenpanon, jos pelaajien oikeusturva tai rahapeliin toimeenpanon valvonta vaarantuu ja väärinkäytösten mahdollisuus lisääntyy taikka arvannon luotettavuus muutoin vaarantuu. Poikkeuksellisissa tilanteissa kieltopäätös voidaan antaa ilman kuulemista. Kielto voi olla voimassa kerrallaan enintään 30 päivää. Valvontaviranomaisen on peruutettava kielto, jos kiellon voimassaololle ei ole enää perusteita.

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

Valvontaviranomainen voi asettaa tässä pykälässä tarkoitettua kiellon tehosteeksi uhkasakon. Valvontaviranomainen tuomitsee toimeenpanoa koskevan kiellon tehosteeksi asetettua uhkasakon maksettavaksi. Markkinaoikeus tuomitsee markkinointia koskevan kiellon tehosteeksi asetettua uhkasakon maksettavaksi valvontaviranomaisen hakemuksesta. Jos kielto koskee rahapeliin toimeenpanoa ja markkinointia, markkinaoikeus tuomitsee uhkasakon maksettavaksi. Uhkasakkomenettelystä säädetään uhkasakkolaissa.

74 §

Uhkasakon tuomitseminen rahapelin toimeenpanijan vaihtuessa

Edellä 73 §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi asetettu uhkasakko voidaan tuomita toiselle taholle kuin kiellossa mainitulle toimeenpanijalle, mikäli rahapelin toimeenpanija kiellon asettamisen jälkeen vaihtuu. Uhkasakko voidaan tuomita kiellossa mainitun toimeenpanijan sijasta sille:

- 1) jonka harjoittamasta toiminnasta johtuen uhkasakko tuomitaan;
- 2) joka on rinnastettavissa rahapelin toimeenpanijaan;
- 3) jolle 73 §:ssä tarkoitettua kieltä rikkonut ja valvontaviranomaisen kieltämä toiminta on luovutettu, jos luovutuksensaaja toiminnan saadessaan tiesi tai hänen olisi pitänyt tietää valvontaviranomaisen asettamasta kiellosta.

Edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua rinnastamista arvioitaessa on otettava huomioon tahon määräysvalta sekä taloudelliset suhteet kiellossa mainittuun rahapelin toimeenpanijaan.

8 luku

Maksuliikenteen ja verkkoliikenteen estäminen ja verkkosisällön poistaminen

75 §

Maksutapahtumien käynnistämisen ja toteuttamisen kieltäminen

Maksupalveluntarjoaja ei saa toteuttaa tai käynnistää rahapelaamista koskevaa maksutapahtumaa, jossa:

- 1) maksajana on pelaaja ja maksunsaajana 73 §:n 5 momentissa tarkoitettu rahapelien toimeenpanija;
- 2) maksajana on 73 §:n 5 momentissa tarkoitettu rahapelien toimeenpanija ja maksunsaajana pelaaja.

Maksupalveluntarjoajan on toteutettava estotoimi viipymättä.

Valvontaviranomaisella on estojen poistamiseksi velvollisuus ilman aiheutonta viivästystä ilmoittaa maksupalveluntarjoajalle, jos maksuliikenne-eston kohteena olevalle rahapelien toimeenpanijalle myönnetään yksinoikeustoimilupa tai rahapelitoimilupa.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös kryptovarain tarjoajien tarjoamia kryptovarapalveluja ja kryptovarojen käyttämistä vaihdannan välineenä.

76 §

Toimiluvanhaltijan ilmoitusvelvollisuus

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijalla on velvollisuus ilmoittaa valvontaviranomaiselle käyttämiensä maksuja välittävien palveluntarjoajien yksilöintitiedot.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut tiedot on toimitettava valvontaviranomaiselle toimilupaa haettaessa ja aina kun tiedoissa tapahtuu muutoksia. Tietojen oikeellisuuden varmistaminen on toimiluvanhaltijan vastuulla.

Jos toimiluvanhaltijan ei ole ilmoittanut valvontaviranomaiselle 1 momentissa tarkoitettuja yksilöintitietoja, voi valvontaviranomainen määrätä tällaisille tileille kohdistuvat tai niiltä lähtevät maksutapahtumat estettäväksi, vaikka toimijalla olisi tässä laissa tarkoitettu oikeus toimeenpanna rahapelejä yksinoikeustoimiluvan tai rahapelitoimiluvan nojalla.

Valvontaviranomaisella on oikeus määrätä toimiluvanhaltijalle rikemaksu, mikäli se ei toimita valvontaviranomaiselle tässä pykälässä tarkoitettuja tietoja kokonaisuudessaan ilman aiheutonta viivästystä.

77 §

Tiedonsaanti maksupalveluntarjoajalta

Valvontaviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä ja maksutta saada tietoja maksupalveluntarjoajalta tai kryptovaran tarjoajalta maksajana tai maksunsaajana olevasta rahapeliin toimeenpanijasta ja sen puolesta maksutapahtuman toteuttavasta tai käynnistävästä palveluntarjoajasta.

Tiedonsaantioikeus koskee seuraavia tietoja:

- 1) tilinumero;
- 2) toimialakoodi;
- 3) rahapeliyhteisön tai sille maksuja välittävän palveluntarjoajan yksilöintitiedot;
- 4) maksutapahtumien määrä;
- 5) valvonnan kannalta välttämättömät henkilötiedot;
- 6) muut kuin 1–5 kohdassa tarkoitetut maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskevan kiellon valvomiseksi välttämättömät tiedot.

Valvontaviranomaisen edellyttämät tiedot on toimitettava viimeistään valvontaviranomaisen määrittämänä ajankohtana.

Valvontaviranomainen voi asettaa tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon määräämisestä ja tuomitsemisesta säädetään uhkasakkolaissa.

78 §

Verkkoliikenteen estäminen

Verkkoyrityksen on estettävä pääsy 73 §:n 5 momentissa tarkoitetun rahapeliin toimeenpanijan verkkosivulle.

Verkkoyrityksen on toteutettava estotoimi viipymättä.

Verkkoyrityksen on julkaistava estettävällä sivulla vähintään seuraavat tiedot:

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

Valvontaviranomaisella on velvollisuus ilman aiheutonta viivästystä ilmoittaa verkkoyritykselle eston poistamiseksi, jos estotoimen kohteena olevalle rahapeliin toimeenpanijalle myönnetään yksinoikeustoimilupa tai rahapelitoimilupa.

79 §

Poistomääräys

Valvontaviranomainen voi, jos se on välttämätöntä tämän lain vastaisen toiminnan lopettamiseksi:

- 1) määrätä palveluntarjoajan poistamaan rahapeliin toimeenpanoa tai markkinointia koskevaa verkkosisältöä;
- 2) määrätä verkkotunnusrekisterin ylläpitäjän tai verkkotunnusvälittäjän poistamaan verkkotunnuksen käytöstä:

Valvontaviranomainen voi antaa päätöksen myös väliaikaisena, jolloin se on voimassa, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu.

Valvontaviranomaisen on ennen 1 tai 2 momentin mukaisen päätöksen antamista varattava päätöksen saajalle sekä säännöksiä rikkoneelle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle tilaisuus tulla kuulluiksi, paitsi jos kuulemista ei voida toimittaa niin nopeasti kuin asian kiireellisyys välttämättä vaatii.

Valvontaviranomainen voi asettaa palveluntarjoajalle tai verkkotunnusvälittäjälle 1 ja 2 momentin mukaisten päätöstensä noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon määräämisestä ja tuomitsemisesta säädetään uhkasakkolaissa.

Valvontaviranomaisen 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Se, johon tässä pykälässä tarkoitettu päätös kohdistuu, ja säännöksiä rikkonut luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voivat saattaa muun kuin väliaikaisena annetun päätöksen hakemuksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa tiedoksisaannista. Muutoin päätös jää pysyväksi. Päätöstä on noudatettava, jollei markkinaoikeus toisin määrää.

Asian käsittelystä markkinaoikeudessa säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013).

9 luku

Seuraamukset

80 §

Toimiluvan peruuttaminen

Valvontaviranomaisen on peruutettava toimilupa, jos:

- 1) luvanhaltija sitä pyytää;
- 2) toimiluvanhaltija ei enää täytä toimiluvanhaltijalle 8–11 §:ssä säädettyjä edellytyksiä; tai
- 3) yksinoikeustoimiluvan haltija laiminlyö 19 §:ssä tarkoitetun korvauksen maksamisen sille valtioneuvoston päättämän maksuaikataulun puitteissa.

Valvontaviranomainen voi peruuttaa toimiluvan, jos:

- 1) toimiluvanhaltija on toistuvasti tai vakavasti rikkonut tämän lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä;
- 2) toimiluvanhaltija on antanut valvontaviranomaiselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan toimiluvan myöntämiseen, tai salannut sellaisen seikan;
- 3) toimiluvanhaltija laiminlyö 68 §:ssä tarkoitetun valvontamaksun maksamisen.

Toimilupa voidaan peruuttaa 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa vain, jos menettelyä jatketaan seuraamusmaksun määräämisen tai kieltopäätöksen jälkeen tahallisesti.

Ennen toimiluvan peruuttamista koskevan päätöksen tekemistä toimiluvanhaltijalle on asetettava kohtuullinen määräaika toiminnassa havaittujen puutteellisuuksien korjaamiseksi, ellei toimiluvan peruuttaminen välittömästi ole välttämätöntä rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi ja rahapelihaittojen vähentämiseksi.

81 §

Rikemaksu

Valvontaviranomainen määrää rikemaksun toimiluvanhaltijalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta:

- 1) laiminlyö tai rikkoo 18 §:ssä säädettyä ilmoitusvelvollisuutta;
- 2) laiminlyö tai rikkoo 33 §:n 2 momentissa säädettyä velvollisuutta toimittaa valvontaviranomaiselle huolenpitovelvollisuutta koskeva suunnitelma;
- 3) laiminlyö tai rikkoo 44 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta esittää tiedot toimipaikassa työskentelevien henkilöiden koulutuksesta ja osaamisesta;
- 4) laiminlyö tai rikkoo 66 §:ssä säädettyä raportointivelvollisuutta;
- 5) laiminlyö tai rikkoo 69 §:ssä säädettyä velvollisuutta toimittaa valvontaviranomaiselle tiedot valvontamaksun määräämistä varten;

6) toimittaa 18, 66, 69 §:ssä tarkoitetut tiedot selkeästi puutteellisena, annetun määräajan jälkeen tai sellaisessa muodossa, että ne eivät sisällöllisesti vastaa valvontaviranomaisen pyytämiä tietoja tai käsittelyssä olevaa asiaa.

Valvontaviranomainen voi määrätä rikemaksun:

1) toimiluvanhaltijan tilintarkastajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo 67 §:ssä säädettyä ilmoitusvelvollisuutta;

2) maksupalveluntarjoajalle ja kryptovaran tarjoajalle, jos tämä jättää toimittamatta 77 §:ssä tarkoitetut valvontaviranomaisen vaatimat tiedot kokonaisuudessaan tai osittain tai mikäli toimitetut tiedot ovat toistuvasti selkeästi puutteellisia, toimitettu annetun määräajan jälkeen tai eivät sisällöllisesti vastaa valvontaviranomaisen pyytämiä tietoja tai käsittelyssä olevaa asiaa.

Rikemaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin. Rikemaksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kestoaika. Määrättävä rikemaksu on vähintään 1 000 euroa ja enintään 100 000 euroa.

Jos teko tai laiminlyönti on erityisen moitittava, rikemaksun sijaan voidaan määrätä seuraamusmaksu.

Rikemaksu voidaan määrätä edellyttäen, ettei asia kokonaisuutena arvioiden anna aiheita ankarampiin toimenpiteisiin.

Rikemaksu määrätään maksettavaksi valtiolle.

82 §

Rikemaksun määräämättä jättäminen

Valvontaviranomainen voi jättää rikemaksun määräämättä, jos:

1) toimiluvanhaltija on oma-aloitteisesti ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin virheen korjaamiseksi välittömästi virheen havaitsemisen jälkeen ja ilmoittanut virheestä viivytyksettä valvontaviranomaiselle eikä virhe tai laiminlyönti ole vakava tai toistuva;

2) virheellistä menettelyä on pidettävä vähäisenä;

3) rikemaksun määräämistä on muuten pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

83 §

Rikemaksun määräämisoikeuden vanhentuminen

Valvontaviranomainen ei saa määrätä rikemaksua, jos sitä ei ole tehty viiden vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti tapahtui, tai jatkettun rikkomuksen tai laiminlyönnin osalta viiden vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti päättyi.

84 §

Rikemaksun täytäntöönpano

Rikemaksun täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus. Rikemaksu pannaan täytäntöön siinä järjestyksessä kuin sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa säädetään.

85 §

Seuraamusmaksu

Seuraamusmaksu voidaan määrätä sille toimiluvanhaltijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö:

1) rahapeliin toimeenpanossa 20–29 §:n, 32 §:n, 33 § 1 momentin, 35–42 §:n ja 43 §:n 1 ja 2 momentin tai 44–46 §:n säännöksiä;

2) rahapeliin markkinoinnissa 48–53 §:n säännöksiä;

3) 72 §:n 1 tai 2 momentin mukaista kieltoa.

Seuraamusmaksu voidaan määrätä sille toimiluvanhaltijalle, joka rahapeliin toimeenpanossa tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö tämän lain 30 tai 31 §:n ja niiden nojalla annettujen asetusten määräyksiä.

Seuraamusmaksu voidaan määrätä sille, joka laiminlyö 68 §:ssä tarkoitettua valvontamaksun suorittamisen.

Seuraamusmaksu voidaan määrätä sille maksupalveluntarjoajalle, maksunvälittäjälle tai kryptotavaran tarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö 75 §:ssä tarkoitettua kieltoa käynnistää ja toteuttaa rahapelaamiseen liittyviä maksutapahtumia.

Seuraamusmaksu voidaan määrätä verkkoyritykselle, jos se tahallaan tai huolimattomuudesta ei noudata 78 §:ssä tarkoitettua velvoitetta estää pääsyn rahapelejä tämän lain vastaisesti markkinoivalle verkkosivustolle tai sellaisen rahapeliyhteisön verkkosivustolle, jolla ei ole tässä laissa tarkoitettua toimilupaa.

86 §

Seuraamusmaksun suuruus

Seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, ja sitä määrittäessä otetaan huomioon:

1) rikkomuksen laatu, laajuus, moitittavuus ja kestoaika;

2) rikkomuksella saavutettu hyöty, jos tämä tieto on saatavilla;

3) seuraamusmaksun kohteen toimet vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi;

4) seuraamusmaksun kohteen mahdolliset aiemmat tämän lain säännöksiin liittyvät rikkomukset.

Oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään neljä prosenttia kyseisen rikkomuksen päättymistä edeltäneen vuoden liikevaihdosta, kuitenkin enintään viisi miljoonaa euroa. Seuraamusmaksun on kuitenkin oltava vähintään 10 000 euroa. Jos tilinpäätös ei ole seuraamusmaksua määrittäessä vielä valmistunut, jos liiketoiminta on vasta aloitettu eikä tilinpäätöstä ole saatavissa tai jos tilinpäätöstä ei ole muusta syystä saatavissa, liikevaihto voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään neljä prosenttia hänen rikkomuksen päättymistä edeltäneenä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan, kuitenkin enintään 40 000 euroa. Seuraamusmaksun on kuitenkin oltava vähintään 3 000 euroa. Jos tuloja ei voida luotettavasti selvittää, ne voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Edellä tässä pykälässä liikevaihdolla tarkoitetaan kirjanpitolain 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettua liikevaihtoa tai sitä vastaavaa liikevaihtoa.

87 §

Seuraamusmaksun suhde rikosoikeudelliseen sääntelyyn

Seuraamusmaksua ei saa määrätä sille, joka on epäiltynä samasta rikkomuksesta esitutkinnaissa, 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.

Jos samasta rikkomuksesta on vireillä seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia tai se on ratkaistu, syytetä ei saa nostaa eikä tuomiota rikosasiassa antaa.

88 §

Seuraamusmaksun määrääminen

Seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus valvontaviranomaisen esityksestä. Seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos valvontaviranomainen ei ole tehnyt esitystä sen määräämiseksi markkinaoikeudelle viiden vuoden kuluessa siitä, kun rikkomus päättyi.

Asian käsittelystä markkinaoikeudessa säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa.

Seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi valtiolle. Päätöstä seuraamusmaksun määräämisestä ei saa panna täytäntöön ennen kuin päätös on lainvoimainen.

89 §

Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen

Seuraamusmaksua ei esitetä määrättäväksi eikä määrätä, jos:

1) rikkomus on vähäinen; tai

2) seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

Esitys seuraamusmaksun määräämiseksi tulee jättää tekemättä ja seuraamusmaksu määräämättä, jos rahapelin toimeenpanija, elinkeinonharjoittaja tai luonnollinen henkilö on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi välittömästi sen havaitsemisen jälkeen eikä rikkomus ole vakava tai toistuva.

Esitys seuraamusmaksun määräämiseksi tulee jättää tekemättä ja seuraamusmaksu määräämättä myös, jos saman rikkomuksen johdosta on määrätty uhkasakko maksettavaksi tai uhkasakon maksuunpanoa koskeva hakemus on vireillä.

90 §

Käsittelyn lykkääminen

Tuomioistuin voi lykätä seuraamusmaksuasian käsittelyä, jos toisessa oikeudenkäynnissä on vireillä samaa toimintaa koskeva muu asia, jolla voi olla vaikutusta seuraamusmaksuasiassa annettavaan ratkaisuun.

91 §

Seuraamusmaksun täytäntöönpano ja raukeaminen

Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus. Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa. Seuraamusmaksu vanhenee viiden vuoden kuluttua seuraamusmaksua koskevan lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä.

Seuraamusmaksu raukeaa maksuvelvollisen kuollessa.

92 §

Hallinnollisen seuraamuksen määrääminen yritysjärjestelytilanteessa

Rikemaksu tai seuraamusmaksu saadaan määrätä myös sellaiselle elinkeinonharjoittajalle, jolle elinkeinotoiminta, jossa laiminlyönti tai rikkomus on tapahtunut, on siirtynyt yrityskaupan tai muun yritysjärjestelyn seurauksena.

93 §

Hallinnollisen seuraamuksen ja muun päätöksen julkistaminen

Valvontaviranomaisen on julkistettava rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämistä koskeva päätös, toimiluvan peruuttamista koskeva päätös, ja 73 §:ssä tarkoitettua rahapelin toimeenpanon tai markkinoinnin kieltämistä koskeva päätös. Päätös on julkistettava viipymättä sen jälkeen, kun päätöksestä on ilmoitettu sen kohteena olevalle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle. Julkistamisesta on käytävä ilmi, onko seuraamuksen määräämistä koskeva päätös lainvoimainen, rikkomuksen luonne ja tyyppi sekä rikkomuksesta vastuussa olevan henkilöllisyys. Jos muutoksenhakuviranomainen kumoaa päätöksen kokonaan tai osittain, valvontaviranomaisen on julkistettava tieto muutoksenhakuviranomaisen päätöksestä vastaavalla tavalla kuin seuraamuksen määrääminen on julkistettu. Seuraamusta koskevat tiedot on pidettävä valvontaviranomaisen internetsivuilla viiden vuoden ajan.

Jos seuraamuksen kohteena olevan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nimen julkistaminen olisi kohtuutonta, tai jos seuraamuksen julkistaminen vaarantaisi meneillään olevan viranomaistutkinnan, toimivaltainen valvontaviranomainen voi:

1) lykätä seuraamusta koskevan päätöksen julkistamista, kunnes perusteita olla julkistamatta päätöstä ei enää ole;

2) julkistaa seuraamusta koskevan päätöksen ilman seuraamuksen kohteena olevan henkilön nimeä.

Jos valvontaviranomainen julkistaa seuraamusta koskevan päätöksen ilman seuraamuksen kohteena olevan henkilön nimeä, valvontaviranomainen voi samalla päättää julkistaa nimen myöhemmin kohtuullisen ajan kuluttua, jos perusteet julkistamatta jättämiselle lakkaavat tuossa ajassa.

94 §

Rahapelirikkomus

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

1) rikkoo 25 §:ssä säädettyä velaksi pelaamisen, ilmaispelien ja alennusten tarjoamisen kieltä,

2) rikkoo 24 §:ssä säädettyä rahapelien ikärajaa,

3) ei noudata velvollisuutta kieltää sisäänpääsyä pelikasinoon tai erityiseen pelisaliin 39 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa,

4) rikkoo 36 §:n 1 momentin raha-automaattien sijoittamista koskevia säännöksiä tai

5) rikkoo rahaliikenteen valvontalaitetta koskevia 37 §:n säännöksiä,

on tuomittava *rahapelirikkomuksesta* sakkoon.

95 §

Viittaus rikoslakiin

Rangaistus uhkapelin järjestämisestä, rahapelirikoksesta ja arpajaisrikoksesta säädetään rikoslain (39/1889) 17 luvun 16, 16 a ja 16 b §:ssä.

10 luku

Valtionavustukset pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen

96 §

Avustettava toiminta

Valtionavustus voidaan myöntää valtion talousarvioon otetun määrärahan puitteissa toimintaan, jonka tarkoituksena on pelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen.

Valtionavustuksia pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen voidaan myöntää kolmeen eri avustuskokonaisuuteen, joita ovat:

- 1) lakisääteisiä palveluja täydentävien sähköisten, anonymien pelihaittapaalveluiden toimintaan (sähköisten palveluiden avustuskokonaisuus);
- 2) pelihaittoja vähentävän alueellisen työn kehittämiseen (aluetuon avustuskokonaisuus); ja
- 3) pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevaan tieteelliseen tutkimukseen (tieteellisen tutkimuksen avustuskokonaisuus).

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin avustettavasta toiminnasta.

97 §

Valtionapuviranomainen

Valtionapuviranomainen on Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

98 §

Määrärahan käyttösuunnitelma

Sosiaali- ja terveysministeriö antaa vuosittain toukokuun loppuun mennessä Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle määrärahan käyttösuunnitelman valmistelun linjaukset ja alustavan määrärahaehyksen seuraavalle vuodelle.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin määrärahan käyttösuunnitelman vahvistamisesta.

99 §

Valtionavustuslain soveltaminen

Avustuksesta säädetään lisäksi valtioneuvoston laissa (688/2001).

11 luku

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtävät rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä

100 §

Rahapelihaittojen seuranta, tutkimus ja arviointi sekä ehkäisy ja hoidon kehittäminen

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa rahapelihaittojen seurannasta, tutkimuksesta ja arvioinnista sekä rahapelihaittojen ehkäisyssä ja hoidon kehittämisestä. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos hoitaa tehtävää sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti.

101 §

Pelihaittarekisteri

Tämän lain 100 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi Terveysten ja hyvinvoinnin laitos pitää rekisteriä yksinoikeustoimiluvan, rahapelitoimiluvan ja peliohjelmitoimiluvan saamiseksi tehdyistä hakemuksista, toimilupien myöntämisestä, toimilupien peruuttamisista, luvan hakijoista ja saajista, ilmoituksista, ilmoitusten tekijöistä, pelien toimeenpanosta ja markkinoinnista, pelaajista, peliestoista, rahansiirto- ja tappiorajoista, asiamiehistä, tarkastustoimenpiteistä sekä kieltoihin, estoihin, uhkasakkomenettelyyn, seuraamusmaksuihin ja rikemaksuihin liittyvistä toimenpiteistä.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos saa käsitellä pelihaittarekisterissä henkilötietoja, jos se on välttämätöntä tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaisten tehtäviensä suorittamiseksi.

102 §

Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen tiedonsaantioikeus

Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksella on oikeus saada toimiluvanhaltijalta rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen seurantaan, tutkimukseen ja rahapelien haitallisuuden arviointia sekä haittojen ehkäisyssä ja hoidon kehittämisestä varten välttämättömät tiedot, kuten:

- 1) toimiluvan myöntämiseksi toimitetut tiedot;
- 2) valvontamaksun määrittämiseksi toimitetut tiedot;
- 3) pelaajan asettamat tappio- ja talletusrajat;
- 4) pelaajia koskevat peliestot;
- 5) rahapelien pelitapahtumat;
- 6) rahapelien pelitilapahtumat;
- 7) rahapelien markkinointia ja rahapelien toimeenpanoa koskevat tiedot;
- 8) rekisteröidyn pelaajan tunnistetiedot;
- 9) tiedot pelikulutuksesta tuotetasolla, alueellisesti, kanavakohtaisesti ja myyntipaikkakohtaisesti;
- 10) myyntipaikkojen ja raha-automaattien sijoittumista koskevat tiedot;
- 11) tiedot pelipaikkojen kävijämääristä sekä alaikäisvalvonnasta;
- 12) pelitoiminnan harjoittajan liiketoiminnan suunnitteluun ja strategiaan liittyvät tiedot sekä kansainvälisen yhteistyön kautta saatavat pelaamista ja pelimarkkinoita koskevat tiedot.

13) yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan asiakkaisiinsa kohdistamat huolenpitotoimet.

Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on oikeus yhdistää I momentissa tarkoitettuja henkilötietoja muualla säädettyjen tiedonsaantioikeuksiensa nojalla tai muutoin lakisääteisten tehtäviensä toimeenpanossa haltuunsa saamiin tietoihin, jos se on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen on pseudonymisoitava henkilötiedot ennen niiden siirtämistä analysoitavaksi, mikäli pseudonymisointi on mahdollista suorittaa lakisääteisten tehtävien toteuttamisen vaarantumatta. Tässä pykälässä tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyyn ei sovelleta sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annettua lakia (552/2019).

103 §

Sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaantioikeus

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen seurantaa, tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia sekä haittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämistä varten välttämättömät tiedot, kuten:

- 1) toimiluvan myöntämiseksi toimitetut tiedot;
- 2) valvontamaksun määräämiseksi toimitetut tiedot;
- 3) pelaajan asettamat tappio- ja talletusrajat;
- 4) pelaajia koskevat peliestot;
- 5) rahapelien pelitapahtumat;
- 6) rahapelien pelitilitapahtumat;
- 7) rahapelien markkinointia ja rahapelien toimeenpanoa koskevat tiedot;
- 8) rekisteröidyn pelaajan tunnistetiedot;
- 9) tiedot pelikulutuksesta tuotetasolla, alueellisesti, kanavakohtaisesti ja myyntipaikkakohtaisesti;
- 10) myyntipaikkojen ja raha-automaattien sijoittumista koskevat tiedot;
- 11) tiedot pelipaikkojen kävijämääristä sekä alaikäisvalvonnasta;
- 12) pelitoiminnan harjoittajan liiketoiminnan suunnitteluun ja strategiaan liittyvät tiedot sekä kansainvälisen yhteistyön kautta saatavat pelaamista ja pelimarkkinoita koskevat tiedot.

Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen on pseudonymisoitava tässä pykälässä tarkoitettut henkilötiedot ennen niiden luovuttamista. Henkilötietoja saa käsitellä vain siihen tarkoitukseen, johon ne on luovutettu, sekä tilastollisiin tarkoituksiin. Tässä pykälässä tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyyn ei sovelleta sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annettua lakia.

104 §

Rahapelien toimeenpanijan tietojen luovuttaminen ja tietojen luovuttaminen pelihaittarekisteristä

Rahapelien toimeenpanija tai pelihaittarekisterin pitäjä saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevaa tieteellistä tutkimusta varten rahapelien toimeenpanijoiden asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia tietoja, jos tietojen saajalla on tietosuojaalainsäädännön mukainen oikeus käsitellä näitä tietoja.

12 luku

Muutoksenhaku

105 §

Muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Tämän lain 73 §:ssä tarkoitettua rahapelin toimeenpanon kieltämistä koskevaa päätöstä ja 80 §:ssä tarkoitettua toimiluvan peruuttamista koskevaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

106 §

Valvontamaksua koskeva oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku

Valvontaviranomaisen päätökseen määrätä 68 §:ssä tarkoitettu valvontamaksu saa vaatia oikaisua 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Valvontaviranomaisen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

107 §

Markkinointikiellon saattaminen markkinaoikeuden käsiteltäväksi

Valvontaviranomaisen antamaan 73 §:ssä tarkoitettuun rahapelin markkinoinnin kieltoon, markkinoinnin ja toimeenpanon kieltoon tai tällaisen kiellon tehosteeksi asetettuun uhkasakoon ei saa valittamalla hakea muutosta.

Se, jolle valvontaviranomainen on antanut 1 momentissa tarkoitettua kiellon taikka asettanut tällaisen kiellon tehosteeksi uhkasakon, voi hakemuksella saattaa asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa määräyksen tai päätöksen tiedoksisaamisesta. Kieltoa on noudatettava, jollei markkinaoikeus toisin määrää.

Asian käsittelystä markkinaoikeudessa ja muutoksenhausta markkinaoikeuden päätökseen säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa.

108 §

Muutoksenhaku markkinaoikeuden päätökseen seuraamusmaksusta

Markkinaoikeuden seuraamusmaksua koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.

Markkinaoikeuden päätöksestä saa valittaa se, jolle markkinaoikeus on määrännyt seuraamusmaksun.

Valvontaviranomainen saa valittaa markkinaoikeuden päätöksestä, jolla markkinaoikeus on hylännyt viranomaisen esityksen kokonaan tai osaksi.

13 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

109 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta .

Lain 2 luvun, 54 §:n, 61 ja 62 §:n säännökset toimiluvan hakemisesta, myöntämisestä ja sen edellytyksistä, toimivaltaisesta viranomaisesta ja viranomaisen tiedonsaantioikeudesta tulevat voimaan kuitenkin jo 1.1.2026 lukien kuitenkin siten, että Poliisihallitus toimii 54 §:ssä tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena 31.12.2026 saakka.

Edellä 2 momentista poiketen 2 lukuun sisältyviä 7, 9–12 ja 14–18 §:n säännöksiä peliohjelmitoimiluvan osalta sovelletaan kuitenkin vasta 1.1.2027 lukien. Peliohjelmitoimilupaa koskevia lain 2 §:n 2 momentin ja 32 §:n säännöksiä sovelletaan kuitenkin vasta 1.1.2028 lukien.

2.

Laki**arpajaislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan arpajaislain (1047/2001) 3 §, 4 §:n 2–8 kohta, 3 ja 4 luku, 42 a ja 43 §, 45 §:n 3 momentti, 46 §, 47 §:n 1–4 ja 7 momentti, 48–55 §, 62 a–62 n §, 64 §:n 2 ja 3 kohta, 66 a § sekä 67 §:n 6 kohta

sellaisina kuin niistä ovat 3 § ja 4 §:n 2–8 kohta laeissa 1286/2016, 677/2019 ja 1284/2021, 3 ja 4 luku laeissa 1286/2016, 1284/2021 ja 335/2023, 42 a ja 48 § laissa 1286/2016, 43 §, 45 §:n 3 momentti ja 47 §:n 1–4 ja 7 momentti laissa 1284/2021, 48 § osaksi laissa 575/2011, 49–52 §, 54 ja 55 §, 62 a–62 n laissa 1284/2021, 53 § laissa 335/2023 ja 66 a § laeissa 661/2010 ja 134/2013

muutetaan 1, 2 §, 3 a §:n otsikko, 5, 8, 42, 42 b §, 44, 45 §, 57, 59, 60, 62, 63, 64, 66, 67 §

sellaisina kuin niistä ovat 1 § laeissa 1286/2016, 1284/2021 ja 335/2023, 2 § osaksi laissa 1284/2021, 3 a §:n otsikko ja 5 § laissa 1286/2016, 42 ja 44, 64 ja 66 § laissa 1284/2021, 42 b § laeissa 1184/2013 ja 617/2019, 45 § laeissa 1286/2016 ja 1284/2021, 57 § laissa 506/2009, 62 § laeissa 1286/2016 ja 677/2019, 63 § laissa 661/2010 ja 67 § osaksi laissa 1286/2016 sekä

lisätään 1 §:ään uusi 4 momentti ja 8 §:ään uusi 2 ja 3 momentti, sellaisena kuin niistä on 1 § laeissa 1286/2016, 1284/2021 ja 335/2023 seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala ja tarkoitus

Tässä laissa säädetään arpajaisten toimeenpanosta ja toimeenpanon valvonnasta.

Tämän lain tarkoituksena on taata arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

Tämä laki ei koske sattumanvaraisen edun tarjoamista markkinoinnissa, jos edun saaminen ei edellytä muuta vastiketta kuin hyödykkeen ostamista tai ostotarjouksen tekemistä.

Rahapelilaissa (xxx/yyyy) säädetään rahapeliin toimeenpanosta ja valvonnasta.

2 §

Arpajaisten määritelmä

Tässä laissa tarkoitetaan arpajaisilla toimintaa, johon osallistutaan vastiketta vastaan ja jossa osallistuja voi saada kokonaan tai osittain sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton. Vastikkeena ei pidetä osallistumisilmoituksesta arpajaisiin osallistuvalla koituvia posti-, paikallis- tai kaukopuhelumuksuja taikka vastaavia kuluja, jotka eivät tule arpajaisten toimeenpanijan hyväksi.

Mitä tässä laissa säädetään arpajaisista, koskee myös tavaravoittoautomaattien ja muiden peliautomaattien ja pelilaitteiden pitämistä yleisön käytettävänä vastiketta vastaan siten, että pelaaja voi saada osittain tai kokonaan sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton.

Mitä tässä laissa säädetään arpajaisista koskee myös

- 1) ulkomailla toimeenpantavia arpajaisia, siltä osin kuin niiden arpoja myydään tai välitetään Suomessa ja
- 2) Ahvenanmaan maakunnassa toimeenpantavia arpajaisia, siltä osin kuin niiden arpoja myydään tai välitetään myös muualla Suomessa.

3 a §

Arpajaisten toimeenpanomuotojen määritelmät

4 §

Muut määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *arvalla* lipuketta tai sitä vastaavassa sähköisessä taikka muussa niihin verrattavassa muodossa olevaa tositetta, josta ilmenee oikeus osallistua arpajaisiin;
- 8) *markkinoinnilla* mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myynninedistämistoimintaa; epäsuoraa mainontaa on erityisesti tuotteen myynninedistäminen muun tuotteen mainonnan yhteydessä siten, että muun tuotteen tunnuksena käytetään sellaisenaan tai tunnistettavasti muunnettuna tuotteen tai sen myyjän vakiintunutta tunnusta tai että muun tuotteen mainonnasta muutoin välittyy mielikuva tietystä tuotteesta tai sen myyjästä; tämän lain soveltamisalaan kuuluvana arpajaisten markkinointina ei pidetä, arpajaissivustossa käytetystä kielestä riippumatta, pelkkää ulkomaisen tai ahvenanmaalaisen arpajaissivuston saatavillaoloa sähköisessä tietoverkossa, jos arpajaissivustoon ei ole liitetty muuta arpajaisiin Suomessa tai valtakunnassa osallistumista edistävää aineistoa
- 9) *huvipuistolla* kiinteässä sijaintipaikassa toimivaa huvittelupaikkaa, jonka tulojen pääosa muodostuu karusellien, erilaisten auto- ja vuoristoratojen taikka muiden vastaavien huvipuistolaitteiden pitämisestä maksua vastaan yleisön käytettävänä;
- 10) *tivolilla* paikasta toiseen siirtyvää huvittelupaikkaa.

5 §

Arpajaisten toimeenpano-oikeus

Arpajaiset saa toimeenpanna rekisteröity yhdistys, itsenäinen säätiö tai muu sellainen yhteisö, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus ja jonka kotipaikka on Suomessa. Rahapeliin toimeenpano-oikeudesta säädetään rahapelilaissa.

8 §

Luvan peruuttaminen

Arpajaisten toimeenpanoon myönnetty lupa voidaan peruuttaa, jos luvansaaja on toiminut olennaisesti vastoin arpajaisten toimeenpanon kannalta oikeudellisesti merkityksellistä lakia tai lupaehtoja taikka jos luvansaaja ei täytä enää luvan saamisen edellytyksiä.

Edellä 3 a §:n 3–4 kohdassa tarkoitettujen arpajaisten toimeenpanoon myönnetty lupa peruutetaan, jos luvansaaja sitä pyytää.

Edellä 3 a §:n 1–2 kohdissa tarkoitettujen arpajaisten toimeenpanoon myönnetty lupa peruutetaan, jos luvansaaja sitä pyytää eikä arpojen myyntiä ei ole aloitettu.

42 §

Arpajaisten valvonta

Arpajaisten toimeenpanoa valvotaan arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Poliisihallitus vastaa arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta ja arpajaistoiminnan tilastoimisesta. Poliisihallitus voi antaa arpajaisten toimeenpanoa ja toimeenpanon valvontaa koskevia lausuntoja ja ohjeita.

Poliisilaitos valvoo alueellaan toimeenpantavia arpajaisia.

42 b §

Arpajaisten valvontarekisteri

Tässä laissa säädettyjen lupa- ja valvontatehtävien suorittamiseksi poliisi pitää rekisteriä ilmoituksista, lupahakemuksista, luvista, lupien peruuttamisista, tilityksistä, ilmoitusten tekijöistä, luvan hakijoista ja saajista, arpajaisten käytännön toimeenpanijoista, tarkastustoimenpiteistä sekä kieltoihin liittyvistä toimenpiteistä.

Henkilötietojen käsittelystä poliisin rekistereissä säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (616/2019).

44 §

Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen tiedonsaantioikeus

Poliisihallituksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada arpajaisten toimeenpanoon luvan saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä ja tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijalta valvontatehtävän suorittamiseksi ja arpajaistoiminnan tilastoimiseksi välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.

Poliisilaitoksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada arpajaisten toimeenpanoon luvan saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä sekä tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijalta valvontatehtävän suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.

Tiedot voidaan luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai muutoin sähköisesti.

45 §

Tarkastus- ja kiello-oikeus

Poliisilaitoksella, Poliisihallituksella ja 58 §:ssä tarkoitetulla tarkastuslaitoksella on oikeus tarkastaa, että tavaravoittoautomaateissa sekä 56 §:ssä tarkoitetuissa peliautomaateissa ja pelilaitteissa käytetään hyväksyttyä rahaliikenteen valvontalaitetta.

Poliisilaitoksella ja Poliisihallituksella on oikeus kieltää 1 momentissa tarkoitetun automaatin tai pelilaitteen käytettävänä pitäminen, jos siinä ei ole hyväksyttyä rahaliikenteen valvontalaitetta taikka se on sijoitettu automaattien tai pelilaitteiden sijoittamista koskevien säännösten vastaisesti. Jos havaittu puute tai vika on vähäinen, poliisi voi kiellon sijasta määrätä sen korjattavaksi.

47 §

Voittojen periminen

Bingopelissä saatu voitto on perittävä yhden vuoden kuluessa voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.

Tavara-arpajaisten ja arvauskilpailujen voitto, lukuun ottamatta niitä tavara-arpajaisia, jotka saadaan toimeenpanna ilman tässä laissa säädettyä lupaa, on perittävä kahden kuukauden kuluessa tavara-arpajaisluvan voimassaoloajan päättymisestä.

57 §

Rahaliikenteen valvontalaite

Jos tavaravoittoautomaatin taikka 56 §:ssä tarkoitetun peliautomaatin ja pelilaitteen käyttämisestä suoritettava maksu peritään automaatin tai pelilaitteen käyttökuntoon saattavan laitteen (*rahalukko*) avulla, automaatissa ja pelilaitteessa on oltava Poliisihallituksen määräämän tarkastuslaitoksen tarkastama ja hyväksymä rahaliikenteen valvontalaite. Sen on luotettavasti tallennettava tiedot laitteen käyttämisestä kertyneistä maksuista. Tallennettavista tiedoista on laadittava tositteet, jotka tulee säilyttää kirjanpitoaineiston säilyttämisestä säädetyllä tavalla.

59 §

Selvitykset ja tositteet

Tavaravoittoautomaatin sekä 56 §:ssä tarkoitetun peliautomaatin ja pelilaitteen, ei kuitenkaan käsinpyöritettävän onnenpyörän käyttämisestä on laadittava selvitykset ja tositteet, joista ilmevät:

- 1) automaatin tai pelilaitteen sijoituspaikka ja sijoittamisaika;
- 2) rahaliikenteen valvontalaitteen lukema automaattia tai pelilaitetta käyttöön otettaessa, valvontalaitetta vaihdettaessa, kassaa tyhjennettäessä sekä automaattia tai pelilaitetta luovutettaessa;
- 3) kassan tyhjentämisen ajankohta;
- 4) aika, jonka rahaliikenteen valvontalaite on epäkuntoisuutensa vuoksi tai muusta syystä ollut poissa toiminnasta;
- 5) rahaliikenteen valvontalaitteen tai automaatin taikka pelilaitteen käyttökuntoisuuden tarkistamiseksi suoritettujen käyttökertojen määrä; ja
- 6) automaatissa tai pelilaitteessa käytettyjen laitteen ohjeistuksen vastaisten kolikoiden määrä.

60 §

Automaattiin ja pelilaitteeseen sekä arpoihin merkittävät tiedot

Tavaravoittoautomaateissa sekä 56 §:ssä tarkoitetuissa peliautomaateissa ja pelilaitteissa on oltava näkyvällä paikalla merkintä automaatti- ja pelilaitetoiminnan harjoittajasta sekä tämän yhteystiedot ja yritys- ja yhteisötunnus.

Arpaan tai sen myynnin yhteydessä maksutta annettavaan ilmoitukseen tulee merkitä arpajaisten toimeenpanoa, toimeenpanijaa sekä voittojen määrää, arvoa ja lajia koskevat tiedot.

62 §

Arpajaisten toimeenpanoa koskevat kiellot

Arpajaisten toimeenpano muulla kuin 3 a §:ssä taikka 56 §:ssä tarkoitettulla tavalla on kielletty.

Kiellettyä on:

1) arpojen myyminen ja välittäminen ilman tässä laissa edellytettyä lupaa toimeenpantuihin arpajaisiin sekä tällaisten arpajaisten markkinointi;

2) arpojen myyminen tai välittäminen tai arpajaisten markkinointi ulkomaille, jollei se ole sallittua sen valtion tai alueen lainsäädännön mukaan, johon arpoja myydään tai välitetään taikka arpajaisia markkinoidaan;

Ilman tässä laissa tarkoitettua lupaa tapahtuvaan tavaravoittoautomaattien tai 56 §:ssä tarkoitettujen peliautomaattien ja pelilaitteiden käytettävänä pitämiseen ei saa luovuttaa tilaa.

Liikkeelle laskettavalle joukkovelkakirjalle ei saa koron lisäksi maksaa arpomiseen perustuvaa hyvitystä.

63 §

Viittaukset rikoslakiin

Rangaistus arpajaisrikoksesta säädetään rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 b §:ssä.

64 §

Arpajaisrikkomus

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

1) rikkoo 10 §:ssä säädettyä kieltoa toimeenpanna arpajaiset velaksi,

4) rikkoo 27 §:n 3 momentissa säädettyä osallistumiskieltoa,

5) toimii tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijana vastoin 28 §:n 2 momentissa säädettyä,

6) suorittaa tavara-arpajaisten arvonnän tai arpojen sekoittamisen vastoin sitä, mitä 29 §:n 1 momentissa säädetään, tai ei noudata 29 §:n 2 momentissa säädettyä arvonnän tulosta koskevaa ilmoittamisvelvollisuutta,

7) rikkoo 40 §:n tavaravoittoautomaattien tai 56 §:n 1 momentissa tarkoitettujen peliautomaattien tai pelilaitteiden sijoittamista koskevia säännöksiä tai

8) rikkoo rahaliikenteen valvontalaitetta koskevia 57 §:n säännöksiä,

on tuomittava *arpajaisrikkomuksesta* sakkoon.

66 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Tämän lain nojalla tehtyä luvan peruuttamista tai lupaehtojen muuttamista koskevaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

67 §

Tarkemmat säännökset

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä:

- 1) tavara-arpajaisten arpoihin merkittävistä ja niiden myynnin yhteydessä annettavista tiedoista;
- 2) lupahakemuksen ja 31 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen sisällöstä sekä lupapäätösten sisällöstä;
- 3) arpajaisten toimeenpanoon liittyvistä menettelyistä ja määräajoista;
- 4) 3 a §:ssä tarkoitettujen arpajaisten tilitysten sisällöstä, tilitysten nähtävänä pitämisestä, tilitysten nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista sekä tilitysten säilyttämisestä;
- 5) 57 §:ssä tarkoitettusta rahaliikenteen valvontalaitteesta, 58 §:ssä tarkoitetulle tarkastuslaitokselle toimitettavista laitteista ja asiakirjoista, poikkeuksista tyyppitarkastusvelvollisuudesta sekä valvontalaitteen tarkastamisesta ja hyväksymisestä;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa toimeenpantujen rahapelien tuoton ottamiseen valtion talousarvioon ja tuoton tilittämiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Ennen tämän lain voimaantuloa toimeenpantuihin rahapeleihin sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita 47 §:n säännöksiä voiton perimisestä ja 48 §:n ja sen nojalla annettuja säännöksiä ratkaisusuosituksesta.

Veikkaus Oy:n vuoden 2026 tuottoa koskevan selvityksen toimittamiseen ja tilinpäätösasiakirjojen toimittamiseen sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita 17 §:n 3 momentin ja 53 §:n 1 momentin säännöksiä.

3.

Laki

henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 12 §:n 2 momentti ja 38 §:n 2 momentin 6 kohta, sellaisena kuin niistä on 12 §:n 2 momentti laissa 1285/2021 ja 38 §:n 2 momentin 6 kohta laissa 696/2021.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 1 luvun 2 §:n 1 momentin 9 kohta ja 3 §:n 3 momentti sekä 7 luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohta, sellaisena kuin niistä on 1 luvun 3 §:n 3 momentti laissa 1286/2021, seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan

9) rahapelilain (xxx/yyyy) 5 ja 6 §:ssä tarkoitettuun toimiluvanhaltijaan;

3 §

Soveltamisalaa koskeva raja

Tätä lakia ei sovelleta pidettäessä raha-automaatteja käytettävänä pelikasinon ulkopuolella. Lakia sovelletaan kuitenkin, jos pelaaminen tapahtuu rahapelilain 20 §:ssä tarkoitetulla tavalla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena.

7 luku

Valvonta

1 §

Valvontaviranomaiset ja ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle

Tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvovat seuraavat viranomaiset:

2) Lupa- ja valvontavirasto 1 luvun 2 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettua toimiluvanhaltijaa ja 10 kohdassa tarkoitettua rahapeliyhteisöä sekä 1 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua

LUONNOS 3.7.2024

elinkeinonharjoittajaa ja yhteisöä, joka välittää osallistumismaksuja ja -ilmoituksia 1 luvun 2 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitetun toimiluvan haltijan ja 10 kohdassa tarkoitetun rahape-
liyhteisön tarjoamiin rahapeleihin;

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

5.

Laki

arpajaisverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan arpajaisverolain (552/1992) 1 §:n 1 momentti, 2 §:n 1 momentti sekä 4 §:n 1 ja 3 momentti,
sellaisina kuin niistä ovat 2 §:n 1 momentti osaksi laissa 1292/2016 ja 4 §:n 1 momentti laissa 1315/2011, sekä
lisätään 1 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, seuraavasti:

1 §

Soveltamisala

Arpajaisveroa suoritetaan valtiolle

- 1) Suomessa yksinoikeudella toimeenpannuista rahapeleistä ja muista arpajaisista;
- 2) Suomessa myönnetyn toimiluvan perusteella Suomessa pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä;
- 3) muista kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista Suomessa toimeenpannuista arpajaisista.

Veroa ei ole suoritettava Suomesta toisessa valtiossa pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä.

2 §

Määritelmät

Arpajaisilla tarkoitetaan:

- 1) peliä, johon pelaaja osallistuu rahavastiketta vastaan ja voi voittaa osittain tai kokonaan sattumaan perustuen rahaa (rahapeli);
- 2) arpajaislain (1047/2001) 3 a §:ssä tarkoitettuja arpajaisia sekä arpajaislain 56 §:ssä tarkoitettujen peliautomaattien ja pelilaitteiden pitämistä yleisön käytettävänä;
- 3) muuta kuin arpajaislainsäädännössä tarkoitettua julkisesti järjestettyä arvontaa, arvaamista, vedonlyöntiä tai niihin rinnastettavaa, sattumasta osaksi tai kokonaan riippuvaa menettelyä, jossa voi voittaa rahaa tai rahanarvoisen etuuden, jota ei ole pidettävä kohtuullisena vastikkeena jostakin suorituksesta eikä enakkoperintälaissa (1118/1996) tarkoitettuna palkkana.

4 §

Veron peruste ja verokanta

Edellä 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista rahapeleistä ja muista arpajaisista arpajaisvero on 22 prosenttia tuotosta.

LUONNOS 3.7.2024

Bingopelistä, josta voittona ei voi saada rahaa, vero on 5 prosenttia jaettujen voittojen yhteensasketusta arvosta, johon ei lueta uuteen peliin oikeuttavia voittoja.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

6.

Laki

tuloverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan tuloverolain (1535/1992) 21 c §, sellaisena kuin se on laissa 1293/2016, sekä
muutetaan 85 §, sellaisena kuin se on laissa 334/2005, seuraavasti:

85 §

Arpajaisvoitto

Veronalaista tuloa ei ole voitto, joka on saatu:

- 1) arpajaisverolain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetuista rahapeleistä tai muista arpajaisista;
- 2) toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti toimeenpannuista muista arpajaisista kuin rahapeleistä;
- 3) toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä.

Veronalaista tuloa on kuitenkin voitto, jota voidaan pitää kohtuullisena vastikkeena jostakin suorituksesta tai ennakkoperintälaissa tarkoitettuna palkkana.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

7.

Laki

verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 20 §:n kohta 5, sellaisena kuin se on laissa 1500/2011, seuraavasti:

20 §

Tietojen antaminen eräille viranomaisille

Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa pyynnöstä:

5) viranomaiselle arpajaislain (1047/2001) mukaisten arpajaisten ja rahapelilain (xxx/yyyy) mukaisten rahapelien toimeenpanoa koskevan lupa-asian käsittelyä varten verovelvollista koskevine tunnistetietoineen tietoja arpajaisista ja rahapeleistä sekä niistä suoritetuista arpajaisveroista;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

8.

Laki

rikoslain 17 luvun 16 a ja 16 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 a § ja 16 b §, sellaisina kuin ne ovat laeissa
1287/2016 ja 578/2011, seuraavasti:

17 luku

Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

16 a §

Rahapelirikos

Joka

- 1) toimeenpanee rahapelin ilman rahapelilain (xxx/yyyy) edellyttämää toimilupaa;
- 2) myy tai välittää muun kuin rahapelilaissa tarkoitetun toimiluvanhaltijan toimeenpanemaa rahapeliä tai markkinoi sellaista rahapeliä vastoin rahapelilain 72 §:n 2 momentin 2 tai 3 kohdassa säädettyä kieltoa;
- 3) myy tai välittää rahapelejä ulkomaille tai markkinoi rahapeliä ulkomaille vastoin rahapelilain 72 §:n 2 momentin 4 kohdassa säädettyä kieltoa;
- 4) ilman rahapelin toimeenpanijan lupaa myy tai välittää rahapelilain 5 tai 6 §:ssä tarkoitetun toimiluvanhaltijan toimeenpanemaa rahapeliä taikka vastaanottaa sellaiseen rahapeliin liittyviä pelipanoksia tai välittää sellaiseen rahapeliin liittyviä voittoja rahapelilain 72 §:n 2 momentin 5 kohdassa säädettyä kieltoa; taikka
- 5) luovuttaa tilan raha-automaatin tai kasinopelin käytettävänä pitämiseen, jos sitä pitää käytettävänä muu kuin rahapelilain 5 tai 6 §:ssä tarkoitettu toimiluvanhaltija, vastoin rahapelilain 72 §:n 2 momentin 6 kohdassa säädettyä kieltoa,
on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, rahapelirikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

16 b §

Arpajaisrikos

Joka

- 1) toimeenpanee muut kuin 16 a §:n 1 kohdassa tarkoitetut arpajaiset ilman arpajaislaissa tarkoitettua lupaa,
- 2) muulla kuin 16 a §:ssä tarkoitetulla tavalla rikkoo arpajaislain 62 §:n 1–4 momentissa säädettyä kieltoa,
- 3) käyttää arpajaisten tuotot olennaisesti vastoin laissa, arpajaisten toimeenpanoon annetussa luvassa tai tuottojen käyttötarkoituksen muuttamista koskevassa luvassa annettua määräystä,
- 4) laiminlyö arpajaisten toimeenpanoon kuuluvan tilitysvelvollisuuden,

- 5) toimeenpanee arpajaislain 27 §:n 1 momentissa tarkoitettut pienarpajaiset, vaikkei täytä arpajaislain 5 §:ssä säädettyjä arpajaisten toimeenpanoa koskevia edellytyksiä,
- 6) rikkoo olennaisesti tai toistuvasti arpajaisten toimeenpanoon annettuun lupaan liitettyjä ehtoja tai määräyksiä,
- 7) toimeenpanee rahapelin olennaisesti tai toistuvasti vastoin rahapelilain 30 tai 31 §:n nojalla annettua asetusta tai
- 8) rikkoo rahapelien markkinointia koskevia rahapelilain 48–53 §:n säännöksiä,
- 9) toimeenpanee rahapelejä vastoin rahapelilain 72 §:n 1 momentin mukaista kieltoa, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, arpajaisrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

9.

Laki

sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 1 momentin 17 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1209/2022, seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädettyssä järjestyksessä pannaan täytäntöön seuraavat seuraamukset:

17) rahapelilaissa (xxx/yyyy) tarkoitettu rikemaksu ja markkinaoikeuden määräämä seuraamusmaksu;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

10.

Laki

oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 1 luvun 2 §:n 2 momentin kohta 7 ja 6 §:n 2 momentin kohta 6 sellaisina kuin ne ovat laissa 1287/2021 ja 5 luvun 2 §:n 7 momentti, seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

2 §

Kilpailu- ja valvonta-asiat

Markkinaoikeus käsittelee kilpailu- ja valvonta-asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetty:

7) rahapelilaissa (xxx/yyyy) tarkoitetut Lupa- ja valvontaviraston esitykset seuraamusmaksun määräämisestä.

6 §

Markkinaoikeudelliset asiat

Markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisina asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetty:

6) rahapelilaissa tarkoitetut muut kuin seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat.

5 luku

Markkinaoikeudellisten asioiden käsittely

2 §

Asian vireillepanoon oikeutetut

Alkoholilain, rahapelilain ja tupakkalain mukaisten asioiden osalta vireillepanoon oikeuteista säädetään erikseen.

LUONNOS 3.7.2024

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Lain 1 luvun 2 §:n 2 momentin 7 kohdassa tarkoitetun esityksen voi tehdä Poliisihallitus
31.12.2026 saakka.

11.

Laki

kuluttajansuojalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvun 8 a §:n 2 momentin 10 kohta, 5 a luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohta ja 6 luvun 2 §:n 1 momentin 8 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 2 luvun 8 a §:n 2 momentin 10 kohta ja 6 luvun 2 §:n 1 momentin 8 kohta laissa 1211/2013 ja 5 a luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohta laissa 1242/2021, seuraavasti:

2 luku

Markkinointi ja menettelyt asiakassuhteessa

8 a §

Ennen sopimuksen tekemistä annettavat tiedot

Mitä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta:

10) sopimukseen, joka koskee arpajaislain (1047/2001) ja rahapelilain (xxx/yyyy) soveltamisalaan kuuluvaa palvelua;

5 a luku

Digitaalista sisältöä ja digitaalisia palveluja koskevat sopimukset

2 §

Soveltamisalan rajoitukset

Tämän luvun säännöksiä ei sovelleta sopimukseen:

2) joka koskee arpajaislain ja rahapelilain soveltamisalaan kuuluvaa palvelua;

6 luku

Kotimyynti ja etämyynti

2 §

Soveltamisalan rajoitukset

Tämän luvun säännöksiä ei sovelleta:

8) sopimukseen, joka koskee arpajaislain ja rahapelilain soveltamisalaan kuuluvaa palvelua;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

12.

Laki

sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 32 ja 173 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan seuraavasti sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 32 §:n 1 momentin 1 kohta ja 173 §:n 1 momentin 5 kohta, sellaisena kuin niistä on 32 §:n 1 momentin 1 kohta laissa 1271/2021, seuraavasti:

32 §

Ohjelmistotoimiluvan peruuttaminen

Toimilupaviranomainen voi peruuttaa toimiluvan osaksi tai kokonaan, jos:
1) ohjelmistotoimiluvanhaltija on toistuvasti ja vakavasti rikkonut tätä lakia, rahapelilain (xxx/yyyy) 72 §:n 2 momentin 3 kohtaa ilman toimilupaa toimeenpantujen rahapelien markkinoinnista, kuvaohjelmalain 6 §:ää kuvaohjelman ikärajan noudattamisesta, tämän lain 27 tai 37 §:ssä tarkoitettuja toimilupaehtoja taikka syyllistynyt rikoslain 11 luvun 10 §:ssä tarkoitettuun kiihottamiseen kansanryhmää vastaan, 10 a §:ssä tarkoitettuun törkeään kiihottamiseen kansanryhmää vastaan tai mainitun lain 34 a luvun 5 e §:ssä tarkoitettuun terrorismirikoksiin liittyvään julkiseen kehottamiseen;

173 §

Soveltamisalan rajoitukset

Tämän luvun säännöksiä ei sovelleta:

5) vastikkeelliseen arpajais- ja rahapelitoimintaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

13.

Laki

hevoskilpailulain 2 §:n kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan hevoskilpailulain (796/1993) 2 §, sellaisena kuin se on laissa 1310/2016.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

14.

Laki

elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 8 §:n 22 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1577/2019, sekä

lisätään 8 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 661/1989, 1539/1992, 1160/2002, 717/2004, 1077/2008, 471/2009, 938/2010, 490/2012, 645/2014, 1087/2014, 1405/2014, 825/2017, 308/2019, 736/2019, 1577/2019, 1075/2020 ja 957/2021, uusi 23 kohta, seuraavasti:

8 §

Edellä 7 §:ssä tarkoitettuja vähennyskelpoisia menoja ovat muun ohessa:

22) tuloverolain 35 b §:ssä tarkoitetun säästöhenkivakuutuksen, kapitalisaatiosopimuksen ja eläkevakuutuksen tuottamat tuloverolain 35 b §:n 5 momentissa säädetyllä tavalla lasketut tappiot;

23) rahapelilain (xxx/yyyy) 19 §:n nojalla suoritettava korvaus rahapeliin toimeenpanemiseen oikeuttavasta toimiluvasta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

2.

Laki

arpajaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan arpajaislain (1047/2001) 3 §, 4 §:n 2–8 kohta, 3 ja 4 luku, 42 a ja 43 §, 45 §:n 3 momentti, 46 §, 47 §:n 1–4 ja 7 momentti, 48–55 §, 62 a–62 n §, 64 §:n 2 ja 3 kohta, 66 a § sekä 67 §:n 6 kohta

sellaisina kuin niistä ovat 3 § ja 4 §:n 2–8 kohta laeissa 1286/2016, 677/2019 ja 1284/2021, 3 ja 4 luku laeissa 1286/2016, 1284/2021 ja 335/2023, 42 a ja 48 § laissa 1286/2016, 43 §, 45 §:n 3 momentti ja 47 §:n 1–4 ja 7 momentti laissa 1284/2021, 48 § osaksi laissa 575/2011, 49–52 §, 54 ja 55 §, 62 a–62 n laissa 1284/2021, 53 § laissa 335/2023 ja 66 a § laeissa 661/2010 ja 134/2013

muutetaan 1, 2 §, 3 a §:n otsikko, 5, 8, 42, 42 b §, 44, 45 §, 57, 59, 60, 62, 63, 64, 66, 67 § sellaisina kuin niistä ovat 1 § laeissa 1286/2016, 1284/2021 ja 335/2023, 2 § osaksi laissa 1284/2021, 3 a §:n otsikko ja 5 § laissa 1286/2016, 42 ja 44, 64 ja 66 § laissa 1284/2021, 42 b § laeissa 1184/2013 ja 617/2019, 45 § laeissa 1286/2016 ja 1284/2021, 57 § laissa 506/2009, 62 § laeissa 1286/2016 ja 677/2019, 63 § laissa 661/2010 ja 67 § osaksi laissa 1286/2016 sekä

lisätään 1 §:ään uusi 4 momentti ja 8 §:ään uusi 2 ja 3 momentti, sellaisena kuin niistä on 1 § laeissa 1286/2016, 1284/2021 ja 335/2023 seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Lain soveltamisala ja tarkoitus

Lain soveltamisala ja tarkoitus

Tässä laissa säädetään arpajaisten toimeenpanosta ja toimeenpanon valvonnasta, *Veikkaus Oy:n toiminnasta ja toiminnan rajoituksista, tuottojen tilittämisestä ja käyttötarkoituksista sekä tuottojen käytön valvonnasta.*

Tämän lain tarkoituksena on taata arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

Tämä laki ei koske sattumanvaraisen edun tarjoamista markkinoinnissa, jos edun saaminen ei edellytä muuta vastiketta kuin hyödykkeen ostamista tai ostotarjouksen tekemistä.

Tässä laissa säädetään arpajaisten toimeenpanosta ja toimeenpanon valvonnasta.

Tämän lain tarkoituksena on taata arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

Tämä laki ei koske sattumanvaraisen edun tarjoamista markkinoinnissa, jos edun saaminen ei edellytä muuta vastiketta kuin hyödykkeen ostamista tai ostotarjouksen tekemistä.

Rahapelilaissa (xxx/yyyy) säädetään rahapelien toimeenpanosta ja valvonnasta.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Arpajaisten määritelmä

Arpajaisten määritelmä

Tässä laissa tarkoitetaan arpajaisilla toimintaa, johon osallistutaan vastiketta vastaan ja jossa osallistuja voi saada kokonaan tai osittain sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton. Vastikkeena ei pidetä osallistumisilmoituksesta arpajaisiin osallistuvalla koituvia posti-, paikallis- tai kaukopuhelumaksuja taikka vastaavia kuluja, jotka eivät tule arpajaisten toimeenpanijan hyväksi.

Tässä laissa tarkoitetaan arpajaisilla toimintaa, johon osallistutaan vastiketta vastaan ja jossa osallistuja voi saada kokonaan tai osittain sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton. Vastikkeena ei pidetä osallistumisilmoituksesta arpajaisiin osallistuvalla koituvia posti-, paikallis- tai kaukopuhelumaksuja taikka vastaavia kuluja, jotka eivät tule arpajaisten toimeenpanijan hyväksi.

Mitä tässä laissa säädetään arpajaisista, koskee myös *pelikasinotoiminnan harjoittamista sekä kasinopelien, raha- ja tavaravoittoautomaattien ja muiden peliautomaattien ja pelilaitteiden pitämistä yleisön käytettävänä vastiketta vastaan siten, että pelaaja voi saada osittain tai kokonaan sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton.*

Mitä tässä laissa säädetään arpajaisista, koskee myös tavaravoittoautomaattien ja muiden peliautomaattien ja pelilaitteiden pitämistä yleisön käytettävänä vastiketta vastaan siten, että pelaaja voi saada osittain tai kokonaan sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton.

Mitä tässä laissa säädetään arpajaisista koskee myös

Mitä tässä laissa säädetään arpajaisista koskee myös

1) ulkomailla toimeenpantavia arpajaisia, siltä osin kuin niiden arpoja myydään tai välitetään Suomessa ja

1) ulkomailla toimeenpantavia arpajaisia, siltä osin kuin niiden arpoja myydään tai välitetään Suomessa ja

2) Ahvenanmaan maakunnassa toimeenpantavia arpajaisia, siltä osin kuin niiden arpoja myydään tai välitetään myös muualla Suomessa.

2) Ahvenanmaan maakunnassa toimeenpantavia arpajaisia, siltä osin kuin niiden arpoja myydään tai välitetään myös muualla Suomessa.

3 §

Rahapelien ja niiden toimeenpanomuotojen määritelmät

(kumotaan)

Rahapeleillä tarkoitetaan tässä laissa sellaisia arpajaisia, joista pelaaja voi voittaa rahaa.

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *raha-arpajaisilla rahapelejä, joissa voi arpomisella voittaa rahaa;*

2) *vedonlyöntipeleillä rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua urheilun tai muun kilpailun, myös hevoskilpailun, taikka rahapelin tapahtumia tai tuloksia koskevien arvausten perusteella pelaajan asettaman rahapanoksen ja pelikohteen tuloksen todennäköisyyttä osoittavan kertoimen tuloon*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

mukaisesti määräytyvien voittojen jakoon; vedonlyönnissä pelaaja voi lunastaa voiton kokonaan tai osittain, vaikka vedonlyönnin kohteella ei ole vielä tulosta;

3) veikkauspeleillä muita kuin 2 kohdassa tarkoitettuja rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua urheilu- tai muun kilpailun, myös hevoskilpailun tapahtumia tai tuloksia koskevien arvausten taikka numeroiden, merkkien tai muiden tunnusten arpomisen perusteella voittojen jakoon;

4) raha-automaatilla peliautomaattia tai -laitetta, jota pelaamalla pelaaja voi voittaa rahaa;

6) kasinopeleillä ruletti-, kortti- ja noppasekä muita niihin rinnastettavia rahapelejä;

7) totopeleillä rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua hevoskilpailujen tuloksiin liittyvien arvausten perusteella voittojen jakoon;

8) yhdistelmäpeleillä rahapelejä, joissa on yhdistetty ominaisuuksia 1–7 kohdassa tarkoitetuista rahapeleistä.

Edellä 2 momentissa tarkoitettuja rahapelejä voidaan toimeenpanna myös virtuaalisesti, jolloin voiton määräytyminen perustuu arvontaan.

3 a §

3 a §

Muiden arpajaisten toimeenpanomuotojen määritelmät

Arpajaisten toimeenpanomuotojen määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *tavara-arpajaisilla* arpajaisia, joissa voi arpomisella tai muulla siihen rinnastettavalla sattumaan perustuvalla tavalla voittaa tavaraa tai tavaraan taikka palveluihin vaihdettavissa olevia lahja- tai ostokortteja;

2) *arvauskilpailulla* tavara-arpajaisia, joihin osallistuvalla on mahdollisuus arvauskohteesta, ei kuitenkaan urheilu- ja muista kilpailuista, tekemiensä arvausten perusteella voittaa tavaraa tai tavaraan taikka palveluihin vaihdettavissa olevia lahja- tai ostokortteja;

3) *bingopelillä* arpajaisia, joissa voittajat ovat ne, joiden pelilipukkeessa tai muussa sitä vastaavassa sähköisessä muodossa olevassa tositteessa on arvotut numerot pelin sääntöjen

Voimassa oleva laki

Ehdotus

mukaisessa järjestyksessä, ja joissa voi voittaa tavaraa tai tavaraan taikka palveluihin vaihdettavissa olevia lahja- tai ostokortteja; sekä

4) *tavaravoittoautomaatilla* peliautomaattia tai -laitetta, josta pelaaja voi voittona saada tavaraa.

4 §

4 §

Muut määritelmät

Muut määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *arvalla* lipuketta tai sitä vastaavassa sähköisessä taikka muussa niihin verrattavassa muodossa olevaa tositetta, josta ilmenee oikeus osallistua arpajaisiin;

2) *rahapelitoiminnalla rahapelin toimeenpanoa*;

3) *sähköisesti välitettävillä rahapeleillä rahapelejä, joita toimeenpannaan etäpalveluna, sähköisessä muodossa tai muun viestinnän mahdollistavan tekniikan avulla*;

4) *pelitilillä rahapeliyhtiön rahapelejä varten pitämää pelaajan tiliä*;

5) *pelikasinolla hyväksytyä ja valvottua huoneistoa, jossa voidaan pitää pelaajan käytettävänä sellaisia raha-automaatteja ja kasinopelejä, joissa mahdollinen häviö voi olla ilmeisessä epäsuhteessa ainakin jonkun osallistujan maksukykyyn, sekä muita rahapelejä*;

6) *erityisellä pelisalilla yksinomaan tai pääasiallisesti rahapeliä pelaamiseen varattua tilaa tai sellaista sähköistä pelisivustoa, jolla pelaaminen edellyttää rekisteröitymistä pelaajaksi*;

7) *pelipisteellä rahapeliä muuta myyntipaikkaa kuin erityistä pelisalia tai pelikasinona*;

8) *markkinoinnilla mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myynninedistämistoimintaa; epäsuoraa mainontaa on erityisesti tuotteen myynninedistäminen muun tuotteen mainonnan yhteydessä siten, että muun tuotteen tunnuksena käytetään sellaisenaan tai tunnistettavasti muunnettuna tuotteen tai sen myyjän vakiintunutta tunnusta tai että muun tuotteen mainonnasta muutoin välittyy mielikuva tietystä tuotteesta tai sen myyjästä; tämän lain*

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *arvalla* lipuketta tai sitä vastaavassa sähköisessä taikka muussa niihin verrattavassa muodossa olevaa tositetta, josta ilmenee oikeus osallistua arpajaisiin;

(kumotaan)

(kumotaan)

(kumotaan)

(kumotaan)

(kumotaan)

(kumotaan)

8) *markkinoinnilla mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myynninedistämistoimintaa; epäsuoraa mainontaa on erityisesti tuotteen myynninedistäminen muun tuotteen mainonnan yhteydessä siten, että muun tuotteen tunnuksena käytetään sellaisenaan tai tunnistettavasti muunnettuna tuotteen tai sen myyjän vakiintunutta tunnusta tai että muun tuotteen mainonnasta muutoin välittyy mielikuva tietystä tuotteesta tai sen myyjästä; tämän lain*

Voimassa oleva laki

soveltamisalaan kuuluvana arpajaisten markkinointina ei pidetä, arpajaissivustossa käytystä kielestä riippumatta, pelkkää ulkomaisen tai ahvenanmaalaisen arpajaissivuston saatavillaoloa sähköisessä tietoverkossa, jos arpajaissivustoon ei ole liitetty muuta arpajaisiin Suomessa tai valtakunnassa osallistumista edistävää aineistoa; *tämän lain soveltamisalaan kuuluvana arpajaisten markkinointina ei pidetä myöskään arpajaisten markkinointia Suomessa tai valtakunnassa levitettävässä ulkomaisessa tai ahvenanmaalaisessa julkaisussa, jos julkaisun pääasiallinen tarkoitus ei ole rahapeliin markkinointi ja jos arpajaisten markkinointi ei kohdistu erityisesti Suomeen tai valtakuntaan;*

9) *huvipuistolla* kiinteässä sijaintipaikassa toimivaa huvittelupaikkaa, jonka tulojen pääosa muodostuu karusellien, erilaisten auto- ja vuoristoratojen taikka muiden vastaavien huvipuistolaitteiden pitämisestä maksua vastaan yleisön käytettävänä;

10) *tivolilla* paikasta toiseen siirtyvää huvittelupaikkaa.

5 §

Arpajaisten toimeenpano-oikeus

Arpajaiset saa toimeenpanna rekisteröity yhdistys, itsenäinen säätiö tai muu sellainen yhteisö, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus ja jonka kotipaikka on Suomessa.

Rahapeliin toimeenpanon yksinoikeudesta säädetään 11 §:ssä.

8 §

Luvan peruuttaminen

Arpajaisten toimeenpanoon annettu lupa voidaan peruuttaa, jos luvansaaja on toiminut olennaisesti vastoin arpajaisten toimeenpanon kannalta oikeudellisesti merkityksellistä lakia tai lupaehtoja taikka jos luvansaaja ei täytä enää luvan saamisen edellytyksiä.

Ehdotus

soveltamisalaan kuuluvana arpajaisten markkinointina ei pidetä, arpajaissivustossa käytystä kielestä riippumatta, pelkkää ulkomaisen tai ahvenanmaalaisen arpajaissivuston saatavillaoloa sähköisessä tietoverkossa, jos arpajaissivustoon ei ole liitetty muuta arpajaisiin Suomessa tai valtakunnassa osallistumista edistävää aineistoa

9) *huvipuistolla* kiinteässä sijaintipaikassa toimivaa huvittelupaikkaa, jonka tulojen pääosa muodostuu karusellien, erilaisten auto- ja vuoristoratojen taikka muiden vastaavien huvipuistolaitteiden pitämisestä maksua vastaan yleisön käytettävänä;

10) *tivolilla* paikasta toiseen siirtyvää huvittelupaikkaa.

5 §

Arpajaisten toimeenpano-oikeus

Arpajaiset saa toimeenpanna rekisteröity yhdistys, itsenäinen säätiö tai muu sellainen yhteisö, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus ja jonka kotipaikka on Suomessa.

Rahapeliin toimeenpano-oikeudesta säädetään *rahapelilaisissa*.

8 §

Luvan peruuttaminen

Arpajaisten toimeenpanoon myönnetty lupa voidaan peruuttaa, jos luvansaaja on toiminut olennaisesti vastoin arpajaisten toimeenpanon kannalta oikeudellisesti merkityksellistä lakia tai lupaehtoja taikka jos luvansaaja ei täytä enää luvan saamisen edellytyksiä.

Edellä 3 a §:n 3–4 kohdassa tarkoitettujen arpajaisten toimeenpanoon myönnetty lupa peruutetaan, jos luvansaaja sitä pyytää.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Edellä 3 a §:n 1–2 kohdissa tarkoitettujen arpajaisten toimeenpanoon myönnetty lupa peruutetaan, jos luvansaaja sitä pyytää eikä arpojen myyntiä ei ole aloitettu.

3 luku

(kumotaan 3 luku)

Rahapelitoiminta

11 §

Yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseen

Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseen. (kumotaan)

12 §

Veikkaus Oy

Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. (kumotaan)

Yhtiön tehtävänä on harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään.

Yhtiöllä on hallintoneuvosto. Hallintoneuvoston tehtävänä on seurata ja valvoa, että yhtiö harjoittaa rahapelitoimintaa 2 momentissa säädetyllä tavalla, sekä tukea yhtiön ja sen sidosryhmien välistä yhteistyötä.

Veikkaus Oy:n 13 b §:n 2 momentissa tarkoitetun luvan nojalla perustama tytäryhtiö voi harjoittaa muuta toimintaa kuin rahapelitoimintaa. Tällainen toiminta on eriytettävä kirjanpidollisesti Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnasta. Tytäryhtiön ja Veikkaus Oy:n väliset taloudelliset suhteet on järjestettävä markkinaehtoisesti.

Jollei tässä tai muualla laissa toisin säädetä, yhtiöön sovelletaan osakeyhtiöitä koskevia säännöksiä sekä valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia (1368/2007).

Voimassa oleva laki

Ehdotus

13 b §

Veikkaus Oy:n toiminnan rajoitukset

*Veikkaus Oy ei saa toimeenpanna muita ar-
pajaisia kuin rahapelejä.* (kumotaan)

*Veikkaus Oy ei ilman valtioneuvoston kans-
lian lupaa saa perustaa eikä hankkia omistuk-
seensa muita kuin rahapelitoimintaansa var-
ten tarpeellisia yhtiöitä tai niiden osakkeita
eikä luovuttaa näiden yhtiöiden osakkeita uu-
delle omistajalle.*

*Veikkaus Oy tai sen tytäryhtiö ei ilman val-
tioneuvoston kanslian lupaa saa:*

*1) perustaa rahastoja eikä tehdä kohdenta-
mattomia varauksia taikka muuttaa niiden
kirjanpidollista luonnetta;*

*2) muuttaa osakepääomaansa tai yhtiöjär-
jestystään;*

3) myöntää lainoja;

*4) tehdä muita investointeja kuin toimin-
tansa edellyttämiä käyttöomaisuushankintoja.*

*Veikkaus Oy ei saa jakaa osakkeenomista-
jilleen osinkoa voitostaan eikä vapaasta
omasta pääomastaan. Veikkaus Oy tai sen ty-
täryhtiö ei saa myöskään jakaa toimihenkilöilleen vastikkeetonta etua voitostaan eikä ylijäämästään.*

13 c §

Rahapelien toimeenpano

*Rahapelit on toimeenpantava siten, että ra-
hapelitoimintaan osallistuvien oikeusturva
taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään
estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia talou-
dellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja
ehkäistään ja vähennetään.* (kumotaan)

Valtioneuvoston asetuksella säädetään:

*1) siitä, kuinka suuri osuus rahapelejä toi-
meenpantaessa kertyvistä pelimaksuista on
maksettava pelaajille voittoina, miten voitot
on pyöristettävä sekä miten perimättä jääneet
voitot on jaettava;*

*2) pelipisteissä, erityisissä pelisaleissa ja
pelikasinoissa olevien raha-automaattien ja
kasinopelien lajeista ja enimmäismääristä,
erityisten pelisalien enimmäismääristä sekä*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

pelikasinoiden lukumäärästä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan lisäksi säätää rahapelien sallituista myyntiajoista.

Sisäministeriön asetuksella säädetään rahapelien pelisäännöistä. Pelisääntöjen tulee sisältää voitonjakoa ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset sekä raha-automaattien ja kasinopelien suurimpia sallittuja pelipanoksia ja pelivoittoja koskevat määräykset. Raha-arpajaisten sekä veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien sääntöjen tulee lisäksi sisältää arvontaa koskevat määräykset.

Pelisäännöt voivat sisältää myös pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi:

1) pelilaji-, pelityyppi- tai pelikohtaisia pelien tahtia ja muita ominaisuuksia koskevia määräyksiä;

2) pelilaji-, pelityyppi-, peli- ja pelaajakohdaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia koskevia määräyksiä.

14 §

Pelaajan rekisteröinti, tunnistautuneena pelaaminen, pelitili ja asiakkaan tunteminen

Veikkaus Oy:n on 13 c §:n 5 momentissa ja 14 c §:ssä tarkoitettujen pelaamiselle asetettujen rajoitusten toteutumisen varmistamiseksi rahapelejä toimeenpantaessa rekisteröitävä pelaaja, avattava pelaajalle pelitili ja varmistettava, että pelaaja voi pelata rahapelejä ainoastaan Veikkaus Oy:n rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena.

(kumotaan)

Pelaajalla saa olla ainoastaan yksi pelitili. Pelitili on henkilökohtainen.

Pelaajaa rekisteröitäessä Veikkaus Oy:n on todennettava pelaajan henkilöllisyys pelaajan täysi-ikäisyyden varmistamiseksi. Veikkaus Oy:n on todennettava pelaajan asuinpaikka muun valtion tai alueen lainsäädännön alueellisen soveltamisalan kunnioittamisen varmistamiseksi pelaajaa rekisteröitäessä ja säännöllisesti asiakassuhteen aikana.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Mitä 1 ja 3 momentissa säädetään pelitilin avaamisesta sekä pelaajan asuinpaikan todentamisesta, ei kuitenkaan sovelleta toimeenpantaessa rahapelejä pelikasinolla.

Pelaajalle tulee antaa tiedot pelitilillä olevista varoista, varojen siirroista, pelitapahtumista sekä pelaamista koskevista rajoituksista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelitilistä, pelaajan henkilöllisyyden ja hänen asuinpaikkansa todentamisesta sekä menettelystä, jolla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena pelaaminen varmistetaan.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvästä asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta säädetään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017).

14 a §

Rahapelien ikäraja

Veikkaus Oy taikka elinkeinonharjoittaja tai yhteisö, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja tai luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, ei saa antaa alle 18-vuotiaan pelata rahapelejä. (kumotaan)

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelaajan täysi-ikäisyyden varmistamistavoista.

14 b §

Rahapelien markkinointi

Veikkaus Oy saa markkinoida rahapelejä ja yhtiötä, jos markkinointi on määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista sekä välttämätöntä rahapelikysynnän ohjaamiseksi tämän lain nojalla harjoitettavaan rahapelitoimintaan ja vähemmän taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaan rahapelaamiseen. (kumotaan)

Markkinoinnilla ei saa edistää taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaa rahapelaamista:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1) *ihannoimalla rahapelaamista esittämällä rahapelaaminen tavoiteltavana tai liioitellun myönteisenä tai yllyttämällä rahapelaamiseen;*

2) *kuvaamalla runsasta rahapelaamista myönteisesti taikka pelaamattomuutta tai kohutuullista rahapelaamista kielteisesti;*

3) *arkipäiväistämällä rahapelaamista rinnastamalla rahapelaaminen osaksi arkea tai henkilön arkirutiineihin, henkilön jokapäiväiseen tai tavanomaiseen kulutuskäyttäytymiseen, kuten elintarvikkeiden tai vaatteiden hankkimiseen tai esittämällä rahapelaaminen tarpeellisenä tai harmittomana ajanvietteenä;*

4) *esittämällä rahapelaaminen ratkaisuna henkilön taloudellisiin ongelmiin, keinoksi henkilön taloudellisen aseman parantamiseksi tai henkilön elämänhallinnan haasteisiin tai vaihtoehdoksi työnteolle;*

5) *kuvaamalla rahapelaamista tavaksi edistää henkilön sosiaalista menestystä tai hyväksyntää;*

6) *antamalla harhaanjohtavan tai todellisuutta vastaamattoman kuvan rahapelin voittomahdollisuuksista, korostamalla liiallisesti mahdollisuuksia suuriin voittoihin tai kuvaamalla rahapelaamista taloudellisesti, sosiaalisesti tai terveydellisesti riskittömäksi;*

7) *käyttämällä hyväksi rahapelaamiseen liittyvää tietämättömyyttä, kokemattomuutta tai herkkäuskoisuutta;*

8) *tarjoamalla pelirahaa taikka tarjoamalla rahapelejä ilmaiseksi tai alennetulla hinnalla tai yhdistetyillä tarjouksilla;*

9) *tarjoamalla rahapelin tai muun hyödykkeen ostotapahtuman tai rahapelin valinnan taikka voiton perimisen yhteydessä muuta rahapelejä ostettavaksi tai valittavaksi;*

10) *tarjoamalla rahapelin ostotapahtuman yhteydessä muuta sattumanvaraista etua kuin rahapeleihin sisältyvää voittomahdollisuutta;*

11) *kehottamalla rahoittamaan rahapelaa misella yleishyödyllistä toimintaa;*

12) *muulla 1–11 kohdassa tarkoitettua tapaa vastaavalla tavalla.*

Markkinointia ei saa kohdistaa alaikäisiin tai muutoin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin. Markkinoinnissa ei saa esiintyä

Voimassa oleva laki

Ehdotus

alaikäisiä henkilöitä. Rahapelejä ei saa markkinoida sellaisessa televisio- ja radiotoiminnassa, kuvaohjelman elokuvateatterissa tapahtuvassa julkisessa esittämisessä ja julkaisutoiminnassa, joka on suunnattu alaikäisille, eikä sellaisen median palvelussa, joka on suunnattu alaikäisille tai vetoaa erityisesti alaikäisiin ja nuoriin henkilöihin.

Seuraavia rahapelejä ei saa markkinoida muualla kuin sellaisissa erityisissä pelisaleissa ja pelikasinoissa, joihin kyseiset rahapelit on sijoitettu:

- 1) raha-arpajaiset silloin, kun niitä toimeenpannaan sähköisesti;*
- 2) nopearytmiset veikkauspelit silloin, kun niitä toimeenpannaan yksinomaan sähköisesti;*
- 3) raha-automaatit;*
- 4) kasinopelit.*

Sellaisia yhdistelmäpelejä, joihin on pelisääntöjen antamisen yhteydessä todettu liittyvän erityinen rahapelihaittojen vaara, ei saa markkinoida muualla kuin sellaisissa erityisissä pelisaleissa, pelikasinoissa ja sellaisilla raviradoilla, joihin tai joille pelit tai niiden myyntipiste on sijoitettu.

Edellä 4 ja 5 momentissa tarkoitettujen rahapeliä pelipaikkoja ei saa markkinoida. Pelipaikoista voidaan kuitenkin antaa tietoa.

Rahapeliä markkinoinnin tulee aina sisältää tieto rahapelaamisen sallitusta ikäraajasta sekä siitä, mistä saa tietoa pelaamisen hallinnan välineistä ja rahapeliongelmiin apua tarjoavista palveluntuottajista.

Markkinointia ei saa kohdistaa pelaajalle, joka on asettanut itselleen kaikkea pelaamista koskevan eston. Jos pelaaja on asettanut rahapelikohtaisen eston, hänelle saa kohdistaa ainoastaan sellaisen rahapeliä markkinointia, jonka pelaamista hän ei ole itse estänyt.

Poliisihallituksen tehtävänä on valvoa, että rahapeliä markkinoinnissa noudatetaan tämän lain ja kuluttajansuojalain (38/1978) säännöksiä. Veikkaus Oy:n on annettava vuosittain sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle selvitys rahapeliä markkinoinnista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 9 momentissa tarkoitettun selvityksen sisällöstä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

14 c §

Veikkaus Oy:n asettamat rajoitukset pelaamiselle

Veikkaus Oy:n on tarvittaessa asetettava rahapeli- ja pelipöytäpelaamiselle pelilaji-, pelityyppi-, peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi sekä tarjottava pelaajalle mahdollisuus itse asettaa edellä mainittuja rajoituksia.

(kumotaan)

15 §

Pelaamisen estäminen ja kieltäminen pelikasinossa ja erityisessä pelisalissa

Veikkaus Oy ei saa päästää pelikasinoon tai erityiseen pelisaliin henkilöä ja Veikkaus Oy:n tulee poistaa pelikasinosta tai erityisestä pelisalista henkilö, joka on alle 18-vuotias taikka ilmeisesti alkoholin tai muun päihdyttävän tai huumaavan aineen vaikutuksen alainen.

(kumotaan)

Veikkaus Oy:llä ja sen henkilökunnalla on oikeus kieltää henkilöltä pääsy pelikasinoon ja erityiseen pelisaliin, poistaa henkilö tai rajoittaa hänen pelaamistaan, jos:

1) häntä epäillään pelivilpistä tai hän on syyllistynyt pelivilppiin;

2) hänen käyttäytymisensä aiheuttaa tai sen voidaan epäillä aiheuttavan häiriötä pelikasinon tai erityisen pelisalin järjestykselle;

3) pelaaminen on aiheuttanut tai tulee ilmeisesti aiheuttamaan hänelle taloudellista, sosiaalista tai terveydellistä haittaa;

4) hän on pyytänyt, että Veikkaus Oy estää hänen pääsynsä pelikasinoon tai erityiseen pelisaliin taikka rajoittaa hänen pelaamistaan.

Kielto tai rajoitus voidaan asettaa määräaikaikaisesti tai toistaiseksi. Määräaikainen kieltäminen tai rajoitus on voimassa vähintään yhden kuukauden ja enintään yhden vuoden.

Henkilö voi pyytää toistaiseksi asetetun kiellon tai rajoituksen poistamista aikaisintaan vuoden kuluttua kiellon tai rajoituksen

Voimassa oleva laki

Ehdotus

asettamisesta. Edellä 2 momentin 1–3 kohdan nojalla asetettu toistaiseksi voimassa oleva kieltö tai rajoitus tulee poistaa, ellei kiellon jatkamiselle ole painavia syitä. Edellä 2 momentin 4 kohdan nojalla pelaajan pyynnöstä asetettu toistaiseksi voimassa oleva kieltö tai rajoitus poistetaan kolmen kuukauden kuluttua poistamista koskevasta pyynnöstä.

16 §

Raha-automaatteja koskevat erityiset säännökset

Raha-automaatit tulee sijoittaa siten, että niillä pelaamista voidaan esteettömästi valvoa. Niitä ei saa sijoittaa siten, että niiden käyttäminen voi vaarantaa turvallisuutta tai aiheuttaa järjestyshäiriöitä.

(kumotaan)

Raha-automaattien sijoittelua ja niiden käytettävänä pitämistä pelipisteissä koskevat periaatteet tulee suunnitella siten, että pelaamisesta aiheutuvat taloudelliset, sosiaaliset ja terveydelliset haitat olisivat mahdollisimman vähäisiä. Sijoittelussa ja käytettävänä pitämisessä on otettava erityisesti huomioon rahapelaamisen haitat alaikäisille ja haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille.

16 a §

Raha-automaatteja koskeva omavalvonta

Veikkaus Oy:n on laadittava kirjallinen suunnitelma 16 §:ssä tarkoitetun valvonnan ja suunnittelun yleisestä toteuttamisesta sekä pidettävä kirjaa raha-automaattien sijainnista ja yleisistä ja erityisistä määräyksistä, joita se on antanut niiden valvonnasta.

(kumotaan)

Raha-automaattien pelipisteen haltijan on laadittava kirjallinen suunnitelma toimintansa lainmukaisuuden ja 1 momentissa tarkoitetun suunnitelman noudattamisen varmistamiseksi, noudatettava sitä ja pidettävä sen toteuttamisesta kirjaa. Suunnitelma on pidettävä ajan tasalla ja pelipisteen haltijan on huolehdittava siitä, että valvontaan osallistuva henkilökunta tuntee tässä laissa säädetyt ja suunnitelmassa määrätyt velvoitteensa.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa suunnitelmissa tulee kuvata laissa säädetyt velvoitteet, niiden käytännön toteuttamiseen liittyvät riskit, miten velvoitteiden noudattamista seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen suunnitelmien laatimisesta sekä niiden sisällöstä ja toteuttamisesta.

4 luku

(kumotaan 4 luku)

Veikkaus Oy:n tuotto

17 §

Veikkaus Oy:n tuoton ottaminen valtion talousarvioon ja tuoton tilittäminen

Valtion talousarvioon otetaan vuosittain käytettäväksi määräraha, joka vastaa Veikkaus Oy:n viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen osoittamaa voittoa.

Veikkaus Oy:n tulee tilittää 1 momentissa tarkoitettu voitto tuottona valtiolle.

Veikkaus Oy:n on toimitettava selvitys tiliteytystä tuotosta valtiovarainministeriölle, valtioneuvoston kanslialle, sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta.

42 §

Arpajaisten valvonta

Arpajaisten toimeenpanoa valvotaan arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Poliisihallitus vastaa arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta ja arpajaistoiminnan tilastoimisesta. Poliisihallitus voi antaa arpajaisten toimeenpanoa ja toimeenpanon valvontaa koskevia lausuntoja ja ohjeita. Lisäksi Poliisihallitus valvoo, että

(kumotaan)

42 §

Arpajaisten valvonta

Arpajaisten toimeenpanoa valvotaan arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Poliisihallitus vastaa arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta ja arpajaistoiminnan tilastoimisesta. Poliisihallitus voi antaa arpajaisten toimeenpanoa ja toimeenpanon valvontaa koskevia lausuntoja ja ohjeita.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Veikkaus Oy ja sellainen elinkeinonharjoittaja ja yhteisö, joka välittää Veikkaus Oy:n tarjoamiin rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja, noudattaa niitä koskevia säännöksiä ja määräyksiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä.

Poliisilaitos valvoo alueellaan toimeenpantavia arpajaisia.

Poliisilaitos valvoo alueellaan toimeenpantavia arpajaisia.

Rahapelien toimeenpanon valvonnassa on käytettävä tarvittaessa sähköisiä valvontajärjestelmiä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rahapelien sähköisistä valvontajärjestelmistä.

Sisäministeriö hyväksyy Poliisihallituksen valvontajärjestelyjen käyttöönoton sellaisten rahapelien toimeenpanon osalta, joiden pelijärjestelmät sijaitsevat Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa.

42 a §

Rahapeliasioden neuvottelukunta

Sisäministeriön yhteydessä toimii valtioneuvoston asettama rahapeliasioden neuvottelukunta, jonka tehtävänä on seurata rahapelipoliittisten tavoitteiden toteutumista ja kehittämistarpeita.

Neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

(kumotaan)

42 b §

Arpajaisten valvontatiedosto

Tässä laissa säädettyjen lupa- ja valvonta-tehtävien suorittamiseksi poliisi pitää rekisteriä ilmoituksista, lupahakemuksista, luvista, lupien peruuttamisista, tilityksistä, ilmoitusten tekijöistä, luvan hakijoista ja saajista, arpajaisten käytännön toimeenpanijoista, tarkastustoimenpiteistä sekä kieltoihin ja uhkasakkomenettelyyn liittyvistä toimenpiteistä.

Henkilötietojen käsittelystä poliisin rekistereissä säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (616/2019).

42 b §

Arpajaisten valvontarekisteri

Tässä laissa säädettyjen lupa- ja valvonta-tehtävien suorittamiseksi poliisi pitää rekisteriä ilmoituksista, lupahakemuksista, luvista, lupien peruuttamisista, tilityksistä, ilmoitusten tekijöistä, luvan hakijoista ja saajista, arpajaisten käytännön toimeenpanijoista, tarkastustoimenpiteistä sekä kieltoihin liittyvistä toimenpiteistä.

Henkilötietojen käsittelystä poliisin rekistereissä säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (616/2019).

Voimassa oleva laki

Ehdotus

43 §

Rahapelien valvonta ja viralliset valvojat

Poliisihallitus valvoo, että rahapelien toimeenpanossa noudatetaan 13 c §:n nojalla annetulla sisäministeriön asetuksella säädettyjä pelisääntöjä ja että Veikkaus Oy:n pelijärjestelmän ja valvontajärjestelmän tiedot vastaavat toisiaan. Poliisihallituksen tulee valvontajärjestelmiä hyödyntäen pelikierroksittain vahvistaa veikkauspelien tulokset ja voittojen määrä, jollei virallinen valvoja Poliisihallituksen suostumuksella suorita näitä tehtäviä. Poliisihallitus valvoo myös raha-arpaajaisten arvontaa ja arpojen sekoittamista sekä vahvistaa arvonnän tuloksen, jollei julkinen notaari Poliisihallituksen suostumuksella suorita näitä tehtäviä.

(kumotaan)

Poliisihallitus voi määrätä rahapelitoiminnan valvontaa varten virallisia valvojia. Viralliseen valvojaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Poliisihallituksen virkamies ei saa osallistua rahapeleihin, joiden tekninen valvonta on hänen tehtävänä, jos hän voi saada virkatehtävissään tietoonsa sellaista pelitapahtuma-aineistoa, jota hän voi hyödyntää omassa pelaamisessaan. Päätöksen pelaamisen rajoittamisesta tekee Poliisihallitus.

Sisäministeriö voi myöntää luvan 62 §:n 5 momentissa tarkoitettujen rahapelien toimeenpanoon ja hyväksyä valvontajärjestelyjen käyttöönoton tällaisten rahapelien osalta.

44 §

Poliisihallituksen, poliisilaitoksen ja virallisen valvojan tiedonsaantioikeus

Poliisihallituksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada Veikkaus Oy:ltä, arpaajaisten toimeenpanoon luvan saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä ja tavara-arpaajaisten käytännön toimeenpanijalta valvon-

44 §

Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen tiedonsaantioikeus

Poliisihallituksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada arpaajaisten toimeenpanoon luvan saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä ja tavara-arpaajaisten käytännön toimeenpanijalta valvontatehtävän suorittamiseksi ja arpaajaistoiminnan tilastoimiseksi

Voimassa oleva laki

tatehtävän suorittamiseksi ja arpajaistoiminan tilastoinnaksi välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.

Poliisilaitoksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada arpajaisten toimeenpanoon luvan saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä sekä tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijalta valvontatehtävän suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.

Virallisella valvojalla on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada Veikkaus Oy:ltä valvontatehtävän suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.

Tiedot voidaan luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai muutoin sähköisesti.

45 §

Tarkastus- ja kiello-oikeus

Poliisilaitoksella, Poliisihallituksella ja 58 §:ssä tarkoitetulla tarkastuslaitoksella on oikeus tarkastaa, että *raha- ja tavaravoittoautomaateissa* sekä 56 §:ssä tarkoitetuissa peliautomaateissa ja pelilaitteissa käytetään hyväksyttyä rahaliikenteen valvontalaitetta.

Poliisilaitoksella ja Poliisihallituksella on oikeus kieltää 1 momentissa tarkoitetun automaatin tai pelilaitteen käytettävänä pitäminen, jos siinä ei ole hyväksyttyä rahaliikenteen valvontalaitetta taikka se on sijoitettu automaattien tai pelilaitteiden sijoittamista koskevien säännösten vastaisesti. Jos havaittu puute tai vika on vähäinen, poliisi voi kiellon sijasta määrätä sen korjattavaksi.

Poliisihallituksella on tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten valvontaa varten oikeus tarkastaa Veikkaus Oy:n tiloja, tietojärjestelmiä ja toimintaa, jos tarkastus on valvontatehtävän hoitamiseksi tarpeen.

46 §

Ehdotus

välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.

Poliisilaitoksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada arpajaisten toimeenpanoon luvan saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä sekä tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijalta valvontatehtävän suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.

Tiedot voidaan luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai muutoin sähköisesti.

45 §

Tarkastus- ja kiello-oikeus

Poliisilaitoksella, Poliisihallituksella ja 58 §:ssä tarkoitetulla tarkastuslaitoksella on oikeus tarkastaa, että *tavaravoittoautomaateissa* sekä 56 §:ssä tarkoitetuissa peliautomaateissa ja pelilaitteissa käytetään hyväksyttyä rahaliikenteen valvontalaitetta.

Poliisilaitoksella ja Poliisihallituksella on oikeus kieltää 1 momentissa tarkoitetun automaatin tai pelilaitteen käytettävänä pitäminen, jos siinä ei ole hyväksyttyä rahaliikenteen valvontalaitetta taikka se on sijoitettu automaattien tai pelilaitteiden sijoittamista koskevien säännösten vastaisesti. Jos havaittu puute tai vika on vähäinen, poliisi voi kiellon sijasta määrätä sen korjattavaksi.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Rahapelitoiminnan valvontakustannusten korvaaminen

(kumotaan)

Veikkaus Oy:n tulee korvata valtiolle rahapelitoiminnan valvonnasta aiheutuvat kustannukset.

Kustannusten perimisestä säädetään sisäministeriön asetuksella.

47 §

47 §

Voittojen periminen

Voittojen periminen

Raha-arpajaisissa saatu voitto on perittävä yhden vuoden kuluessa arvontatuloksen vahvistamisesta, arpaan merkityn myyntiajan päättymisestä tai arvan ostohetkestä.

(kumotaan 1–4 momentti)

Veikkaus- ja vedonlyöntipelien voitot on perittävä yhden vuoden kuluessa ja totopelien voitot kolmen kuukauden kuluessa näiden pelien pelisääntöjen mukaisen lopputuloksen saavuttamisesta tai lopputuloksen vahvistamisesta.

Raha-automaatti- ja kasinopelien voitot on perittävä yhden vuoden kuluessa voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.

Yhdistelmäpelien voitot on perittävä vuoden kuluessa näiden pelien pelisääntöjen mukaisen voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.

Bingopelissä saatu voitto on perittävä yhden vuoden kuluessa voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.

Bingopelissä saatu voitto on perittävä yhden vuoden kuluessa voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.

Tavara-arpajaisten ja arvauskilpailujen voitto, lukuun ottamatta niitä tavara-arpajaisia, jotka saadaan toimeenpanna ilman tässä laissa säädettyä lupaa, on perittävä kahden kuukauden kuluessa tavara-arpajaisluvan voimassaoloajan päättymisestä.

Tavara-arpajaisten ja arvauskilpailujen voitto, lukuun ottamatta niitä tavara-arpajaisia, jotka saadaan toimeenpanna ilman tässä laissa säädettyä lupaa, on perittävä kahden kuukauden kuluessa tavara-arpajaisluvan voimassaoloajan päättymisestä.

Sisäministeriön asetuksella säädetään 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen pelien voittojen perimisen määräajan alkamisesta.

(kumotaan 7 momentti)

48 §

Ratkaisusuositus

(kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Pelaaja voi pyytää Poliisihallitukselta kirjallisesti ratkaisusuositusta rahapelejä toimeenpanevan rahapeliyhdistyksen ja pelaajan välisestä voitonmaksua koskevasta erimielisyydestä.

Edellä 43 §:ssä tarkoitettu virallinen valvoja ei saa osallistua ratkaisusuosituksen antamiseen. Ratkaisusuosituksen antamisesta ei peritä maksua. Ratkaisusuositukseen ei saa hakea muutosta. Ratkaisusuositus tai sen hakeminen ei estä asian saattamista tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin ratkaisusuositushakemuksesta ja siihen liitettävistä selvityksistä, ratkaisusuosituksen hakemisen määräajasta sekä ratkaisusuosituksen sisällöstä.

49 §

Pelikasinossa pelaamista koskeva rajoitus

Pelikasinon palveluksessa oleva ja 43 §:ssä tarkoitettu pelikasinossa toimeenpantavia rahapelejä valvova virallinen valvoja eivät saa osallistua pelikasinossa toimeenpantaviin rahapeleihin. (kumotaan)

50 §

Pelikasinon ja erityisen pelisalin tekninen valvonta

Veikkaus Oy:llä on oikeus siitä ennalta ilmoitettuaan valvoa pelitoimintaa katselemalla ja kuvaamalla teknisellä laitteella pelikasinon ja erityisen pelisalin sisäänkäynti- ja asiakastiloissa sekä pelikasinon henkilökunnan työtiloissa. Oikeus tekniseen valvontaan ei koske henkilökunnan virkistys- eikä sosiaalitiloja. (kumotaan)

Työntekijän kameravalvonnasta säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 16 ja 17 §:ssä.

51 §

Veikkaus Oy:n oikeus käsitellä henkilötietoja

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Veikkaus Oy saa käsitellä seuraavia yhtiön asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia henkilötietoja, jos se on välttämätöntä rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi, väärinkäytösten selvittämiseksi tai rahapelien pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi:

(kumotaan)

1) asiakkaan kansalaisuus ja ulkomaalaisen asiakkaan henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan tiedot;

2) pelikasinon ja erityisen pelisalin asiakkaan kuva ja 50 §:ssä tarkoitetussa pelikasinon ja erityisen pelisalin teknisessä valvonnassa kerätyt tiedot;

3) tiedot asiakkaan häiriökäyttäytymisestä pelikasinolla, erityisessä pelisalissa tai muutoin rahapelaamisen yhteydessä;

4) tiedot epäilyistä tai todetusta pelivilpistä;

5) tiedot pelaamista koskevasta kiellosta ja rajoituksesta;

6) tieto haittoja aiheuttavaa rahapelaamista koskevasta epäilystä;

7) asiakkaan tunnistamistiedot, pelitapahtumia koskevat tiedot ja muut Veikkaus Oy:n asiakkuuteen liittyvät tiedot, ei kuitenkaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Veikkaus Oy:n on arvioitava pelaamisesta asiakkaille aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen riskiä 1 momentin 3–7 kohdassa tarkoitettujen henkilötietojen automaattisen käsittelyn avulla ja ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin arvion perusteella havaittujen riskien ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Asiakkaan pelaamista estävä tai rajoittava päätös ei kuitenkaan saa perustua pelkästään henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn.

Veikkaus Oy saa käsitellä 1 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja 1 momentin mukaisiin käsittelytarkoituksiin viiden vuoden ajan tiedon tallettamisesta tai pelikiellon tai markkinoitikiellon päättymisestä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien haittojen seuranta ja tutkimus, arviointi sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen

(kumotaan)

Arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia haittoja on seurattava ja tutkittava. Haittojen seurannasta ja tutkimuksesta, rahapelien toimeenpanoon liittyvien haittojen arvioinnista sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. Terveys- ja hyvinvoinnin laitos toimeenpanee tehtävää sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti.

Veikkaus Oy:n tulee korvata valtiolle seurannasta, rahapelien toimeenpanoon liittyvien haittojen arvioinnista, haittojen tutkimuksesta sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä aiheutuvat kustannukset. Sosiaali- ja terveysministeriö perii yhtiöltä maksuna määrän, joka vastaa toiminnasta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää.

Maksun maksuunpanosta säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

53 §

Veikkaus Oy:n tietojen luovuttaminen

Veikkaus Oy:n on toimitettava vuosittain toimintasuunnitelmansa, seuraavaa vuotta koskeva talousarvionsa sekä tilinpäätösasiakirjansa välittömästi sen valmistuttua valtiovarainministeriölle, sisäministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja Poliisihallitukselle.

(kumotaan)

Veikkaus Oy:n tulee antaa vuosittain sisäministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja Poliisihallitukselle kertomus pelitoimintansa kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Veikkaus Oy saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tieteellistä tutkimusta varten yhtiön asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia tietoja, jos tietojen saajalla on tietosuojalainsäädännön mukainen oikeus käsitellä näitä tietoja.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

54 §

Sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaanti-
oikeus

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada Veikkaus Oy:ltä ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvien haittojen seuranta, tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia sekä haittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämistä varten välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja. Tiedot voidaan luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai muutoin sähköisesti.

(kumotaan)

Veikkaus Oy:n tai Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen on pseudonymisoitava tässä pykälässä tarkoitetut henkilötiedot ennen niiden luovuttamista. Henkilötietoja saa käsitellä vain siihen tarkoitukseen, johon ne on luovutettu, sekä tilastollisiin tarkoituksiin. Tässä pykälässä tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyyn ei sovelleta sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annettua lakia (552/2019).

55 §

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tiedon-
saantioikeus

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada Veikkaus Oy:ltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvien haittojen seuranta, tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia sekä haittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämistä varten välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja. Tiedot voidaan luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai muutoin sähköisesti.

(kumotaan)

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella on oikeus yhdistää I momentissa tarkoitettuja henkilötietoja muualla säädettyjen tiedonsaantioikeuksiensa nojalla saamiinsa tietoihin, jos se on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen on pseudonymisoitava henkilötiedot ennen niiden siirtämistä analysoitavaksi. Henkilötietoja saa käsitellä vain siihen tarkoitukseen, johon ne on luovutettu, sekä tilastollisiin tarkoituksiin. Tässä pykälässä tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyyn ei sovelleta sosi-aali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annettua lakia.

57 §

Rahaliikenteen valvontalaite

Jos raha- tai tavaravoittoautomaatin taikka 56 §:ssä tarkoitetun peliautomaatin ja pelilaitteen käyttämisestä suoritettava maksu peritään automaatin tai pelilaitteen käyttökuntoon saattavan laitteen (*rahalukko*) avulla, automaatissa ja pelilaitteessa on oltava Poliisihallituksen määräämän tarkastuslaitoksen tarkastama ja hyväksymä rahaliikenteen valvontalaite. Sen on luotettavasti tallennettava tiedot laitteen käyttämisestä kertyneistä maksuista. Tallennettavista tiedoista on laadittava tositteet, jotka tulee säilyttää kirjanpitoaineiston säilyttämisestä säädetyllä tavalla.

59 §

Selvitykset ja tositteet

Raha- ja tavaravoittoautomaatin sekä 56 §:ssä tarkoitetun peliautomaatin ja pelilaitteen, ei kuitenkaan käsinpyöritettävän onnenpyörän käyttämisestä on laadittava selvitykset ja tositteet, joista ilmenevät:

- 1) automaatin tai pelilaitteen sijoituspaikka ja sijoittamisaika;
- 2) rahaliikenteen valvontalaitteen lukema automaattia tai pelilaitetta käyttöön otettaessa, valvontalaitetta vaihdettaessa, kassaa tyhjentäessä sekä automaattia tai pelilaitetta luovutettaessa;
- 3) kassan tyhjentämisen ajankohta;
- 4) aika, jonka rahaliikenteen valvontalaite on epäkuntoisuutensa vuoksi tai muusta syystä ollut poissa toiminnasta;

57 §

Rahaliikenteen valvontalaite

Jos tavaravoittoautomaatin taikka 56 §:ssä tarkoitetun peliautomaatin ja pelilaitteen käyttämisestä suoritettava maksu peritään automaatin tai pelilaitteen käyttökuntoon saattavan laitteen (*rahalukko*) avulla, automaatissa ja pelilaitteessa on oltava Poliisihallituksen määräämän tarkastuslaitoksen tarkastama ja hyväksymä rahaliikenteen valvontalaite. Sen on luotettavasti tallennettava tiedot laitteen käyttämisestä kertyneistä maksuista. Tallennettavista tiedoista on laadittava tositteet, jotka tulee säilyttää kirjanpitoaineiston säilyttämisestä säädetyllä tavalla.

59 §

Selvitykset ja tositteet

Tavaravoittoautomaatin sekä 56 §:ssä tarkoitetun peliautomaatin ja pelilaitteen, ei kuitenkaan käsinpyöritettävän onnenpyörän käyttämisestä on laadittava selvitykset ja tositteet, joista ilmenevät:

- 1) automaatin tai pelilaitteen sijoituspaikka ja sijoittamisaika;
- 2) rahaliikenteen valvontalaitteen lukema automaattia tai pelilaitetta käyttöön otettaessa, valvontalaitetta vaihdettaessa, kassaa tyhjentäessä sekä automaattia tai pelilaitetta luovutettaessa;
- 3) kassan tyhjentämisen ajankohta;
- 4) aika, jonka rahaliikenteen valvontalaite on epäkuntoisuutensa vuoksi tai muusta syystä ollut poissa toiminnasta;

Voimassa oleva laki

5) rahaliikenteen valvontalaitteen tai automaatin taikka pelilaitteen käyttökuntoisuuden tarkistamiseksi suoritettujen käyttökertojen määrä; ja

6) automaatissa tai pelilaitteessa käytettyjen laitteen ohjeistuksen vastaisten kolikoiden määrä.

60 §

Automaattiin ja pelilaitteeseen sekä arpoihin merkittävät tiedot

Raha- ja tavaravoittoautomaateissa sekä 56 §:ssä tarkoitetuissa peliautomaateissa ja pelilaitteissa on oltava näkyvällä paikalla merkintä automaatti- ja pelilaitetoiminnan harjoittajasta sekä tämän yhteystiedot ja yritys- ja yhteisötunnus.

Arpaan tai sen myynnin yhteydessä maksettua annettavaan ilmoitukseen tulee merkitä arpajaisten toimeenpanoa, toimeenpanijaa sekä voittojen määrää, arvoa ja lajia koskevat tiedot.

62 §

Arpajaisten toimeenpanoa koskevat kiellot

Arpajaisten toimeenpano muulla kuin 3 §:n 2 tai 3 momentissa, 3 a §:ssä taikka 56 §:ssä tarkoitettulla tavalla on kielletty.

Kiellettyä on:

1) arpojen myyminen ja välittäminen ilman tässä laissa edellytettyä lupaa toimeenpantuihin arpajaisiin ja muun kuin *Veikkaus Oy:n toimeenpanemaan rahapeliin* sekä tällaisten arpajaisten markkinointi;

2) arpojen myyminen tai välittäminen tai arpajaisten markkinointi ulkomaille, jollei se ole sallittua sen valtion tai alueen lainsäädännön mukaan, johon arpoja myydään tai välitetään taikka arpajaisia markkinoidaan;

Ehdotus

5) rahaliikenteen valvontalaitteen tai automaatin taikka pelilaitteen käyttökuntoisuuden tarkistamiseksi suoritettujen käyttökertojen määrä; ja

6) automaatissa tai pelilaitteessa käytettyjen laitteen ohjeistuksen vastaisten kolikoiden määrä.

60 §

Automaattiin ja pelilaitteeseen sekä arpoihin merkittävät tiedot

Tavaravoittoautomaateissa sekä 56 §:ssä tarkoitetuissa peliautomaateissa ja pelilaitteissa on oltava näkyvällä paikalla merkintä automaatti- ja pelilaitetoiminnan harjoittajasta sekä tämän yhteystiedot ja yritys- ja yhteisötunnus.

Arpaan tai sen myynnin yhteydessä maksettua annettavaan ilmoitukseen tulee merkitä arpajaisten toimeenpanoa, toimeenpanijaa sekä voittojen määrää, arvoa ja lajia koskevat tiedot.

62 §

Arpajaisten toimeenpanoa koskevat kiellot

Arpajaisten toimeenpano muulla kuin 3 a §:ssä taikka 56 §:ssä tarkoitettulla tavalla on kielletty.

Kiellettyä on:

1) arpojen myyminen ja välittäminen ilman tässä laissa edellytettyä lupaa toimeenpantuihin arpajaisiin sekä tällaisten arpajaisten markkinointi;

2) arpojen myyminen tai välittäminen tai arpajaisten markkinointi ulkomaille, jollei se ole sallittua sen valtion tai alueen lainsäädännön mukaan, johon arpoja myydään tai välitetään taikka arpajaisia markkinoidaan;

Voimassa oleva laki

3) *Veikkaus Oy:n toimeenpanemaan rahapeliin liittyvien arpojen myyminen, välittäminen, pelipanosten vastaanottaminen ja voittojen välittäminen ilman yhtiön lupaa.*

Ilman tässä laissa tarkoitettua lupaa tapahtuvaan *raha-automaattien, kasinopelien, tavara-voittoautomaattien tai 56 §:ssä tarkoitettujen peliautomaattien ja pelilaitteiden käytettävänä* pitämiseen ei saa luovuttaa tilaa.

Liikkeelle laskettavalle joukkovelkakirjalle ei saa koron lisäksi maksaa arpomiseen perustuvaa hyvitystä.

Ulkomailla toimeenpantavina arpajaisina ei pidetä rahapelejä, joiden toimeenpanoon osallistuu Veikkaus Oy.

62 a §

Rahapelin toimeenpanon kieltäminen

Poliisihallitus voi kieltää rahapelin toimeenpanon, jos:

1) *rahapelin toimeenpanee muu kuin Veikkaus Oy;*

2) *rahapelin toimeenpanossa rikotaan 62 §:n 1–4 momentissa säädettyä kieltoa; tai*

3) *rahapelin toimeenpanossa muutoin rikotaan tätä lakia taikka tämän lain nojalla annettua asetusta muulla kuin 62 b §:ssä tarkoitettulla tavalla.*

Kielto voidaan kohdistaa:

1) *rahapelin toimeenpanijaan;*

2) *sellaiseen elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja, luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tai markkinoi rahapelejä;*

3) *sellaiseen luonnolliseen henkilöön, joka taloudellisen tai muun hyödyn saamiseksi markkinoi rahapelejä tai muulla tavoin edistää rahapeleihin osallistumista.*

Kielto on voimassa enintään 12 kuukautta. Poliisihallitus voi jatkaa kiellon voimassaoloa enintään 12 kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä rahapelin toimeenpanossa ei ole korjattu.

Poliisihallitus voi väliaikaisesti kieltää rahapelin toimeenpanon, jos pelaajien oikeusturva tai rahapelien toimeenpanon valvonta

Ehdotus

Ilman tässä laissa tarkoitettua lupaa tapahtuvaan tavaravoittoautomaattien tai 56 §:ssä tarkoitettujen peliautomaattien ja pelilaitteiden käytettävänä pitämiseen ei saa luovuttaa tilaa.

Liikkeelle laskettavalle joukkovelkakirjalle ei saa koron lisäksi maksaa arpomiseen perustuvaa hyvitystä.

(kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

vaarantuu ja väärinkäytösten mahdollisuus lisääntyy taikka arvонnan luotettavuus muutoin vaarantuu. Kielto voi olla voimassa kerrallaan enintään 30 päivää. Poliisihallituksen on peruutettava kielto, jos kiellon voimassaololle ei ole enää perusteita.

62 b §

Rahapelin markkinoinnin kieltäminen

Poliisihallitus voi kieltää 14 b §:n vastaisen rahapelien markkinoinnin. (kumotaan)

Kielto voidaan kohdistaa:

- 1) rahapelin toimeenpanijaan;*
- 2) sellaiseen elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja, luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tai markkinoi rahapelejä.*

Kielto on voimassa enintään kolme kuukautta. Poliisihallitus voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään kuudella kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä rahapelin markkinoinnissa ei ole korjattu.

62 c §

Uhkasakko

Poliisihallitus voi asettaa 62 a, 62 b ja 62 m §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi uhkasakon. (kumotaan)

Poliisihallitus tuomitsee 62 a ja 62 m §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi. Markkinaoikeus tuomitsee 62 b §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi Poliisihallituksen hakemuksesta.

Uhkasakkomenettelystä säädetään uhkasakkoissa (1113/1990).

62 d §

Seuraamusmaksu rahapelien markkinointia koskevien säännösten rikkomisesta (kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Seuraamusmaksu voidaan määrätä sille rahapelin toimeenpanijalle tai elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan rikkoo 14 b §:n rahapeliin markkinoinnista annettuja säännöksiä.

Seuraamusmaksu voidaan määrätä sille rahapelin toimeenpanijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle, joka tahallaan rikkoo 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä markkinointikieltoa.

62 e §

Seuraamusmaksun suuruus

Seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, ja sitä määrättäessä otetaan huomioon:

(kumotaan)

1) rikkomuksen laatu, laajuus, vakavuus ja kestoaika;

2) rikkomuksella saavutettu hyöty, jos tämä tieto on saatavilla;

3) rahapelin toimeenpanijan, elinkeinonharjoittajan tai luonnollisen henkilön toimet vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi;

4) rahapelin toimeenpanijan, elinkeinonharjoittajan tai luonnollisen henkilön mahdolliset aiemmat markkinoinnista annettuihin säännöksiin liittyvät rikkomukset.

Rahapelin toimeenpanijalle tai elinkeinonharjoittajalle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään neljä prosenttia kyseisen rikkomuksen päättymistä edeltäneen vuoden liikevaihdosta, kuitenkin enintään viisi miljoonaa euroa. Seuraamusmaksun on kuitenkin oltava vähintään 10 000 euroa. Jos tilinpäätös ei ole seuraamusmaksua määrättäessä vielä valmistunut, jos liiketoiminta on vasta aloitettu eikä tilinpäätöstä ole saatavissa tai jos tilinpäätöstä ei ole muusta syystä saatavissa, liikevaihto voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Edellä 62 a §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetulle luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään neljä prosenttia hänen rikkomuksen päättymistä edeltäneenä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan, kuitenkin enintään 40 000 euroa. Seuraamusmaksun on kuitenkin oltava

Voimassa oleva laki

Ehdotus

vähintään 500 euroa. Jos tuloja ei voida luotettavasti selvittää, ne voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Edellä tässä pykälässä liikevaihdolla tarkoitetaan kirjanpitolain (1336/1997) 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettua liikevaihtoa tai sitä vastaavaa liikevaihtoa.

62 f §

Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen

Seuraamusmaksua ei esitetä määrättäväksi eikä määrätä, jos: (kumotaan)

- 1) rikkomus on vähäinen; tai*
- 2) seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.*

Esitys seuraamusmaksun määräämiseksi tulee jättää tekemättä ja seuraamusmaksu määräämättä, jos rahapelin toimeenpanija, elinkeinonharjoittaja tai luonnollinen henkilö on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi välittömästi sen havaitsemisen jälkeen eikä rikkomus ole vakava tai toistuva.

Esitys seuraamusmaksun määräämiseksi tulee jättää tekemättä ja seuraamusmaksu määräämättä myös, jos saman rikkomuksen johdosta on määrätty uhkasakko maksettavaksi tai uhkasakon maksuunpanoa koskeva hakeamus on vireillä.

62 g §

Suhde rikosoikeudelliseen käsittelyyn

(kumotaan)

Seuraamusmaksua ei saa määrätä sille, joka on epäiltyä 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.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Jos samasta rikkomuksesta on vireillä seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia tai se on ratkaistu, syytetä ei saa nostaa eikä tuomiota rikosasiassa antaa.

62 h §

Seuraamusmaksun määrääminen

Seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus Poliisihallituksen esityksestä. Seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos Poliisihallitus ei ole tehnyt esitystä sen määräämiseksi markkinaoikeudelle viiden vuoden kuluessa siitä, kun rikkomus päättyi. Asian käsittelystä markkinaoikeudessa säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013). (kumotaan)

Seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi valtiolle. Päätöstä seuraamusmaksun määräämisestä ei saa panna täytäntöön ennen kuin päätös on lainvoimainen.

62 i §

Muutoksenhaku markkinaoikeuden päätökseen

Markkinaoikeuden seuraamusmaksua koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. (kumotaan)

Markkinaoikeuden päätöksestä saa valittaa se, jolle markkinaoikeus on määrännyt seuraamusmaksun.

Poliisihallitus saa valittaa markkinaoikeuden päätöksestä, jolla markkinaoikeus on hylännyt Poliisihallituksen esityksen kokonaan tai osaksi.

62 j §

Käsittelyn lykkääminen

Tuomioistuin voi lykätä seuraamusmaksuasian käsittelyä, jos toisessa oikeudenkäynnissä on vireillä samaa toimintaa koskeva muu asia, jolla voi olla vaikutusta seuraamusmaksuasiassa annettavaan ratkaisuun. (kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

62 k §

Seuraamusmaksun täytäntöönpano ja raukeaminen

Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus. Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002). Seuraamusmaksu vanhenee viiden vuoden kuluessa seuraamusmaksua koskevan lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä.

(kumotaan)

Seuraamusmaksu raukeaa maksuvelvollisen kuollessa.

62 l §

Maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskeva kieltäminen

Poliisihallituksen tulee pitää yleisessä tietoverkossa saatavilla konekielisessä muodossa luettavaa luetteloa sellaisista rahapelien toimeenpanijoista, jotka markkinoivat rahapelejä 62 §:n 2 momentin 1 kohdan vastaisesti ja joiden rahapelien toimeenpanon Poliisihallitus on 62 a §:n nojalla kieltänyt.

(kumotaan)

Maksupalveluntarjoaja ei saa toteuttaa tai käynnistää rahapelaamista koskevaa maksutapahtumaa, jossa maksajana on pelaajana toimiva luonnollinen henkilö ja maksunsääjälä 1 momentissa tarkoitettu rahapelien toimeenpanija.

Mitä 2 momentissa säädetään, koskee myös virtuaalivaluutan tarjoajien tarjoamia virtuaalivaluuttaan liittyviä palveluita ja virtuaalivaluutan käyttämistä vaihdannan välineenä.

62 m §

Maksutapahtumien käynnistämisen ja toteuttamisen kieltäminen

Poliisihallitus voi kieltää rahapelaamista koskevien maksutapahtumien käynnistämisen ja toteuttamisen, jos maksupalveluntarjoaja

(kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

tai virtuaalivaluutan tarjoaja rikkoo 62 l §:ssä säädettyä kieltoa.

Kielto voidaan kohdistaa maksupalveluntarjoajaan tai virtuaalivaluutan tarjoajaan.

Kielto on voimassa enintään 12 kuukautta. Poliisihallitus voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään 12 kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä maksutapahtuman käynnistämässä ja toteuttamisessa ei ole korjattu.

62 n §

Tiedonsaanti maksupalveluntarjoajalta

Poliisihallituksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä ja maksutta saada tietoja maksupalveluntarjoajalta tai virtuaalivaluutan tarjoajalta maksajana tai maksunsaajana olevasta rahapelien toimeenpanijasta ja sen puolesta maksutapahtumaa toteuttavasta tai käynnistävästä palveluntarjoajasta.

(kumotaan)

Tiedonsaantioikeus koskee seuraavia tietoja, jos ne ovat palveluntarjoajien järjestelmistä saatavilla:

- 1) tilinumero;*
- 2) toimialakoodi;*
- 3) rahapeliyhteisön tai sille maksuja välittävän palveluntarjoajan yksilöintitiedot;*
- 4) maksutapahtumien määrä;*
- 5) muut kuin 1–4 kohdassa tarkoitetut maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskevan kiellon valvomiseksi välttämättömät tiedot.*

Poliisihallituksella ei kuitenkaan ole oikeutta saada yksittäisiin maksutapahtumiin liittyviä henkilötietoja.

63 §

Viittaukset rikoslakiin

Rangaistus rahapelirikoksesta ja arpajaisrikoksesta säädetään rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 a ja 16 b §:ssä.

63 §

Viittaukset rikoslakiin

Rangaistus arpajaisrikoksesta säädetään rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 b §:ssä.

64 §

Arpajaisrikkomus

64 §

Arpajaisrikkomus

Voimassa oleva laki

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

1) rikkoo 10 §:ssä säädettyä kieltoa toimeenpanna arpajaiset velaksi,

2) rikkoo 14 a §:ssä säädettyä rahapelien ikärajaa,

3) ei noudata velvollisuutta kieltää sisäänpääsyä pelikasinoon tai erityiseen pelisaliin 15 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa,

4) rikkoo 27 §:n 3 momentissa säädettyä osallistumiskieltoa,

5) toimii tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijana vastoin 28 §:n 2 momentissa säädettyä,

6) suorittaa tavara-arpajaisten arvannon tai arpojen sekoittamisen vastoin sitä, mitä 29 §:n 1 momentissa säädetään, tai ei noudata 29 §:n 2 momentissa säädettyä arvannon tulosta koskevaa ilmoittamisvelvollisuutta,

7) rikkoo 16 §:n 1 momentin raha-automaattien, 40 §:n tavaravoittoautomaattien tai 56 §:n 1 momentissa tarkoitettujen peliautomaattien tai pelilaitteiden sijoittamista koskevia säännöksiä tai

8) rikkoo rahaliikenteen valvontalaitetta koskevia 57 §:n säännöksiä,

on tuomittava *arpajaisrikkomuksesta* sakkoon.

66 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Tämän lain nojalla tehtyä luvan peruuttamista tai lupaehtojen muuttamista koskevaa päätöstä, 62 a §:ssä tarkoitettua rahapelin toimeenpanon kieltoa ja 62 m §:ssä tarkoitettua maksutapahtuman toteuttamisen tai käynnistämisen kieltoa on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

66 a §

Ehdotus

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

1) rikkoo 10 §:ssä säädettyä kieltoa toimeenpanna arpajaiset velaksi,

2) (kumotaan)

3) (kumotaan)

4) rikkoo 27 §:n 3 momentissa säädettyä osallistumiskieltoa,

5) toimii tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijana vastoin 28 §:n 2 momentissa säädettyä,

6) suorittaa tavara-arpajaisten arvannon tai arpojen sekoittamisen vastoin sitä, mitä 29 §:n 1 momentissa säädetään, tai ei noudata 29 §:n 2 momentissa säädettyä arvannon tulosta koskevaa ilmoittamisvelvollisuutta,

7) rikkoo 40 §:n tavaravoittoautomaattien tai 56 §:n 1 momentissa tarkoitettujen peliautomaattien tai pelilaitteiden sijoittamista koskevia säännöksiä tai

8) rikkoo rahaliikenteen valvontalaitetta koskevia 57 §:n säännöksiä,

on tuomittava *arpajaisrikkomuksesta* sakkoon.

66 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Tämän lain nojalla tehtyä luvan peruuttamista tai lupaehtojen muuttamista koskevaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Markkinointikiellon saattaminen markkinaoikeuden käsiteltäväksi

(kumotaan)

Poliisihallituksen antamaan 62 b §:ssä tarkoitettuun rahapelin markkinoinnin kieltoon tai sen tällaisen kiellon tehosteeksi asettamaan uhkasakkoon ei saa valittamalla hakea muutosta.

Se, jolle Poliisihallitus on antanut 62 b §:ssä tarkoitettua rahapelin markkinoinnin kiellon tai asettanut tällaisen kiellon tehosteeksi uhkasakon, voi hakemuksella saattaa asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa määräyksen tai päätöksen tiedoksi-saamisesta. Kieltoa on noudatettava, jollei markkinaoikeus toisin määrää.

Asian käsittelystä markkinaoikeudessa ja muutoksenhausta markkinaoikeuden päätökseen säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013).

67 §

67 §

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset

Valtioneuvoston asetuksella säädetään:

1) *raha- ja tavara-arpajaisten* arpoihin merkittävistä ja niiden myynnin yhteydessä annettavista tiedoista;

2) lupahakemuksen ja 31 §:ssä tarkoitettua ilmoituksen sisällöstä sekä lupapäätösten sisällöstä;

3) arpajaisten toimeenpanoon liittyvistä menettelyistä ja määräajoista;

4) 3 a §:ssä tarkoitettujen arpajaisten tilitysten sisällöstä, tilitysten nähtävänä pitämisestä, tilitysten nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista sekä tilitysten säilyttämisestä;

5) 57 §:ssä tarkoitettua rahaliikenteen valvontalaitteesta, 58 §:ssä tarkoitettulle tarkastuslaitokselle toimitettavista laitteista ja asiakirjoista, poikkeuksista tyyppitarkastusvelvollisuudesta sekä valvontalaitteen tarkastamisesta ja hyväksymisestä;

6) *Poliisihallituksen ja poliisilaitosten velvollisuudesta toimittaa tietoja arpajaisten toi-*

Valtioneuvoston asetuksella *voidaan antaa tarkempia säännöksiä:*

1) *tavara-arpajaisten* arpoihin merkittävistä ja niiden myynnin yhteydessä annettavista tiedoista;

2) lupahakemuksen ja 31 §:ssä tarkoitettua ilmoituksen sisällöstä sekä lupapäätösten sisällöstä;

3) arpajaisten toimeenpanoon liittyvistä menettelyistä ja määräajoista;

4) 3 a §:ssä tarkoitettujen arpajaisten tilitysten sisällöstä, tilitysten nähtävänä pitämisestä, tilitysten nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista sekä tilitysten säilyttämisestä;

5) 57 §:ssä tarkoitettua rahaliikenteen valvontalaitteesta, 58 §:ssä tarkoitettulle tarkastuslaitokselle toimitettavista laitteista ja asiakirjoista, poikkeuksista tyyppitarkastusvelvollisuudesta sekä valvontalaitteen tarkastamisesta ja hyväksymisestä;

—
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Voimassa oleva laki

meenpanosta aiheutuvien haittojen seuranta, tutkimusta ja rahapeliin haitallisuuden arviointia varten.

Ehdotus

Ennen tämän lain voimaantuloa toimeenpantujen rahapeliin tuoton ottamiseen valtion talousarvioon ja tuoton tilittämiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Ennen tämän lain voimaantuloa toimeenpantuihin rahapeleihin sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita 47 §:n säännöksiä voiton perimisestä ja 48 §:n ja sen nojalla annettuja säännöksiä ratkaisusuosituksesta.

Veikkaus Oy:n vuoden 2026 tuottoa koskevan selvityksen toimittamiseen ja tilinpäätösasiakirjojen toimittamiseen sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita 17 §:n 3 momentin ja 53 §:n 1 momentin säännöksiä.

4.

Laki

rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 1 luvun 2 §:n 1 momentin 9 kohta ja 3 §:n 3 momentti sekä 7 luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohta, sellaisena kuin niistä on 1 luvun 3 §:n 3 momentti laissa 1286/2021, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 luku

1 luku

Yleiset säännökset

Yleiset säännökset

2 §

2 §

Soveltamisala

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan

Tätä lakia sovelletaan

9) arpajaislain (1047/2001) 11 §:ssä tarkoitettuun rahapeliyhteisöön;

9) *rahapelilain (xxx/yyyy) 5 ja 6 §:ssä tarkoitettuun toimiluvanhaltijaan;*

3 §

3 §

Soveltamisalaa koskeva rajaus

Soveltamisalaa koskeva rajaus

Tätä lakia ei sovelleta pidettäessä raha-automaatteja käytettävänä pelikasinon ulkopuolella. Lakia sovelletaan kuitenkin, jos pelaaminen tapahtuu arpajaislain 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnustautuneena.

Tätä lakia ei sovelleta pidettäessä raha-automaatteja käytettävänä pelikasinon ulkopuolella. Lakia sovelletaan kuitenkin, jos pelaaminen tapahtuu *rahapelilain 20 §:ssä* tarkoitetulla tavalla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnustautuneena.

7 luku

7 luku

Valvonta

Valvonta

1 §

1 §

Voimassa oleva laki

Ehdotus

*Valvontaviranomaiset ja ilmoitus rahape-
sun selvittelykeskukselle*

*Valvontaviranomaiset ja ilmoitus rahape-
sun selvittelykeskukselle*

Tämän lain ja sen nojalla annettujen sää-
nösten ja määräysten noudattamista valvovat
seuraavat viranomaiset:

Tämän lain ja sen nojalla annettujen sää-
nösten ja määräysten noudattamista valvovat
seuraavat viranomaiset:

2) Poliisihallitus 1 luvun 2 §:n 1 momentin
9 ja 10 kohdassa tarkoitettua rahapeliyhteisöä
sekä 1 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua
elinkeinonharjoittajaa ja yhteisöä, joka välit-
tää osallistumismaksuja ja -ilmoituksia 1 lu-
vun 2 §:n 1 momentin 9 ja 10 kohdassa tarkoi-
tetun rahapeliyhteisön tarjoamiin rahapelei-
hin;

2) *Lupa- ja valvontavirasto* 1 luvun 2 §:n 1
momentin 9 kohdassa tarkoitettua toimiluvan-
haltijaa ja 10 kohdassa tarkoitettua rahape-
liyhteisöä sekä 1 luvun 2 §:n 2 momentissa
tarkoitettua elinkeinonharjoittajaa ja yhteisöä,
joka välittää osallistumismaksuja ja -ilmoituk-
sia 1 luvun 2 §:n 1 momentin 9 kohdassa tar-
koitetun toimiluvanhaltijan ja 10 kohdassa
tarkoitettua rahapeliyhteisön tarjoamiin raha-
peleihin;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

5.

Laki

arpajaisverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan arpajaisverolain (552/1992) 1 §:n 1 momentti, 2 §:n 1 momentti sekä 4 §:n 1 ja 3 momentti,
 sellaisina kuin niistä ovat 2 §:n 1 momentti osaksi laissa 1292/2016 ja 4 §:n 1 momentti laissa 1315/2011, sekä
lisätään 1 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Soveltamisala

Soveltamisala

Arpajaisveroa suoritetaan valtiolle Suomessa toimeenpannuista arpajaisista sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

Arpajaisveroa suoritetaan valtiolle
 1) Suomessa *yksinoikeudella* toimeenpannuista rahapeleistä ja muista arpajaisista;
 2) Suomessa myönnetyn toimiluvan perusteella Suomessa pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä;
 3) muista kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista Suomessa toimeenpannuista arpajaisista.
 Veroa ei ole suoritettava Suomesta toisessa valtiossa pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä.

2 §

2 §

Määritelmät

Määritelmät

Arpajaisilla tarkoitetaan:
 1) arpajaislain (1047/2001) 3 §:ssä tarkoitettuja rahapelejä ja 3 a §:ssä tarkoitettuja muita arpajaisia sekä arpajaislain 56 §:ssä tarkoitettujen peliautomaattien ja pelilaitteiden pitämistä yleisön käytettävänä;
 2) muuta kuin arpajaislainsäädännössä tarkoitettua julkisesti järjestettyä arvontaa, arvaamista, vedonlyöntiä tai niihin rinnastettavaa, sattumasta osaksi tai kokonaan riippuvaa

Arpajaisilla tarkoitetaan:
 1) peliä, johon pelaaja osallistuu rahavastiketta vastaan ja voi voittaa osittain tai kokonaan sattumaan perustuen rahaa (rahapeli);
 2) arpajaislain (1047/2001) 3 a §:ssä tarkoitettuja arpajaisia sekä arpajaislain 56 §:ssä tarkoitettujen peliautomaattien ja pelilaitteiden pitämistä yleisön käytettävänä;

Voimassa oleva laki

menettelyä, jossa voi voittaa rahaa tai rahanarvoisen etuuden, jota ei ole pidettävä kohdullisena vastikkeena jostakin suorituksesta eikä ennakkoperintälaissa (1118/1996) tarkoitettuna palkkana.

Ehdotus

3) muuta kuin arpajaislainsäädännössä tarkoitettua julkisesti järjestettyä arvontaa, arvaamista, vedonlyöntiä tai niihin rinnastettavaa, sattumasta osaksi tai kokonaan riippuvaa menettelyä, jossa voi voittaa rahaa tai rahanarvoisen etuuden, jota ei ole pidettävä kohdullisena vastikkeena jostakin suorituksesta eikä ennakkoperintälaissa (1118/1996) tarkoitettuna palkkana.

4 §

Veron peruste ja verokanta

Yksinoikeudella toimeenpantavista arpajaisista arpajaisvero on 12 prosenttia tuotosta.

Bingopelistä vero on 5 prosenttia jaettujen voittojen yhteenlasketusta arvosta, johon ei lueta uuteen peliin oikeuttavia voittoja.

4 §

Veron peruste ja verokanta

Edellä 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista rahapeleistä ja muista arpajaisista arpajaisvero on 22 prosenttia tuotosta.

Bingopelistä, josta voittona ei voi saada rahaa, vero on 5 prosenttia jaettujen voittojen yhteenlasketusta arvosta, johon ei lueta uuteen peliin oikeuttavia voittoja.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

6.

Laki

tuloverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan tuloverolain (1535/1992) 21 c §, sellaisena kuin se on laissa 1293/2016, sekä
muutetaan 85 §, sellaisena kuin se on laissa 334/2005, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

21 c §

Rahapeliyhteisöjen verovelvollisuus

Veikkaus Oy on verovelvollinen vain muusta kuin arpajaislain (1047/2001) mukaisen yksinoikeuden nojalla harjoittamastaan rahapelitoiminnasta saamastaan tulosta. (kumotaan)

Ålands Penningautomatförening on verovelvollinen vain muusta kuin arpajaisista annetun maakuntalain (Ålands författningssamling 1966/10) mukaisen yksinoikeuden nojalla harjoittamastaan arpajais- ja rahapelitoiminnasta saamastaan tulosta.

85 §

85 §

Arpajaisvoitto

Arpajaisvoitto

Arpajaisverolain 2 §:ssä tarkoitetuista tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti toimeenpannuista arpajaisista saatu voitto ei ole veronalaista tuloa. Veronalaista tuloa on kuitenkin voitto, jota voidaan pitää kohtuullisena vastikkeena jostakin suorituksesta tai ennakkoperintälaissa tarkoitettuna palkkana.

Veronalaista tuloa ei ole voitto, joka on saatu:

1) arpajaisverolain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetuista rahapeleistä tai muista arpajaisista;

2) toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti toimeenpannuista muista arpajaisista kuin rahapeleistä;

3) toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Veronalaista tuloa on kuitenkin voitto, jota voidaan pitää kohtuullisena vastikkeena jostakin suorituksesta tai ennakkoperintälaissa tarkoitettuna palkkana.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

7.

Laki

verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 20 §:n kohta 5, sellaisena kuin se on laissa 1500/2011, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

20 §

20 §

Tietojen antaminen eräille viranomaisille

Tietojen antaminen eräille viranomaisille

Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa pyynnöstä:

Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa pyynnöstä:

5) viranomaiselle arpajaislain (1047/2001) mukaisten arpajaisten toimeenpanoa koskevan lupa-asian käsittelyä varten verovelvollista koskevina tunnistetietoineen tietoja arpajaisista ja niistä suoritetuista arpajaisveroista;

5) viranomaiselle arpajaislain (1047/2001) mukaisten arpajaisten ja rahapelilain (xxx/yyyy) mukaisten rahapelien toimeenpanoa koskevan lupa-asian käsittelyä varten verovelvollista koskevina tunnistetietoineen tietoja arpajaisista ja rahapeleistä sekä niistä suoritetuista arpajaisveroista;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

8.

Laki

rikoslain 17 luvun 16 a ja 16 b §:n muuttamisesta

Voimassa oleva laki

Ehdotus

17 luku

17 luku

Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

16 a §

16 a §

Rahapelirikos

Rahapelirikos

Joka

1) toimeenpanee rahapelin luvattomasti,

2) myy tai välittää arpoja muun kuin arpajaislain (1047/2001) 11 §:ssä mainitun rahapeliyhtiön toimeenpanemaan rahapeliin tai markkinoi sellaista rahapeliä vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä kieltoa,

3) myy tai välittää arpoja rahapeliin ulkomaille tai markkinoi rahapeliä ulkomaille vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädettyä kieltoa,

4) ilman rahapelin toimeenpanijan lupaa myy tai välittää arpajaislain 11 §:ssä mainitun rahapeliyhtiön toimeenpanemaan rahapeliin liittyviä arpoja taikka vastaanottaa sellaiseen rahapeliin liittyviä pelipanoksia tai välittää sellaiseen rahapeliin liittyviä voittoja vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädettyä kieltoa taikka

5) luovuttaa tilan raha-automaatin, *erityisautomaatin* tai kasinopelin käytettävänä pitämiseen, jos sitä pitää käytettävänä muu kuin arpajaislain 11 §:ssä mainittu rahapeliyhtiö, vastoin arpajaislain 62 §:n 3 momentissa säädettyä kieltoa,

Joka

1) toimeenpanee rahapelin *ilman rahapelilain (xxx/yyyy) edellyttämää toimilupaa*;

2) myy tai välittää muun kuin *rahapelilaissa tarkoitetun toimiluvanhaltijan* toimeenpanemaa rahapeliä tai markkinoi sellaista rahapeliä vastoin *rahapelilain 72 §:n 2 momentin 2 tai 3 kohdassa* säädettyä kieltoa;

3) myy tai välittää rahapelejä ulkomaille tai markkinoi rahapeliä ulkomaille vastoin *rahapelilain 72 §:n 2 momentin 4 kohdassa* säädettyä kieltoa;

4) ilman rahapelin toimeenpanijan lupaa myy tai välittää *rahapelilain 5 tai 6 §:ssä tarkoitetun toimiluvanhaltijan* toimeenpanemaa rahapeliä taikka vastaanottaa sellaiseen rahapeliin liittyviä pelipanoksia tai välittää sellaiseen rahapeliin liittyviä voittoja *rahapelilain 72 §:n 2 momentin 5 kohdassa* säädettyä kieltoa; taikka

5) luovuttaa tilan raha-automaatin tai kasinopelin käytettävänä pitämiseen, jos sitä pitää käytettävänä muu kuin *rahapelilain 5 tai 6 §:ssä tarkoitettu toimiluvanhaltija*, vastoin *rahapelilain 72 §:n 2 momentin 6 kohdassa* säädettyä kieltoa,

Voimassa oleva laki

on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *rahapelirikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

16 b §

Arpajaisrikos

Joka

- 1) toimeenpanee muut kuin 16 a §:n 1 kohdassa tarkoitetut arpajaiset ilman arpajaislaissa tarkoitettua lupaa,
- 2) muulla kuin 16 a §:ssä tarkoitetulla tavalla rikkoo arpajaislain 62 §:n 1–4 momentissa säädettyä kieltoa,
- 3) käyttää arpajaisten tuotot olennaisesti vastoin laissa, arpajaisten toimeenpanoon annetussa luvassa tai tuottojen käyttötarkoituksen muuttamista koskevassa luvassa annettua määräystä,
- 4) laiminlyö arpajaisten toimeenpanoon kuuluvan tilitysvelvollisuuden,
- 5) toimeenpanee arpajaislain 27 §:n 1 momentissa tarkoitetut pienarpajaiset, vaikkei täytä arpajaislain 5 §:ssä säädettyjä arpajaisten toimeenpanoa koskevia edellytyksiä,
- 6) rikkoo olennaisesti tai toistuvasti arpajaisten toimeenpanoon annettuun lupaan liitettyjä ehtoja tai määräyksiä,
- 7) toimeenpanee rahapelin olennaisesti tai toistuvasti vastoin arpajaislain 13 c tai 14 §:n nojalla annettua asetusta tai
- 8) rikkoo rahapelien markkinointia koskevia arpajaislain 14 b §:n säännöksiä,

on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *arpajaisrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Ehdotus

on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *rahapelirikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

16 b §

Arpajaisrikos

Joka

- 1) toimeenpanee muut kuin 16 a §:n 1 kohdassa tarkoitetut arpajaiset ilman arpajaislaissa tarkoitettua lupaa,
- 2) muulla kuin 16 a §:ssä tarkoitetulla tavalla rikkoo arpajaislain 62 §:n 1–4 momentissa säädettyä kieltoa,
- 3) käyttää arpajaisten tuotot olennaisesti vastoin laissa, arpajaisten toimeenpanoon annetussa luvassa tai tuottojen käyttötarkoituksen muuttamista koskevassa luvassa annettua määräystä,
- 4) laiminlyö arpajaisten toimeenpanoon kuuluvan tilitysvelvollisuuden,
- 5) toimeenpanee arpajaislain 27 §:n 1 momentissa tarkoitetut pienarpajaiset, vaikkei täytä arpajaislain 5 §:ssä säädettyjä arpajaisten toimeenpanoa koskevia edellytyksiä,
- 6) rikkoo olennaisesti tai toistuvasti arpajaisten toimeenpanoon annettuun lupaan liitettyjä ehtoja tai määräyksiä,
- 7) toimeenpanee rahapelin olennaisesti tai toistuvasti vastoin *rahapelilain 30 tai 31 §:n nojalla annettua asetusta* tai
- 8) rikkoo rahapelien markkinointia koskevia *rahapelilain 48–53 §:n säännöksiä*,
- 9) *toimeenpanee rahapelejä vastoin rahapelilain 72 §:n 1 momentin mukaista kieltoa*,

on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *arpajaisrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

9.

Laki

sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 1 momentin 17 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1209/2022, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Lain soveltamisala

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädettyssä järjestyksessä pannaan täytäntöön seuraavat seuraamukset:

Tässä laissa säädettyssä järjestyksessä pannaan täytäntöön seuraavat seuraamukset:

17) markkinaoikeuden määräämä arpajaislaissa (1047/2001) tarkoitettu seuraamusmaksu;

17) *rahapelilaissa (xxx/yyyy)* tarkoitettu rikemaksu ja markkinaoikeuden määräämä seuraamusmaksu;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

10.

Laki

oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 1 luvun 2 §:n 2 momentin kohta 7 ja 6 §:n 2 momentin kohta 6 sellaisina kuin ne ovat laissa 1287/2021 ja 5 luvun 2 §:n 7 momentti, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 luku

1 luku

Yleiset säännökset

Yleiset säännökset

2 §

2 §

Kilpailu- ja valvonta-asiat

Kilpailu- ja valvonta-asiat

Markkinaoikeus käsittelee kilpailu- ja valvonta-asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetty:

Markkinaoikeus käsittelee kilpailu- ja valvonta-asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetty:

7) arpajaislaissa (1047/2001) tarkoitetut Poliisihallituksen esitykset seuraamusmaksun määräämisestä.

7) *rahapelilaissa (xxx/yyyy)* tarkoitetut *Lupa- ja valvontaviraston* esitykset seuraamusmaksun määräämisestä.

6 §

6 §

Markkinaoikeudelliset asiat

Markkinaoikeudelliset asiat

Markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisina asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetty:

Markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisina asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetty:

6) arpajaislaissa tarkoitetut muut kuin seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat.

6) *rahapelilaissa* tarkoitetut muut kuin seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat.

5 luku

5 luku

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Markkinaoikeudellisten asioiden käsittely

Markkinaoikeudellisten asioiden käsittely

2 §

2 §

Asian vireillepanoon oikeutetut

Asian vireillepanoon oikeutetut

Arpajaislain, alkoholilain ja tupakkalain mukaisten asioiden osalta vireillepanoon oikeutetuista säädetään erikseen.

Alkoholilain, rahapelilain ja tupakkalain mukaisten asioiden osalta vireillepanoon oikeutetuista säädetään erikseen.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Lain 1 luvun 2 §:n 2 momentin 7 kohdassa
tarkoitettun esityksen voi tehdä Poliisihallitus
31.12.2026 saakka.*

11.

Laki

kuluttajansuojalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvun 8 a §:n 2 momentin 10 kohta, 5 a luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohta ja 6 luvun 2 §:n 1 momentin 8 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 2 luvun 8 a §:n 2 momentin 10 kohta ja 6 luvun 2 §:n 1 momentin 8 kohta laissa 1211/2013 ja 5 a luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohta laissa 1242/2021, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 luku

2 luku

**Markkinointi ja menettelyt asiakassuh-
teessa**

**Markkinointi ja menettelyt asiakassuh-
teessa**

8 a §

8 a §

*Ennen sopimuksen tekemistä annettavat tie-
dot*

*Ennen sopimuksen tekemistä annettavat tie-
dot*

 Mitä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta:

 Mitä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta:

10) sopimukseen, joka koskee arpajaislain (1047/2001) soveltamisalaan kuuluvaa palvelua;

10) sopimukseen, joka koskee arpajaislain (1047/2001) ja rahapelilain (xxx/yyyy) soveltamisalaan kuuluvaa palvelua;

5 a luku

5 a luku

Digitaalista sisältöä ja digitaalisia palveluja koskevat sopimukset

Digitaalista sisältöä ja digitaalisia palveluja koskevat sopimukset

2 §

2 §

Soveltamisalan rajoitukset

Soveltamisalan rajoitukset

Tämän luvun säännöksiä ei sovelleta sopimukseen:

Tämän luvun säännöksiä ei sovelleta sopimukseen:

 2) joka koskee arpajaislain soveltamisalaan kuuluvaa palvelua;

 2) joka koskee arpajaislain ja rahapelilain soveltamisalaan kuuluvaa palvelua;

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 luku

Kotimyynti ja etämyynti

2 §

Soveltamisalan rajoitukset

Tämän luvun säännöksiä ei sovelleta:

8) sopimukseen, joka koskee arpajaislain soveltamisalaan kuuluvaa palvelua;

6 luku

Kotimyynti ja etämyynti

2 §

Soveltamisalan rajoitukset

Tämän luvun säännöksiä ei sovelleta:

8) sopimukseen, joka koskee arpajaislain ja rahapelilain soveltamisalaan kuuluvaa palvelua;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

12.

Laki

sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 32 ja 173 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan seuraavasti sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 32 §:n 1 momentin 1 kohta ja 173 §:n 1 momentin 5 kohta, sellaisena kuin niistä on 32 §:n 1 momentin 1 kohta laissa 1271/2021, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

32 §

32 §

Ohjelmistotoimiluvan peruuttaminen

Ohjelmistotoimiluvan peruuttaminen

Toimilupaviranomainen voi peruuttaa toimiluvan osaksi tai kokonaan, jos:

1) ohjelmistotoimiluvanhaltija on toistuvasti ja vakavasti rikkonut tätä lakia, arpajaislain (1047/2001) 62 §:n 2 momentin 1 kohtaa arpojen myymisestä ja välittämisestä, kuvaohjelmalain 6 §:ää kuvaohjelman ikärajan noudattamisesta, tämän lain 27 tai 37 §:ssä tarkoitettuja toimilupaehtoja taikka syyllistynyt rikoslain 11 luvun 10 §:ssä tarkoitettuun kiihottamiseen kansanryhmää vastaan, 10 a §:ssä tarkoitettuun törkeään kiihottamiseen kansanryhmää vastaan tai mainitun lain 34 a luvun 5 e §:ssä tarkoitettuun terrorismirikoksiin liittyvään julkiseen kehottamiseen;

Toimilupaviranomainen voi peruuttaa toimiluvan osaksi tai kokonaan, jos:

1) ohjelmistotoimiluvanhaltija on toistuvasti ja vakavasti rikkonut tätä lakia, *rahapelilain (xxx/yyyy) 72 §:n 2 momentin 3 kohtaa ilman toimilupaa toimeenpantujen rahapelien markkinoinnista*, kuvaohjelmalain 6 §:ää kuvaohjelman ikärajan noudattamisesta, tämän lain 27 tai 37 §:ssä tarkoitettuja toimilupaehtoja taikka syyllistynyt rikoslain 11 luvun 10 §:ssä tarkoitettuun kiihottamiseen kansanryhmää vastaan, 10 a §:ssä tarkoitettuun törkeään kiihottamiseen kansanryhmää vastaan tai mainitun lain 34 a luvun 5 e §:ssä tarkoitettuun terrorismirikoksiin liittyvään julkiseen kehottamiseen;

173 §

173 §

Soveltamisalan rajoitukset

Soveltamisalan rajoitukset

Tämän luvun säännöksiä ei sovelleta:

Tämän luvun säännöksiä ei sovelleta:

5) vastikkeelliseen arpajaistoimintaan.

5) vastikkeelliseen arpajais- ja rahapelitoimintaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

14.

Laki

elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 8 §:n 22 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1577/2019, sekä
lisätään 8 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 661/1989, 1539/1992, 1160/2002, 717/2004, 1077/2008, 471/2009, 938/2010, 490/2012, 645/2014, 1087/2014, 1405/2014, 825/2017, 308/2019, 736/2019, 1577/2019, 1075/2020 ja 957/2021, uusi 23 kohta, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8 §

8 §

Edellä 7 §:ssä tarkoitettuja vähennyskelpo-
 sia menoja ovat muun ohessa:

Edellä 7 §:ssä tarkoitettuja vähennyskelpoi-
 sia menoja ovat muun ohessa:

22) tuloverolain 35 b §:ssä tarkoitettun säästö-
 henkivakuutuksen, kapitalisaatiosopimuksen
 ja eläkevakuutuksen tuottamat tuloverolain
 35 b §:n 5 momentissa säädetyllä tavalla las-
 ketut tappiot.

22) tuloverolain 35 b §:ssä tarkoitettun sääs-
 töhenkivakuutuksen, kapitalisaatiosopimuk-
 sen ja eläkevakuutuksen tuottamat tulovero-
 lain 35 b §:n 5 momentissa säädetyllä tavalla
 lasketut tappiot;

23) rahapelilain (xxx/yyyy) 19 §:n nojalla
 suoritettava korvaus rahapelien toimeenpane-
 miseen oikeuttavasta toimiluvasta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .