



16.8.2024

Sisäministeriö

## Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

Sisäministeriö (SM) on pyytänyt valtiovarainministeriöltä (VM) lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta, joka koskee uutta rahapelijärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rahapelilaki. Laissa säädettäisiin rahapelitoiminnasta ja sen valvonnasta.

Esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan, jonka 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 valvonnan tehostamista koskevan tavoitteen mukaisesti esityksessä ehdotetaan valvontaviranomaiselle eli valmistelussa olevalle ja tavoitteen mukaan vuoden 2026 alusta toimintansa aloittavalle Lupa- ja valvontavirastolle monipuolisia toimivaltuuksia. Valvontaviranomainen toimisi lupa- ja valvontarekisterin rekisterinpitäjänä lakisääteisten tehtäviensä suorittamiseksi. Laissa säädettäisiin valvontatyön kustannusten kattamiseksi toimiluvanhaltijoilta perittävästä vuosittaisesta valvontamaksusta ja sen määräytymisen perusteista.

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 ja toimiluvan myöntämisen edellytyksiä, toimilupamenettelyyn liittyviä viranomaisen tiedonsaantioikeuksia ja yksinoikeustoimiluvasta valtiolle maksettavaa korvausta koskevia rahapelilain säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin jo vuoden 2026 alusta lukien. Tavoitteena on antaa hallituksen esitys eduskunnalle kevädistuntokaudella 2025.

VM oli edustettuna hankkeen työryhmässä. Valtiosihteereistä koostunut poliittinen ohjausryhmä ohjasi linjauksillaan työryhmän työtä.

### Valtiovarainministeriön lausunto

Huomioiden valmistelun laajuus ja lukuisat monimutkaiset ratkaistavat kysymykset, esitysluonnosta voidaan pitää kokonaisuudessaan hyvin valmisteltuna ja kannatettavana. Esitys on laaja-alainen, joten lausunnossa keskitytään

hallinnonalalle keskeisimpiin asioihin. VM on osallistunut esityksen valmisteluun, minkä johdosta VM:n valmistelussa esittämät asiat on suurilta osin jo huomioitu.

### **Taloudelliset vaikutukset**

Taloudellisten vaikutuksien kvantitatiivinen arviointi on tarkkuudeltaan vielä karkealla tasolla esityksen laajuudesta ja eri vaikutuskanavien välisistä ristikkäisvaikutuksista johtuen. Valtiontaloudellisiin vaikutuksiin vaikuttaa keskeisesti, missä määrin uudistuksella onnistutaan kanavoimaan rahapelaaminen rahapelijärjestelmän sisällä tapahtuvaksi eli kuinka suureksi ns. kanavointiaste saadaan. Esityksen perusteluja (s. 87) tulee selventää esitettyjen arvioiden osalta, joissa korkea kanavointiaste nähdään tietyssä kehityksessä rahapelihaittoja lisääväksi ja valtion tuloja vähentäväksi tekijäksi. Oletettavaa kuitenkin on, että rahapelihaitat ja valtion matalat tulot korostuvat etenkin vastakkaisessa tilanteessa, jossa pelaaminen kohdistuu enemmän pelijärjestelmän ulkopuolelle ja kanavointiaste on matala. Tämä tulisi tuoda selvästi esiin esityksessä.

Myös arpajaisveroasteen ja kanavointiasteen välillä on oletettavasti käänteinen yhteys. Tähän liittyvä analyysi (s. 90) antaa yhteydestä liian epävarman kuvan.

Viranomaisvaikutuksia käsittelevään osioon tulisi täydentää myös arvioidut vaikutukset poliisille (s. 108). Esityksen mukaan poliisi käsittelee toimilupahakemukset v. 2026 ja Lupa- ja valvontaviranomainen vastaa sille määrättyistä tehtävistään vuodesta 2027 alkaen. Poliisia koskevista resursseista päätetään vuoden 2026 talousarviossa. Poliisin kertaluonteinen lisäresurssitarve tulee sovittaa yhteen lupa- ja valvontaviranomaisten henkilöresurssisuunnitelman kanssa.

Lupa- ja valvontaviranomaisen tehtävät, organisoituminen sekä toiminnan edellyttämä resursointi tarkentuu valmistelussa. Esiselvityksessä arvioidut, noin 30 milj. euron vuotuiset resurssitarpeet vaikuttavat yliarviolta, kun huomioi esim. ennakoitavissa olevan htv-määrän sekä Tanskan ja Ruotsin vastaavien virastojen resursoinnin. Kustannusarviota tulisi tämän osalta täydentää ja tarkentaa.

Verohallinnon tehtävien voidaan olettaa jossain määrin lisääntyvän, kun kotimaisten ja ulkomaisten arpajaisverovelvollisten toimiluvanhaltijoiden lukumäärä kasvaisi kilpailulle avattavien rahapelien osalta. Myös tietoluovutusten määrän voi odottaa lisääntyvän.

Viranomaisvaikutuksista olisi tarpeen laatia vielä yhteen vetävä tekstiosio ja arvio niiden talousarviovaikutuksista. Viranomaistehtäviin liittyvät resurssipäätökset tehdään normaaliin tapaan osana JTS- ja talousarviomenettelyjä kuten muutkin esityksessä esitetyt resursseja koskevat päätökset. Lähtökohtaisesti menot tulee sovittaa voimassa olevan JTS-päätöksen mukaiseen kehystasoon.

Valtiontaloudelliset vaikutukset on arvioitu riittävällä tavalla (s. 101-102) huomioiden arviointiin liittyvät lukuisat epävarmuustekijät. Selvyiden vuoksi lukuun voisi sisällyttää vielä yhteen vetävän tekstikappaleen, jossa selkeästi todetaan

ennakoitavissa olevat vaikutukset ja niiden vertailu nykyjärjestelmän mukaiseen ennakoituun kehitykseen. Luvut eivät sisällä valvonnan rahoittamista ja järjestämisestä muodostuvia kustannuksia, mikä olisi hyvä todeta tekstissä tai lisätä taulukkoon ja sitä koskevaan tarkasteluun.

Vaihtoehtoisia toteuttamistapoja on pyritty kuvaamaan kattavasti. Joltain osin tarkastelun pohjalta tehty analyysi vaikuttaa kuitenkin osin epätasapainoiselta. Esim. toteamus (s. 133-134), että ”Yksinoikeusmallin kanavointikyvyn kehittämisestä lähtevä vaihtoehtoinen toteutustapa olisi todennäköisesti valtion rahapelitoiminnasta saatavan tuloutuksen näkökulmasta edullisin vaihtoehto, jos se onnistuttaisiin toteuttamaan tehokkaasti.” on vaikea perustella ja on pitkälti ehdollinen mainitulle toteuttamisen onnistumiselle. Osio, jossa todetaan, että esityksen mukainen toimilupajärjestelmään perustuva malli voi olla valtion tuloutuksen näkökulmasta positiivinen ainoastaan, mikäli rahapelimarkkinan koko merkittävästi kasvaisi, on niin ikään vajavaisesti perusteltu. Toimilupajärjestelmä voi tuottaa yksinoikeusjärjestelmää suuremmat tulot valtiolle, kuten Ruotsin ja Tanskan esimerkit osoittavat. Rahapelimarkkinan lisäksi merkittävässä roolissa tuloutuksen kannalta ovat toimilupien hinnoittelu, arpajaisveroasteen suuruus sekä kanavointiasteen kehitys. Nykymuotoisen yksinoikeusjärjestelmän kanavointiasteen ja sitä kautta valtion tulojen kehityksen voi puolestaan arvioida olevan pitkällä aikavälillä yhä suuremman paineen alla, kun kehitys yhä laajempaan digitaaliseen pelaamiseen etenee. Johtopäätös, että tulojen kehittymisen ennustaminen kokonaisvaikutuksen osalta on hyvin vaikeaa sen aiheutuessa monien tekijöiden yhteisvaikutuksesta ja että esitetyn mallin mukaiset tulot ennakoidaan karkeasti nykyisen suuruisiksi, on esityksen arvioimisen kannalta olennainen.

Yksinoikeustoimiluvasta valtiolle maksettavan korvauksen osalta esityksessä on tunnistettu muutamia eri toteuttamisvaihtoehtoja. Malli (iii), jossa yksinoikeuden haltija velvoitettaisiin lailla tulouttamaan valtiolle tuoton, olisi selkein ja tuottaisi valtiolle oletettavasti eniten. Tätä mallia ei kuitenkaan ole päädytty esittämään ratkaisumalliksi, koska se estäisi valtiota vähentämästä halutessaan omistustaan yksinoikeuden haltijassa myöhemmässä vaiheessa. Esityksessä tulisi vielä perustella tarkemmin, miksi tämä näkökohta painaa valinnassa ratkaisevasti eikä malliin (iii) ole päädytty. Lisäksi selvyuden vuoksi tässä yhteydessä tekstissä olisi syytä todeta myös mallien (i) ja (iii) eroavaisuudet tuloutusmahdollisuuksissa. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 207-208) todetaan, että vuosittain edellisvuoden pelikatteen perusteella maksettava vuosikorvaus voidaan valtioneuvoston päätöksellä päättää myös alemmaksi, mikäli kohtuullinen tuotto jäisi muutoin saavuttamatta. Sen sijaan korotettua vuosimaksua ei mahdollistettaisi, jotta yhtiölle jäisi kannustimia kehittää liiketoimintaa kannattavamaksi. Tämän merkitys yksinoikeustoimiluvan kohdalla jää heikosti perustelluksi. Nykyjärjestelmässä Veikkaus tulouttaa koko tuottonsa valtiolle.

### **Verotus, rahanpesu ja toimiluvat**

Arpajaisverokertymä on alentunut selvästi viimeisten vuosien aikana. Taustalla on korona-pandemian vaikutukset pelaamiseen mutta myös arpajaisverokannan määräaikainen alentaminen vuodesta 2021 alkaen. Verokannan alentamisella pyrittiin tukemaan rahapelijärjestelmän avustuksia saavien edunsaajien rahoitusta, mikä olisi hyvä esityksessä myös taustatietona todeta luvussa 2.13.

Esityksessä tulisi kiinnittää huomiota eräisiin viranomaisten tiedonsaantioikeuksiin. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 20 §:n 5 kohdan perusteluissa tulisi selvyiden vuoksi mainita ne rahapelilain mukaiset lupa-asiat, joiden käsittelyä varten lainkohdassa tarkoitettujen arpajaisverotuksen tiedot olisivat tarpeen, sekä lainkohdan sanamuodon osalta arvioida tietojen käyttötarvetta myös muussa rahapelilain mukaisessa menettelyssä (esimerkiksi valvonta). Myös rahapelilain 63 §:n 2 momentin osalta olisi tarpeen selvittää laajemmin eri viranomaisten, kuten Verohallinnon, käyttötarpeet saada valvontaviranomaiselta tehtäviensä kannalta välttämättömiä tietoja.

Esityksen viimeistelyssä tulisi harkita, tulisiko toimiluvan hakijan rahapelilain 11 §:n mukaisten merkittävien omistajien ja johdon luotettavuuden ja sopivuuden edellytyksenä olla rahapelilain 10 §:n hakijan luotettavuutta ja sopivuutta vastaavasti, ettei kyseisillä tahoilla ole ollut huomattavia veroihin liittyvien velvollisuuksien hoitamisen laiminlyöntejä. Jos luotettavuuden ja sopivuuden edellytysten arviointia varten on lisäksi käyttötarve Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 5 §:n mukaiselle velvoitteidenhoitoselvitykselle, tulisi selvityksen käyttötarkoitus lisätä lain 6 §:ään sekä huolehtia selvityksen pyytäjän riittävästä tiedonsaantioikeuksista muualla lainsäädännössä, jotta Harmaan talouden selvitysyksikölle olisi mahdollista laatia velvoitteidenhoitoselvitys tarpeellisilla tiedoilla.

Esitysluonnoksessa viitataan EU:n uuteen rahanpesusäätelyyn, jonka implementoimiseksi VM:ssä on käynnistetty laaja lainsäädäntöhanke. Niin sanottu kuudes rahanpesudirektiivi ja rahanpesuasetus ovat tulleet voimaan kesällä 2024. Uutta sääntelyä tulee pääosin soveltaa tai se tulee saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä 10.7.2027. Kuitenkin osa sääntelystä koskien tosiasiallisia edunsaajia tulee saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä jo 10.7.2026 mennessä. Rahapelisäätelyn osalta VM kiinnittää huomiota siihen, että rahanpesuasetus asettaa nykyistä tiukempia sääntöjä esimerkiksi tiettyjen rahanpesun ilmoitusvelvollisilta edellytettävien toimien, kuten epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten ulkoistamiselle.

Esitysluonnoksessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta, lain 7 luvun 1 § 2 kohta on muodossa ” [...] sekä 1 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua elinkeinonharjoittajaa ja yhteisöä, joka välittää osallistumismaksuja ja –ilmoituksia”. Kohtaa on rahanpesulain muutostarpeiden kommentteissa esitetty muutettavaksi siten, että puhuttaisiin elinkeinonharjoittajasta ja yhteisöstä, joka välittää osallistumismaksuja tai –

ilmoituksia. Nykyinen pykäläehdotus edellyttäisi, että sama toimija välittäisi sekä maksuja että ilmoituksia.

Rahapelilakiesityksen 2 luvussa on todettu yksinoikeustoimiluvan yleiset edellytykset sekä toisaalta rahapeli-toimiluvan sekä peliohjelmistotoimiluvan yleiset edellytykset (8 § ja 9 §). Toimiluvan hakijan edellytetään täyttävän 10 §:ssä ja sen johto 11 §:ssä säädetyt luotettavuuden ja sopivuuden edellytykset. Osoituksena epäluotettavuudesta pidettäisiin mm. hakijan (olennaista) rikostuomiota viiden arviota edeltäneen vuoden ajalta, hakijan konkurssia, liiketoimintakieltoa tai toistuvia laiminlyöntejä liittyen veroihin tai lakisääteisiin maksuihin. Tämä on linjassa sen kanssa, mihin OECD:n alainen FATF (Financial Action Task Force) on Suomen maa-arviossakin kiinnittänyt huomioita.

Aiemmin ei ole ollut selkeää normia siitä, etteivät rikolliset saa olla kasinon tai rahapeliyhtiön omistajana, johdossa tai siinä muutoin merkittävässä määrävässä asemassa. Lain 10 § koskee pääsääntöisesti luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä. Esitysluonnoksen mukaan 2 momentin 2 kohta, jonka mukaan 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 rahapelien toimeenpanossa käytettäviä peliohjelmistoja, soveltuisi vain luonnollisiin henkilöihin.

VM pitää tarpeellisena tarkastella mainitun lainkohdan soveltamista oikeushenkilöön, joka on tuomittu yhteisösakkoon. Yhteisösakkoon tuomitaan oikeushenkilö, jonka lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva taikka oikeushenkilössä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö on ollut osallinen rikokseen tai sallinut rikoksen tekemisen tai jonka toiminnassa ei ole noudatettu vaadittavaa huolellisuutta ja varovaisuutta rikoksen ehkäisemiseksi. Yhteisösakkoon voidaan tuomita myös, vaikkei rikoksentehtijää saada selville.

Rikos katsotaan tehdyksi oikeushenkilön toiminnassa, jos sen tekijä on toiminut oikeushenkilön puolesta tai hyväksi ja hän kuuluu oikeushenkilön johtoon tai on virka- tai työsuhteessa oikeushenkilöön. Oikeushenkilön rangaistusvastuu tulee kyseeseen etenkin elinkeino- ja rahanpesurikoksissa, joiden voidaan katsoa olevan olennaisia oikeushenkilön luotettavuuden ja sopivuuden arvioinnin kannalta. Jäljempänä ehdotettu 11 § koskisi ainoastaan oikeushenkilön johdon tai määräysvaltaa käyttävien luonnollisten henkilöiden rikostuomioita jättäen näin ulkopuolelle oikeushenkilöön työ- tai virkasuhteessa olevan henkilön ja oikeushenkilön toiminnassa tehdyn rikoksen, jonka tekijää ei saada selville. Ehdotettu 11 § koskee oikeushenkilöä. Osoituksena epäluotettavuudesta pidettäisiin hakijan hallituksen jäsenen, varajäsenen, toimivaan johtoon kuuluvan henkilön, suoraa tai välillistä määräysvaltaa (25 %) käyttävän henkilön rikostuomioita, konkurssia, liiketoimintakieltoa tai toimintakelpoisuuden rajoitusta.

Lisäksi voidaan ottaa huomioon 10 §:ssä tarkoitettut seikat sellaisista yritys- ja yhteisötietolain 3 §:ssä tarkoitetuista rekisteröidyistä yrityksistä ja yhteisöistä tai niitä vastaavista muualle kuin Suomeen rekisteröidyistä yhteisöistä, jotka välittömästi tai välillisesti kytkeytyvät hakijaan tai 2 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin. Tällä voidaan siis arvioida sellaisia yrityksiä tai yhteisöjä, jotka ovat suoraan tai välillisesti yhteydessä hakijana olevaan oikeushenkilöön tai sen omistajaan, johtoon tai hallituksen jäseneseen.

Säännöksistä ei käy ilmi, arvioidaanko kytköksiä yhteisöihin ja yrityksiin silloin, kun hakijana on luonnollinen henkilö. Yhtäältä olisi tarpeen arvioida myös hakijaan tai sen johdossa olevaan henkilöön kytköksissä olevat luonnolliset henkilöt. Esimerkiksi Saksan oikeuskäytännössä on katsottu, että toimiluvanhakijaa voidaan pitää epäluotettavana, jos tämä toimii toisen epäluotettavan henkilön vaikutuspiirissä. Samoin hakijalla voi olla yhteyksiä yhdistyksiin ja säätiöihin, jotka on jätetty soveltamisalan ulkopuolelle. Kytkösten selvittäminen on tärkeää etenkin järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa ja toteuttaisi myös Palermon sopimuksen 31 artiklan tavoitteita.

Toimiluvan peruuttamista pidetään esitysluonnoksessa ankarimpana seuraamuksena. Esitysluonnoksen mukaiset säännökset jättävät hieman epäselväksi, voiko valvontaviranomainen seurata oma-aloitteisesti toimilupien edellytysten täyttymistä niiden voimassaolon aikana.

### **Tietojärjestelmät ja tiedonhallinta**

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (609/2019, tiedonhallintalaki) 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoineistoihin ja tietojärjestelmiin, minkä lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon.

Esitysluonnoksessa on todettu, että esityksen mukaiset lainsäädännön muutokset tulisivat aiheuttamaan mm. hallintaan ja lupatoimintaan liittyviin viranomaisten tietojärjestelmiin jopa laajoja uudistus- ja kehitystarpeita (s. 99 ja 276).

Esitysluonnoksessa on kuvattu STM:n, THL:n ja lupa- ja valvontaviranomaisen rooleja tiedonhallintayksikköinä sekä STM:n roolia hallinnonalan tiedonhallinnan ohjaamisessa (s. 110). Lisäksi luonnoksessa on kuvattu henkilötietojen käsittelyä, liikesalaisuuksien käsittelyä ja keskitetystä rahapelihaittarekisteristä syntyviä hyötyjä. Tiedonhallinnan osalta tulee kuitenkin ottaa huomioon, että siinä on kyse myös muusta, kuin pelkästään salassa pidettävien tai muuten luottamuksellisten tietojen hallinnasta ja käsittelystä.

Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan vaikuttaisi olevan selkeästi kuvattu tai arvioitu lupa- ja valvontaviranomaiseen kohdistuvia mahdollisia tiedonhallinnan muutosvaikutuksia tietojärjestelmien kehystoimien, tietoineistojen

muodostumisen, tietojen saannin ja luovutusten tai arkistoinnin näkökulmasta. Esitetyllä lainsäädännön muutoksilla on luonnoksen mukaan todettavissa vaikutuksia viranomaisten tietojärjestelmien lisäksi myös viranomaisten tehtäviin sekä uudistuksen kautta lisääntyneeseen viranomaisten väliseen yhteistyöhön ja tietojen vaihtoon (s. 109). Näillä muutoksilla voi olla ehdotetun säännöksen yhteydessä mainittujen viranomaisten toiminnan lisäksi vaikutuksia esimerkiksi muutoksen perusteella tallennettavien tietojen käsittelyyn, metatietoihin ja tietoturvallisuuteen.

Koska luonnoksessa ehdotetaan muutoksia viranomaisten tietojärjestelmiin, tehtäviin ja osaltaan viranomaisten väliseen yhteistyöhön sekä tiedonvaihtoon, pitää VM sinänsä mahdollisena, että esitysluonnoksessa uudeksi rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi kuvatulla tavalla voisi olla vaikutuksia julkisen hallinnon tiedonhallintaan. VM katsookin, että nämä muutokset tulisi selkeästi joko todeta hallituksen esityksessä tai vaihtoehtoisesti mainita, jos toiminnan ja tietojärjestelmän muutosten osalta ei aiheudu tiedonhallinnan muutosvaikutuksia, jolloin tämä osoittaisi tiedonhallintaan liittyvien asioiden arvioinnin tapahtuneen ja jolloin voidaan varmistua siitä, että SM on täyttänyt esityksen valmistelussa tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin vaatimuksen.

### **Lupa- ja valvontatehtävät ja ohjaus**

Lupa- ja valvontatoiminnan aiheuttamia kustannuksia on arvioitu sivulla 99. Esityksen mukaan tavoitteena on, että lupa- ja valvontatoiminnan kustannukset katettaisiin jatkossa Veikkaus Oy:ltä ja toimiluvan haltijoilta perittävillä toimilupa- ja valvontamaksuilla, mutta budjettirahoitusta tultaisiin tarvitsemaan ensimmäisinä vuosina ennen toiminnan vakiintumista ja mahdollisesti myös myöhempinä vuosina ottaen huomioon muun muassa maksujen ennakoinnin vaikeus.

Rahapelilain 68 §:ssä säädettäisiin toimiluvan haltijan valvontamaksusta, jonka taso määräytyisi pelikatteen mukaan. Esityksessä todetaan, että toimiluvan haltijoilta tultaisiin lisäksi perimään toimilupahakemusten käsittelymaksu, jonka taso määräytyisi maksuperustelainsäädännön mukaan kustannusperusteisesti.

Koska valvontaviranomaisen toiminta olisi tarkoitus kattaa jatkossa toimilupa- ja valvontamaksuilla, tulisi esitykseen sisällyttää kattavampi arvio sekä toiminnan kustannuksista että toimiluvan haltijoilta perittävistä maksuista.

Esityksessä ehdotetaan, että STM:n hallinnonala vastaisi arpajaislakia vastaavalla tavalla rahapelihaittojen seurannasta, tutkimuksesta ja arvioinnista. Lisäksi hallinnonala vastaisi rahapelihaittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä. Jatkossa STM:n hallinnonalan työ rahoitettaisiin kuitenkin budjettivaroin, kun nykyisin Veikkaus Oy vastaa kustannusten korvaamisesta arpajaislain nojalla.

VM katsoo, että Lupa- ja valvontaviraston ohjauksen toimivuus on tarpeen varmistaa. Kukin toimialaohjaava ministeriö voi toimialallaan osoittaa tehtäviä oman toimialan puitteissa. Tällöin on kuitenkin varmistettava, etteivät toisen

toimialan lisätehtävät heikennä toisen toimialan tehtävien hoitamisedellytyksiä. Lisätehtävien tilanteessa olisi myös asia valmistettava aina yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaavan ministeriön (VM) kanssa yhteistyössä. Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lakiedotuksen mukaisesti tarvittaessa viraston toimialaohjauksen menettelytavoista voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella.

Lakiluonnoksen 13 lukuun on lisättävä siirtymäsäännökset. Lausuttavana olevan esitysluonnoksen yleisperusteluissa ja pykäläperusteluissa on jo mukana siirtymäsäännöksiä koskevia mainintoja.

Toimiluvanhaltijan raportointivelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi rahapelilain 66 §:ssä. Raportointivelvollisuus aiheuttaa toimiluvanhaltijoille hallinnollista taakkaa. Perusteluissa ei kuvata, mitä tarkoitusta varten asiakirjat toimitettaisiin pykälässä mainituille ministeriöille. VM katsoo, ettei sillä tulevan valvontaviranomaisen yleishallinnollisena ohjaajana tule olemaan sellaista viranomaistehtävää, jonka perusteella, sen tulisi saada käyttöönsä mainittuja asiakirjoja. Pykälää ehdotetaan tarkistettavan tältä osin.

Perustelujen (s. 97) mukaan Veikkaukselle tulevan peruskorvauksen suuruuden ja maksuaikataulun vahvistaisi valtioneuvoston yleisistunto VNK:n esityksestä. Selvyyden vuoksi perusteluissa voisi kuvata, että koska Veikkaus kuuluu valtioneuvoston kanslian omistajaohjattaviin yhtiöihin, VNK:n Veikkausta koskevien asiakirjojen tiedonsaanti perustuu valtioneuvoston asetukseen valtioneuvoston kansliasta 393/2007.

Peliohjelmistotoimiluvasta säädettäisiin lain 7 §:ssä. 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. Esitysluonnokseen tulisi tarkentaa, mitä ohjelmistoa yksinoikeustoimiluvan tai rahapelitoimiluvan haltijat voisivat käyttää vuonna 2027.

Osiassa 11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä (s. 277) tulisi todeta, että esitystä ei voida käsitellä ennen aluehallinnon kokonaisuudistusta koskevaa esitystä, eikä esitystä voida hyväksyä ennen kuin laki valtion Lupa- ja valvontavirastosta on hyväksytty.

Rahoituslain 68 §:ssä säädetään valvontamaksusta, jonka valvontaviranomainen (Lupa- ja valvontavirasto) määrää 69 §:ssä säädetyllä tavalla. Veroluontoisesta valvontamaksusta on esityksessä ehdotettu säädettäväksi perustuslain 81 §:ssä edellytetyllä tavalla siten, että rahoituslaissa olisi säännökset verovelvollisuuden perusteista (verovelvollisista) ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Valintaa veron ja julkisoikeudellisen maksun välillä tulisi perustella esityksessä.

## **Henkilöstövaikutukset**



Esityksen mukaan ehdotetut säännökset rahapelijärjestelmästä tulisivat porrastetusti voimaan vuoden 2026 alusta ja kokonaisuudessaan vuoden 2027 alusta (s. 2). Esityksen mukaan rahapelijärjestelmän lupa- ja valvontaviranomaisena toimisi väliaikaisesti Poliisihallitus, jolta tehtävät siirtyisivät Lupa- ja valvontavirastolle vuoden 2027 alussa (s. 107). Esitys ei sisällä lainkaan henkilöstövaikutuksia, tietoja tehtävien tarkemmasta rahoituksesta eikä määrärahojen siirroista momenttien välillä. Esitystä tulisi täydentää näiltä osin.

Valtion virkamieslain (750/1994), jäljempänä virkamieslaki, 5 a – 5 c §:n perusteella valtion toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät. Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetty virkamies siirtyy viraston palvelukseen määräaikaisen virkasuhteensa keston ajaksi. Nämä virkamieslain säännökset tulevat sovellettaviksi, vaikkei esityksessä ehdotettujen lakien siirtymäsäännöksissä olisi informatiivista viittausta mainittuihin säännöksiin.

Edellä todetuista säännöksistä seuraa, että ehdotettavissa laeissa säädetyjä tehtäviä hoitavat Poliisihallituksen virassa tai virkasuhteessa olevat virkamiehet siirtyvät tehtäviensä mukana uuteen Lupa- ja valvontavirastoon vuoden 2027 alusta lukien. Sama koskee näiden säädettyjen tehtävien edellyttämiä Poliisihallituksen hallinnon resursseja. Tämä edellyttää vastaavien määrärahojen siirtämistä poliisilta uudelle Lupa- ja valvontavirastolle.

Poliisihallituksessa siirrettäviä tehtäviä hoitavien virkamiesten osalta olisi syytä todeta, että siirrolla Lupa- ja valvontavirastoon voisi olla vaikutuksia siirtyvien virkamiesten palkkaukseen. Tehtävien edellyttämissä siirroissa noudettaisiin hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Poliisihallituksen ja perustettavan Lupa- ja valvontaviraston palkkausjärjestelmät voivat kuitenkin poiketa toisistaan olennaisesti. Esityksen henkilöstövaikutuksissa olisi syytä mainita, että siirtyvien virkamiesten palvelussuhde-etuuksien määräytymisen kannalta palvelussuhde jatkuu valtiolla yhtäjaksoisena. Virastoon siirtyvien virkamiesten palkkataso turvataan siten kuin siitä on sovittu Valtion virka- ja työehtosopimuksen allekirjoittamispöytäkirjan liitteen 2 kohdassa (Palkkaus henkilöstön siirtyessä organisaatiomuutoksessa suoraan lain nojalla).

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö,  
budjettipäällikkö

Mika Niemelä

**VN/27332/2023-VM-131**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: