

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. Laissa säädettäisiin niistä rahapelien toimeenpanomuodoista, joihin voitaisiin myöntää yksinoikeustoimilupa tai rahapelitoimilupa. Lisäksi rahapelien toimeenpanossa käytettävien peliohjelmistojen toimittaminen edellyttäisi peliohjelmistotoimilupaa. Toimiluvanhaltijan tulisi hyödyntää niiden toimeenpanemissa rahapeleissä yksinomaan peliohjelmistotoimiluvan haltijoiden toimittamia peliohjelmistoja. Peliohjelmistotoimiluvan haltija ei saisi toimittaa peliohjelmistoja sellaiselle rahapelien toimeenpanijalle, joka toimeenpanisi tai markkinoisi rahapelejä lain vastaisesti ilman toimilupaa.

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 tehosteeksi asetettava uhkasakko. Laissa säädettäisiin toimilupajärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan ja markkinoinnin rajoittamisesta rahapelihaittojen torjumiseksi ja kysynnän ohjaamiseksi ehdotetulla lailla säänneltyyn toimintaan. Ulkopuoliseen tarjontaan kohdistuvien hallinnollisten seuraamusten lisäksi valvontaviranomaiselle ehdotetaan säädettäväksi oikeus määrätä poistettavaksi rahapelien toimeenpanoa ja markkinointia koskevaa lainvastaista verkkosisältöä tai poistamaan tällaista sisältöä sisältävän verkkotunnuksen.

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

LUONNOS 1.11.2024

Toimilupajärjestelmään siirtymisen johdosta ehdotetaan muutettavaksi myös arpajaislakia, arpajaisverolakia, tuloverolakia, rikoslakia ja eräitä muita lakeja. Arpajaisverolakiin ehdotetun muutoksen mukaisesti rahapelitoiminnan yhtenäinen verokanta Suomessa olisi 22 prosenttia. Tuloverolakiin ehdotetun muutoksen mukaisesti ilman toimilupaa pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä saadut voitot olisivat veronalaista tuloa. Lisäksi kaikkiin Suomeen sijoittautuneita toimiluvanhaltijoita kohdeltaisiin jatkossa yhteisöverotuksellisesti yhdenmukaisin periaattein.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2026 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Rahapelilaki ja muut ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan aikaisintaan 1.7.2026, mutta viimeistään 1.1.2027, jolloin toimiluvanvarainen rahapelitoiminta voisi käynnistyä. Toimiluvan hakemista ja toimiluvan myöntämisen edellytyksiä, toimilupamenettelyyn liittyviä viranomaisen tiedonsaantioikeuksia ja yksinoikeustoimiluvasta valtiolle maksettavaa korvausta koskevat rahapelilain säännökset tulisivat voimaan kuitenkin jo vuoden 2026 alusta lukien.

SISÄLLYS

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ..... | 1 |
| PERUSTELUT..... | 7 |
| 1 Asian tausta ja valmistelu..... | 7 |
| 1.1 Tausta..... | 7 |
| 1.2 Valmistelu..... | 8 |
| 2 Nykytila ja sen arviointi..... | 9 |
| 2.1 Yksinoikeusjärjestelmän kehittäminen ja viime aikaiset arpajaislain uudistukset..... | 9 |
| 2.2 Rahapelaamisen ja rahapelihaittojen nykytila..... | 10 |
| 2.2.1 Rahapelaaminen yksinoikeusjärjestelmässä..... | 10 |
| 2.2.2 Veikkaus Oy:n rahapelien pelaaminen..... | 13 |
| 2.2.3 Järjestelmän ulkopuolisten rahapelien pelaaminen..... | 16 |
| 2.2.4 Nuorten rahapelaaminen..... | 21 |
| 2.2.5 Rahapelihaitat tutkimustiedon valossa..... | 21 |
| 2.2.6 Rahapeliongelmat pelihaitoissa auttavien palveluiden tietojen valossa..... | 23 |
| 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..... | 28 |
| 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..... | 33 |
| 2.4.4 Rahapelien markkinointi ehkäisyn ja hoidon työntekijöiden näkökulmasta..... | 35 |
| 2.4.5 Markkinoinnin sääntely Veikkaus Oy:n näkökulmasta..... | 35 |
| 2.5 Peliestot ja muut rahapelaamisen hallinnan välineet..... | 37 |
| 2.5.1 Peliestot..... | 37 |
| 2.5.2 Tappiorajat..... | 38 |
| 2.5.3 Talletusrajat..... | 39 |
| 2.5.4 Pelaamisen estot pelikasinolla ja pelisaleissa..... | 40 |
| 2.5.5 Henkilötietojen käsittely ja riskikäyttäytymisen tunnistaminen Veikkaus Oy:n toiminnassa..... | 41 |
| 2.6 Raha-automaattien sijoittelu ja omavalvonta..... | 42 |
| 2.7 Rahapelitoiminnan valvonta..... | 44 |
| 2.7.1 Tietoteknisen valvonnan nykytila..... | 46 |
| 2.7.2 Rahapelitoiminnan valvonnan kustannukset..... | 47 |
| 2.8 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta..... | 47 |
| 2.8.1 Asiakkaan henkilöllisyyden todentaminen summarajojen täytyessä erityisesti pelitilipelaamisessa sekä toisiinsa kytkeytyvät suoritukset..... | 50 |
| 2.8.2 Asiamiehiä koskevat rahanpesulain säännökset..... | 51 |
| 2.8.3 Hallinnollisia seuraamuksia koskevat säännökset..... | 51 |

| | | |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.9 | Kilpailumanipulaation torjunta..... | 52 |
| 2.9.1 | Veikkaus Oy:n kohdevalinta ja riskienhallinta..... | 53 |
| 2.9.2 | United Lotteries for Integrity in Sports (ULIS) -yhteistyö..... | 54 |
| 2.9.3 | Veikkaus Oy:n ottelutarkkailujärjestelmä..... | 54 |
| 2.9.4 | Liikunnan ja urheilun eettiset periaatteet..... | 55 |
| 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..... | 60 |
| 2.11.3 | Muut rahapeliyhtiöt..... | 60 |
| 2.12 | Veikkaus Oy:n tuotto..... | 62 |
| 2.13 | Verotus..... | 63 |
| 2.14 | Rahapelihaittojen seuranta, tutkimus, arviointi sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen..... | 64 |
| 2.14.1 | Rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kokonaisuus..... | 65 |
| 2.15 | Ahvenanmaan maakunta..... | 68 |
| 2.15.1 | Lainsäädäntövalta erityisesti arpajaisveron osalta..... | 68 |
| 2.15.2 | Ahvenanmaalle suoritettava tasoitus ja verotasoitus..... | 69 |
| 2.15.3 | Toimilupajärjestelmään siirtymiseen liittyviä kysymyksiä..... | 70 |
| 2.16 | Euroopan unionin oikeus ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet..... | 70 |
| 2.16.1 | Rahapeliala..... | 70 |
| 2.16.2 | Kilpailuoikeus ja valtiontuet..... | 74 |
| 2.16.3 | Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskeva EU-lainsäädäntö.... | 76 |
| 2.16.4 | Henkilötietojen suoja..... | 76 |
| 3 | Tavoitteet..... | 77 |
| 4 | Ehdotukset ja niiden vaikutukset..... | 77 |
| 4.1 | Keskeiset ehdotukset..... | 77 |
| 4.2 | Ehdotusten EU-oikeudellinen arviointi..... | 82 |
| 4.3 | Pääasialliset vaikutukset..... | 89 |
| 4.3.1 | Yleistä esityksen vaikutuksista..... | 89 |
| 4.3.1.1 | Vaikutusmekanismit..... | 89 |
| 4.3.1.2 | Muista Pohjoismaista saadut kokemukset toimilupajärjestelmään siirtymisen jälkeisestä markkinakehityksestä..... | 92 |
| 4.3.2 | Taloudelliset vaikutukset..... | 98 |
| 4.3.2.1 | Valtiontalous..... | 98 |
| 4.3.2.2 | Yritykset..... | 104 |
| 4.3.2.3 | Kotitalouksien asema..... | 109 |
| 4.3.3 | Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset..... | 109 |
| 4.3.3.1 | Viranomaiset..... | 109 |
| 4.3.3.2 | Hyvinvointi ja terveys..... | 116 |
| 4.3.3.3 | Turvallisuus..... | 118 |
| 4.3.3.4 | Perus- ja ihmisoikeudet..... | 119 |
| 4.3.3.5 | Ihmisryhmät..... | 119 |
| 4.3.3.6 | Demokratia- ja oikeusvaltiokehitys..... | 120 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.3.3.7 Ahvenanmaa..... | 120 |
| 4.3.3.8 Kunnat ja hyvinvointialueet..... | 122 |
| 4.3.3.9 Rajat ylittävät vaikutukset..... | 123 |
| 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot..... | 123 |
| 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset..... | 123 |
| 5.1.1 Yleistä..... | 123 |
| 5.1.2 Järjestelmätason vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista..... | 131 |
| 5.1.3 Toimilupajärjestelmän piiriin sisällytettävät rahapelien toimeenpanomuodot ja Veikkaus Oy:n yksinoikeus..... | 136 |
| 5.1.4 Veikkaus Oy:n yksinoikeuden toteuttamismalli, toimiluvan kesto ja toimilupakorvaus..... | 139 |
| 5.1.5 Veikkaus Oy:n konsernirakenne..... | 142 |
| 5.1.6 Toimeenpanoa koskeva sääntely..... | 144 |
| 5.1.7 Peliestot ja muut rahapelaamisen hallinnan välineet..... | 147 |
| 5.1.8 Rahapelien markkinointia koskeva sääntely..... | 148 |
| 5.1.9 Toimivaltainen lupa- ja valvontaviranomainen ja toiminnan rahoitus..... | 152 |
| 5.1.10 Toimilupamenettely..... | 153 |
| 5.1.11 Valvontaviranomaisen toimivaltuudet..... | 156 |
| 5.1.12 Rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja kilpailumanipulaation estäminen..... | 158 |
| 5.1.13 Järjestelmän ulkopuolisen toiminnan ja markkinoinnin torjunta..... | 159 |
| 5.1.14 Rahapelihaittojen arviointi, seuranta ja tutkimus..... | 163 |
| 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot..... | 164 |
| 6 Lausuntopalaute..... | 164 |
| 6.1 Valmistelunaikaiset asiantuntijakuulemiset..... | 164 |
| 6.2 Lausuntokierros..... | 167 |
| 7 Säännöskohtaiset perustelut..... | 170 |
| 7.1 Rahapelilaki..... | 170 |
| 7.2 Arpajaislaki..... | 253 |
| 7.3 Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa..... | 258 |
| 7.4 Rahanpesulaki..... | 259 |
| 7.5 Arpajaisverolaki..... | 260 |
| 7.6 Tuloverolaki..... | 262 |
| 7.7 Laki verotustietojen julkisuudesta..... | 266 |
| 7.8 Rikoslaki..... | 267 |
| 7.9 Laki sakon täytäntöönpanosta..... | 268 |
| 7.10 Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa..... | 268 |
| 7.11 Kuluttajansuojalaki..... | 268 |
| 7.12 Laki sähköisen viestinnän palveluista..... | 269 |
| 7.13 Hevoskilpailulaki..... | 269 |
| 7.14 Laki elinkeinotulon verottamisesta..... | 269 |
| 7.15 Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä..... | 270 |
| 8 Lakia alemman asteinen sääntely..... | 270 |
| 9 Voimaantulo..... | 272 |
| 10 Toimeenpano ja seuranta..... | 274 |
| 11 Suhde muihin esityksiin..... | 275 |

LUONNOS 1.11.2024

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä..... | 275 |
| 11.2 Suhde talousarvioesitykseen..... | 276 |
| 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys..... | 276 |
| LAKIEHDOTUKSET..... | 277 |
| 1. Rahapelilaki..... | 277 |
| 2. Laki arpajaislain muuttamisesta..... | 317 |
| 3. Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta..... | 323 |
| 4. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta | 324 |
| 5. Laki arpajaisverolain muuttamisesta..... | 326 |
| 6. Laki tuloverolain muuttamisesta..... | 328 |
| 7. Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muuttamisesta..... | 329 |
| 8. Laki rikoslain 17 luvun 16 a ja 16 b §:n muuttamisesta..... | 330 |
| 9. Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta..... | 332 |
| 10. Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain muuttamisesta..... | 333 |
| 11. Laki kuluttajansuojalain muuttamisesta..... | 335 |
| 12. Laki sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 32 ja 173 §:n muuttamisesta.... | 337 |
| 13. Laki hevoskilpailulain 2 §:n kumoamisesta..... | 338 |
| 14. Laki elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta..... | 339 |
| 15. Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta..... | 340 |

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 kilpailluilla 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 markkinalla toimivat yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliset yritykset saavat tuottonsa ilman lisenssimaksuja, veroja tai vastuuta toiminnan aiheuttamista rahapeliongelmistä.

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 lisensoituihin 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/hankeet 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 selvittävää asiakokonaisuutta, jotka katsottiin välttämättömiksi hallitusohjelmassa linjatun uudistuksen toteuttamiseksi. Hankkeessa selvittävät 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 pelinestöjärjestelmä 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 jätti ehdotukseen 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 terveystieteiden tutkimuskeskuksen ja sisäministeriön yhteydessä toimivan rahapelien 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.

Hankkeen työryhmässä valmisteltu ehdotus hallituksen esitykseksi oli lausuntokierroksella 3.7.-18.8.2024. Lausuntoaika oli noin kuusi viikkoa eli lyhyempi kuin laajoilta esityksiltä edellytettävä kahdeksan viikkoa. Lyhyempi lausuntoaika johtui hallituksen tavoitteesta antaa hallituksen esitys eduskunnalle kevätistuntokaudella 2025 ja jäljempänä kuvatussa EU:n teknisten määräysten ilmoitusmenettelystä. Lausuntoa pyydettiin ministeriöiltä, viranomaisilta, kunnallisilta ja alueellisilta toimijoilta, rahapelihaittoihin perehtyneiltä organisaatioilta, rahapelitoimialan edustajilta, urheilualan, median ja tapahtumateollisuuden edustajilta, Veikkaus Oy:n rahapelien myyntipaikkojen, verkko-operaattorien ja maksupalveluntarjoajien edustajilta sekä Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta. Lausunnot on julkaistu Lausuntopalvelussa ([VN/27332/2023](#)) ja hankesivulla ([SM053:00/2023](#)).

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 rahapelitoimintaa 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 rahapeliyhdistykset 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 tunnistautumisesta pelattaessa hajasijoitettuja raha-automaatteja. Säännökset tulivat voimaan 1.1.2022.

Vuoden 2022 alusta voimaan tulleen arpajaislain uudistuksen tavoitteena oli tehostaa entisestään rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä, torjua arpajaislain vastaista rahapelitoimintaa 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-estoista, 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 rahapeliuotolla 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 pelikanavan merkityksen korostuminen ja tähän kiinteästi liittyvä kasvu yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliin 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 kanavointikykyä online-rahapeliin osalta tai b) siirtyminen osittaiseen lisenssijärjestelmään, jossa online-kasino- ja vedonlyöntipeliin tarjoaminen mahdollistettaisiin kaikille lupaehdot 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 verkkorahapelaamista kartoittavan kyselytutkimuksen perusteella verkossa mitä tahansa rahapeliä 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).

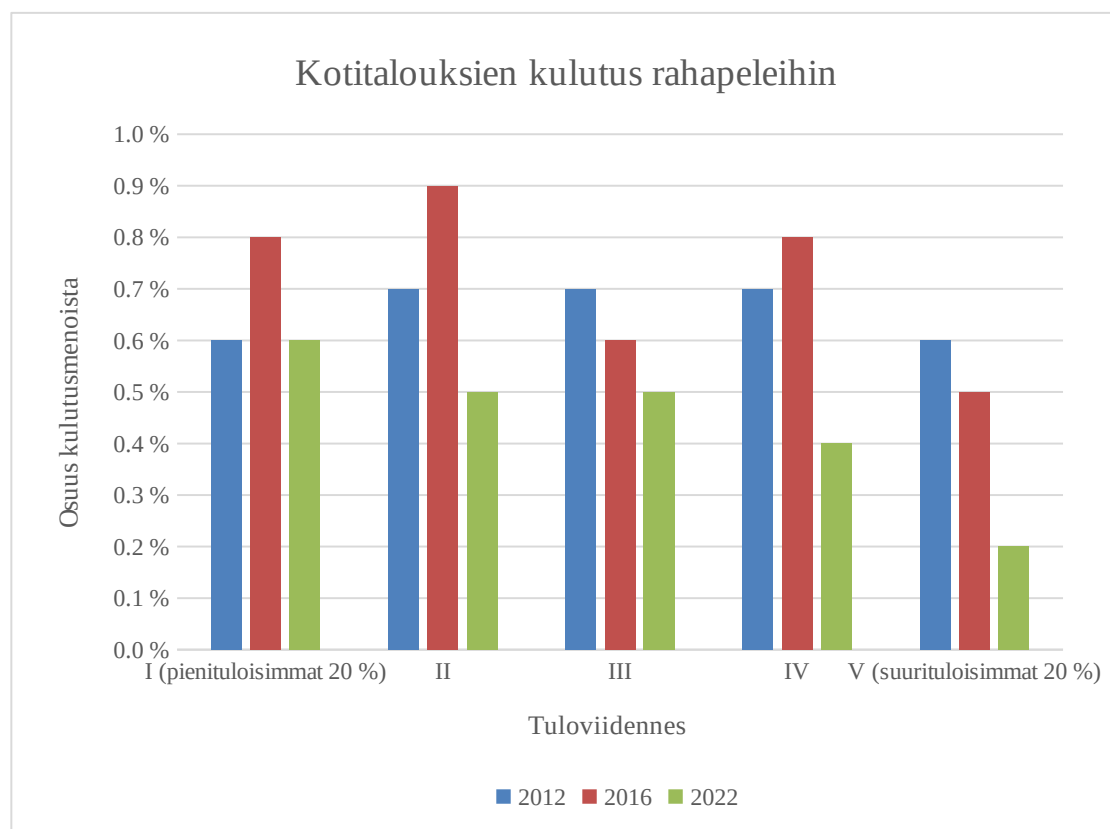
Rahapelikulttuurin pitkän aikavälin muutosta leimaa digitalisoituminen. Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimuksen (2023) mukaan rahapelejä internetissä pelanneiden 18-vuotiaiden ja sitä vanhempien osuus on kasvanut niin miehillä kuin naisilla vuodesta 2007 lähtien. Vuodesta 2015 vuoteen 2019 internetissä 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 omaa 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 [verkkojulkaisu]. 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 [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-3533. Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu 11.4.2024. Saantitapa: <https://www.stat.fi/tilasto/ktutk>.

Kuvio 1. Rahapelien osuus kotitalouksien kulutusmenoista eri tuloluokissa vuosina 2012–2022. Tietojen lähde: Tilastokeskus.

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

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

H2GC:n arvioiden mukaan rahapelaamisen kokonaismarkkina Suomessa oli korkeimmillaan vuonna 2017 noin 2 miljardia euroa. Yksinoikeudella rahapelejä toimeenpanneiden rahapeliyhteisöjen, eli Fintoto Oy:n, Raha-automaattiyhdistyksen, Veikkaus Oy:n ja PAF:in pelikate on ollut korkeimmillaan vuonna 2016 (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 rahapelien 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.

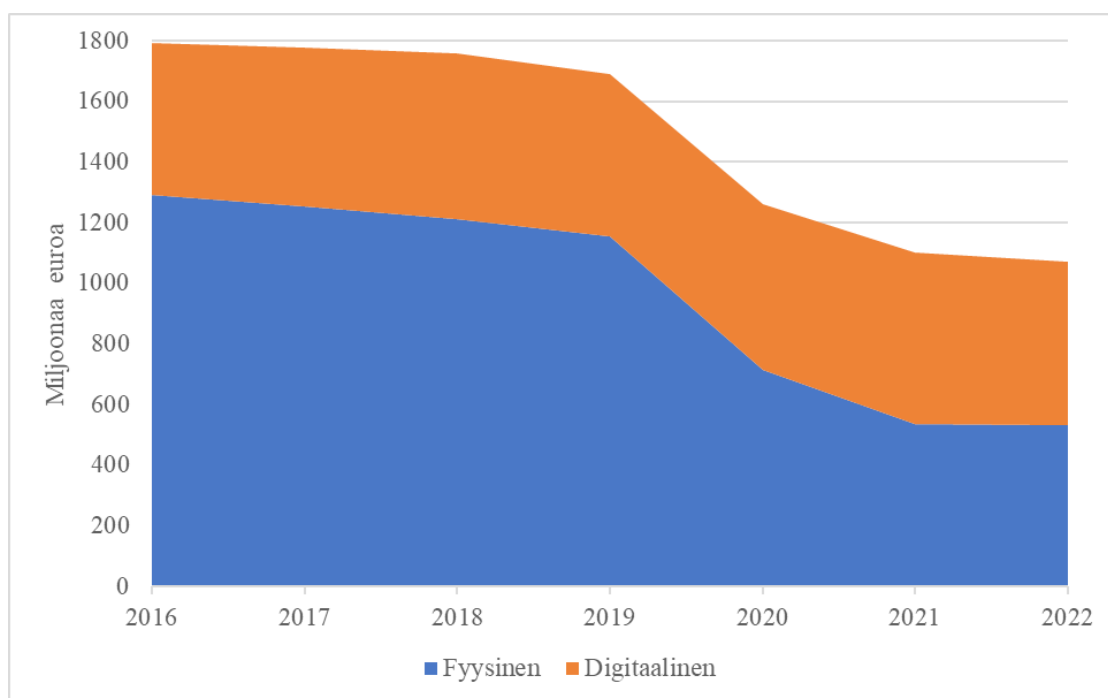
Rahapelaamisen kokonaismarkkinan kehitykseen ja väestötason tilanteen muuttumattomuuteen vaikuttavia tekijöitä on useita. Koska arviot rahapelaamisen kokonaismarkkinasta kääntyivät laskusuuntaisiksi jo tilanteessa, jossa rahapelien kokonaissaatavuus ei vielä ollut kääntynyt laskuun, voidaan arvioida,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

Rahapelien 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 rahapelien 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).

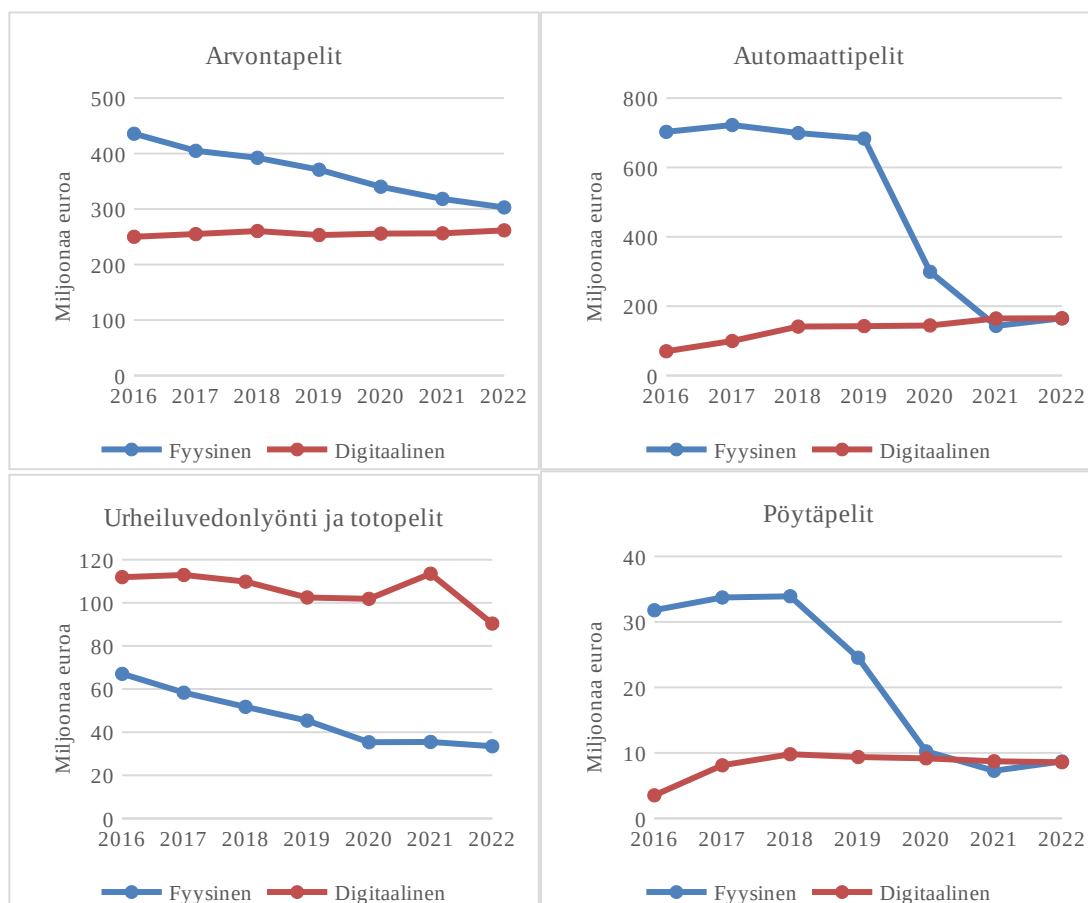
Euromääräisesti huomattavin pudotus on tapahtunut fyysisissä raha-automaateissa, joissa pelikate on pienentynyt kolme neljäsosaa. Vuosien 2019–2023 aikana raha-automaattien lukumäärä on alentunut noin 45 prosenttia. Pelikate on laskenut myös tuotekategorioissa päivittäiset arvontapelit ja vedonlyönti. Veikkaus Oy on ennakoinnut 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 pelityyppikohtaisen 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 alteimmista kategorioista, eli automaatti- ja pöytäpeleissä sekä urheiluvideonlyönnissä. Digitaalisista peleistä saatu pelikate on viime vuosina kasvanut automaattipeleissä, laskenut urheiluvideonlyönnissä 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 pelikatevaikutus 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 ennakoi 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 sisäministeriön asetuksella säädetyn 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 pelikatteeseen.

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 Eurojackpotia. 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.

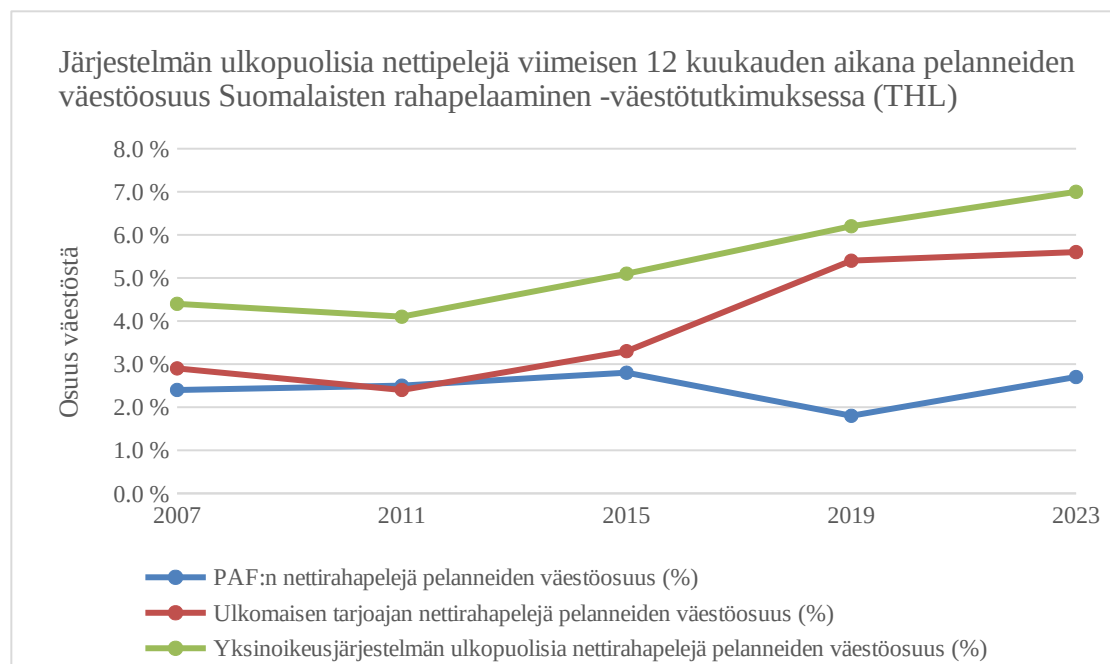
Nettikasino kattaa lähes viidenneksen yhtiön pelikatteesta. Veikkaus Oy on arvioinut yhtiön rekisteröityneiden asiakkaiden määrän ylittävän 2,5 miljoonan asiakkaan rajan vuoden 2023 loppuun mennessä.

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. Rahapeliongelmissa 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.

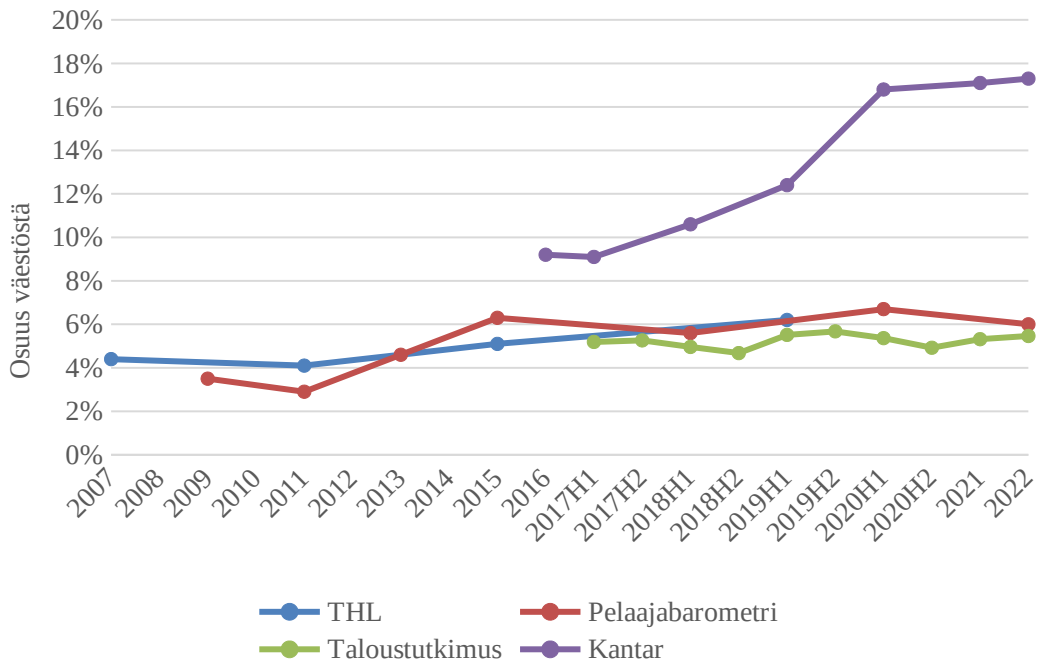


Kuvio 4. Järjestelmän ulkopuolisia nettipelejä viimeisen 12 kuukauden aikana pelanneiden väestöosuus Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimuksessa (THL).

Suomalaisten rahapelaaminen -väestökyselyn ohella THL seuraa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvaa rahapelaamista myös noin kuukauden välein toteutettavilla puhelinhaastatteluilla. 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.

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 järjestelmän ulkopuolelle pelaaminen ei kokonaisuutena ole kasvussa euromääräisesti mitattuna. H2GC:n tuottamat arviot Suomen euromääräisestä järjestelmän ulkopuolelle 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 vähenemässä. PAF:n markkinaosuus on kuitenkin kasvanut 17,3 prosentista 18 prosenttiin arvioidusta järjestelmän ulkopuolisesta markkinasta vuosina 2022–2023. Sama koskee Veikkaus Oy:n osuutta kokonaismarkkinasta, eli niin sanottua kanavointiastetta. Muun muassa Veikkaus Oy:n osavuosikatsauksessa 2023 ja vuosija 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

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).

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 kulutuksen 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 rahavaluutoilla ja joilla pelaaminen on mahdollista täysin anonyyminä. Arvioita kryptokasinoilla tapahtuvan pelaamisen määrästä tai sisällyttämisestä joiltain osin esimerkiksi järjestelmän ulkopuolelle suuntautuvaa pelaamista koskeviin arvioihin ei ole saatavilla.

Ennen vuotta 2024 kryptovarot eivät ole kuuluneet rahoituspalveluja koskevien Euroopan unionin säädösten soveltamisalaan rahanpesun torjuntaan liittyviä säännöksiä lukuun ottamatta. Yhtenäisten eurooppalaisten sääntöjen puuttuminen on altistanut kryptovarojen haltijat riskeille erityisesti niillä aloilla, joita kuluttajansuojasäännökset eivät kata. Tämän on arvioitu aiheuttaneen kryptovaramarkkinoiden eheyteen kohdistuvia merkittäviä riskejä, joita ovat esimerkiksi markkinoiden väärinkäyttö ja talousrikollisuus. Tämä on ollut haaste ottaen huomioon erityisesti sen, että kyseessä on täysin digitaalinen palveluntarjontamalli ja sijoittajat voivat hakeutua helposti eri jäsenvaltioista toimivien palvelujen ja myös ETA-alueen ulkopuolisten palvelujen asiakkaisiksi.

Asetus (EU) 2023/1114 kryptovarojen markkinoinnista (*MiCA-asetus*) vahvistaa yhdenmukaiset säännöt sellaisten kryptovarojen liikkeeseenlaskijoille, joita ei ole toistaiseksi säännelty muilla Euroopan unionin rahoituspalvelusäädöksillä, sekä kyseisiin kryptovarioihin liittyvien palvelujen tarjoajille. Asetusta sovelletaan kryptovarojen liikkeeseen laskemiseen, tarjoamiseen yleisölle ja kaupankäynnin kohteeksi ottamiseen sekä kryptovarioihin liittyvien palvelujen tarjoamiseen. Asetuksessa erotetaan toisistaan sähkörahatokenit eli kryptovarot, jotka vakauttavat arvonsa suhteessa viralliseen valuuttaan, omaisuusreferenssitokenit eli kryptovarot, jotka vakauttavat arvonsa suhteessa toiseen omaisuuserään tai omaisuuserien koriin sekä muut kryptovarot kuin omaisuusreferenssitokenit tai sähkörahatokenit. Kryptovarasäätely ei muuta kryptovarojen asemaa viralliseksi valuutaksi, vaikka sääntely asettaa reunaehdot kryptovaratoinnille.

Asetus (EU) 2023/1113 varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista (*maksun tiedot –asetus, TFR*), vahvistaa säännökset maksajaa ja maksunsaajaa koskevista tiedoista, jotka on toimitettava missä tahansa valuutassa tehtävien varainsiirtojen mukana, sekä siirron toimeksiantajaa ja siirronsaajaa koskevista tiedoista, jotka on toimitettava kryptovarojen siirtojen mukana. MiCA-asetusta ja maksun tiedot –asetusta

sovelletaan 30.12.2024 alkaen. Omaisuusreferenssitokeneita ja sähkörahatokeneita koskevia sääntöjä sovelletaan MiCA-asetuksen osalta kuitenkin jo 30.6.2024 alkaen.

Tällä hetkellä merkittävä osa tuhansista eri kryptovaroista ei ole aktiivisessa käytössä, ja kryptovaramarkkinasta noin 70 prosenttia on keskittynyt Bitcoin ja Ethereumin alle, jotka kuuluvat uudessa sääntelyssä kategorian muut kryptovarot alle. On mahdollista, että toimiala voi muuttua merkittävästikin uuden EU-sääntelyn johdosta. Erityisesti sähkörahatokenit on uusi markkina, eikä tässä vaiheessa ole tietoa kuinka suosituksi näiden käyttö tulee muodostumaan. Koska kryptovaroja koskeva EU-sääntely on tullut vasta äskettäin voimaan, ei sääntelyn vaikutuksista kuluttajansuojaan ja kryptovaramarkkinan kehitykseen ole vielä ehditty keräämään kokemuksia.

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 humalaan 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 ikärajasta 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 raha-automaatit 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, rahapeliiriippuvuus ja itsemurha.

Rahapelihaittoja ja niiden muutosta on seurattu vuodesta 2003 alkaen nelivuositain Suomalaisten 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 kokonaisuutena 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. Rahapeliin tarjontaa ja tuotekehitystä kokonaisuutena leimaa digitalisoitumisen ohella kehitys, jossa tarjolla olevien rahapeliin 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 Suomalaisten 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 ongelmapelaajiksi 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 Suomalaisten 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.

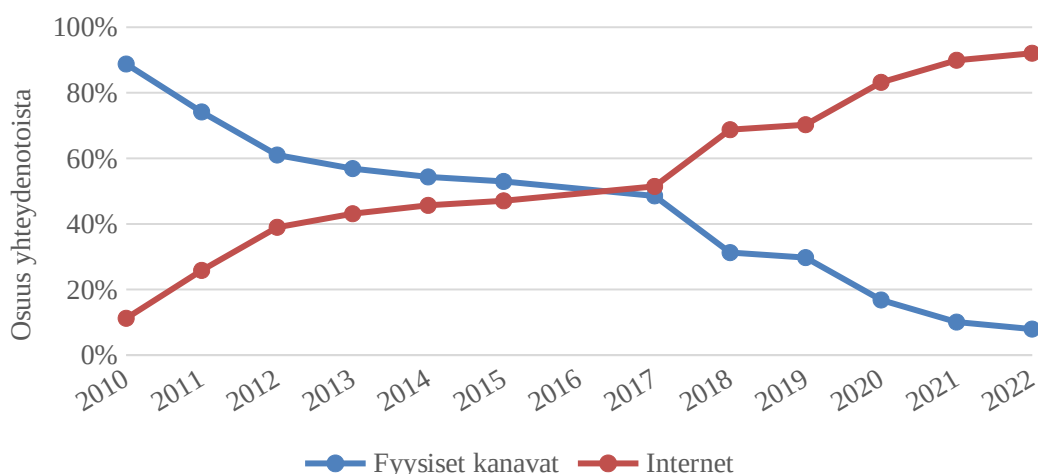
Vakavat rahapelihaitat olivat vuosina 2017–2021 merkittävässä asemassa vähintään 21 itsemurhassa Suomessa. THL:n tutkimuksessa tarkasteltiin poliisin tutkinta-asiakirjoja ja havaittiin, että vakavia rahapelihaittoja kokeneet ja itsemurhaan päätyneet elivät haastavissa sosiaalisissa olosuhteissa. Sosiaalisia olosuhteita luonnehtivat erilaiset stressiä aiheuttavat painetekijät, kuten ihmissuhdeongelmat, ylivelkaantuneisuus, psyykkinen ahdinko ja usein päihteen 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 joukolle 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 yhteydenottoista 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 tuloilla (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. Päivystyspuhelimien 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 peliongelmiä 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 takauspäästö tietojen 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 asiakkaila.

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 rahapeliin 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 rahapeliongelmaa. Joissain tapauksissa nettikasinopelaaminen ja pikaluottojen 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 ammatillisilla 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 rahapeliongelmaa tunnisteta riittävän hyvin sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Rahapeliriippuvuuteen liittyy usein liitännäissairastavuutta. 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 riippuvuuskäyttäytyminen, 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 työssään 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 laituskuntoutusyksikössä on saatavilla rahapeliriippuvuuden laituskuntoutusta (Nevalainen ym., 2022). Avohoito- ja kuntoutus on useammin julkista palvelutuotantoa, laituskuntoutus 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 päihdeiden vuoksi sosiaali- ja terveydenhuollossa asioineista vuonna 2019 seitsemällä prosentilla oli myös rahapeliongelmaa, ja niihin kytkeytyivät miessukupuoli, nuorempi ikä, huumeiden 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 päihkeitä 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.

Arpajaislaki määrittää arpajaiset toiminnaksi, johon osallistutaan vastiketta vastaan ja jossa osallistujia voi saada kokonaan tai osittain sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton. Rahapelit on laissa edelleen määritetty arpajaisiksi, joista voi voittaa rahaa ja ne on edelleen arpajaislailla säädetty valtion kokonaan omistaman Veikkaus Oy:n yksinoikeudeksi. Muiden arpajaisien kuin rahapeliin 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. Voimassa olevan arpajaislain soveltamisala kattaa näin ollen kaikki arpajaisien toimeenpanomuodot.

Arpajaislailla ja sen nojalla annettavilla asetuksilla rajoitetaan rahapeliin tarjontaa sekä säännellään rahapeliin ominaisuuksia ja markkinointia. Arpajaislaissa säädetään lisäksi rahapeliin järjestelmään liittyvien eri ministeriöiden ja viranomaisten tehtävistä rahapeliin toimeenpanon ohjauksessa ja haittojen ehkäisyssä. Rahapeliin haittojen 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 rahapeliin tarjontaan kohdennettujen rajoitusten käytön. Rahapelejä ei saa myydä alle 18-vuotiaille, mitä pakollinen tunnistautuminen myös osaltaan tukee.

Arpajaislaki sisältää rahapeliin toimeenpanon yksinoikeuden ohella yksityiskohtaisia säännöksiä toimeenpanon rajoituksista, pelaamisen estämisestä ja kieltämisestä, lainvastaiseen toimintaan puuttumisesta sekä valvonnasta. Rahapeliin toimeenpanon valvonnasta vastaa arpajaislain 42 ja 43 §:n mukaan Poliisihallitus. Rahapeliin saatavuutta ja ominaisuuksia säännellään yksityiskohtaisemmin arpajaislain nojalla annetuilla asetuksilla, joilla myös säädetään useista rahapelaamista koskevista rajoituksista.

Keskeisimmät rahapeliin toimeenpanoa sääntelevät asetukset ovat valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta (1414/2016) ja sisäministeriön asetus Veikkaus Oy:n rahapeliin pelisäännöistä (VN/19779/2023). Asetukset on annettu arpajaislain 13 c §:n rahapeliin 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 rahapeliin 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.

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 vapaaehtoiisiin 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 toimeenpanelee 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 lakisäätteiseksi 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 seuranta- 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 työotteen.

Arviointityön haasteena on ollut työn alkuvuosina riittävä tiedonsaanti Veikkaus Oy:ltä tietopohjaisen arvioinnin tueksi. Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadataalla on kasvava merkitys arviointityön pohjana. Vuoden 2022 alusta voimaan tulneiden 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 kokoaa 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. Ohjauksrakenteiden kehittämistarpeiden arviointi nostettiinkin rahapelipoliittisen ohjelman yhdeksi toimenpiteeksi.

Haittojen ehkäisyn kannalta ongelmalliseksi piirteeksi Suomen järjestelmässä on katsottu rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitettujen toimintojen ja tuotonjakotahojen tiivis kytkös rahapelipolitiikkaan. 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 rahapelipolitiikassa.

2.4 Rahapeliin markkinointi

Arpajaislain 4 §:n 8 kohtaan sisältyvä markkinoinnin määritelmä jakaa markkinoinnin kolmeen elementtiin. Lainkohdan mukaan markkinoinnilla tarkoitetaan mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myynninedistämistoimintaa. Markkinoinnin määritelmä arpajaislaissa on siten laaja kattaen monenlaisen toiminnan. Esimerkiksi äänimainokset, mainosbannerit, erilaiset markkinointiarpajaiset ja -kilpailut, rahapelisivuston tunnuksen näyttäminen, rahapeliyhtiöön viittaavan aiheutunnisteen (hashtag) käyttäminen tai muu vastaava myynninedistäminen, jonka tarkoituksena on edistää rahapeliin kysyntää tai rahapeliyhtiön imagoa, on markkinointia, joka Manner-Suomeen suunnattuna on kielletty muilta kuin Veikkaus Oy:ltä.

Arpajaislaissa säädetään rahapeliin 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 rahapeliin markkinointiin ja tällä tavoin siirtää vastuuta markkinoinnista muille. Esimerkiksi Veikkaus Oy:n asiamiehellä 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. Rahapeliin markkinoinnin tulee aina sisältää tieto rahapelaamisen sallitusta ikärajasta 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.

Rahapeliin markkinoinnin valvonta on arpajaislailla säädetty Poliisihallituksen tehtäväksi. Rahapeliin 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 rahapeliin markkinoinnin torjuntaan.

Erityistä huomioita markkinointia koskevassa sääntelyssä on kiinnitetty alaikäisten suojelemiseen 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, elinkeinonharjoittajaan 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 (38/1978) 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 kanavointikyvyn 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 tunnistautuvan 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 säädellylle 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 rahapelien 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 tarkoitettua 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 pelihaittariskin 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 Gamblification: 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 myynninedistämisestä. On mahdollista, että tämänkaltaisen epäsuoran 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 torjuu 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 rahapeliin 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 lisätiin 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 tulkintakäytänteitä.

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 piilomarkkinoinnin 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 puhelinsoitoin, 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 rahapelien markkinointia on havaittu myös perinteisimmissä 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 rahapelien 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 rahapelien 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 ehkäisyn 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

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

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 asiakassuhdemarkkinoinnissaan (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 ikärajasta, 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 omilla kanavissaan vastikkeellisesti tai vastikkeetta. Mainoskasvoina ja Veikkaus Oy:n jakaman sisällössä julkisuuden henkilöitä voidaan käyttää.

Markkinoinnin rajoituksia koskevissa säännöksissä ja tulkinnoissa ei ole Veikkaus Oy:n käsityksen 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 rahapeliin 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 raaputusarvoja 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 määräajaisesti 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 tunnistauminen 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 tunnistauminen, voidaan toimenpiteillä ehkäistä ja vähentää riskitason rahapelaamista ja sitä kautta peliongelmaa. 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 rahapeliin osalta tutkittu paljon. Tutkimusnäyttö ei ole kiistatonta, mutta pelikieltojen voidaan tutkimusnäytön valossa perustellusti arvioida vähentävän pelaamista, pelikulutusta ja lieventävän yksilön rahapeliiongelmaa. (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 säädetty 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 toimenpiteenä laajentanut estot kattamaan myös fyysisessä kanavassa tapahtuvaa rahapelaamista.

Rahapelitoiminnan käytännön valvontatyössä on ilmennyt, että pikasulkutoiminnallisuus ei kuitenkaan toimi aina siten, että se estäisi rahapeliin 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 määritellyjä 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 yltäosasta, 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 karenssi-aikaa. 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 tulotasoon. 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 pelaamisen 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 rahapeleissä 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 kielto 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 pelikasinoon 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 pääsytään pelikasinoon 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 pelikasinoon 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 tarkoitettun 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 pelaajakohtaisia 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. 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 omatoimisesti tai etänä esimerkiksi Veikkaus Oy:n sivuilla. Vastuullisuuden ja pelihaittojen estämisen näkökulmasta on ongelmallista, että peliongelmiin 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 kaikkien pelaamiseen, jolloin tarvetta asiakkaan aloitteesta pelisaleissa annetulle 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 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679, jäljempänä *tietosuojasetus*, 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 rahapelikäyttäjien seuraamiseksi ja haitalliseen rahapelaamiseen liittyvien toimenpiteiden mahdollistamiseksi. Lainkohdan perustelujen mukaan automaattisen käsittelyn tuloksia voitaisiin muun muassa hyödyntää asiakaskohtaamisissa esimerkiksi valikoimalla asiakkaita, joihin otettaisiin yhteyttä arvion osoittaman riskin perusteella.

Veikkaus Oy:n mukaan asiakkaiden kontaktoinnilla eli kohdennetuilla soittoilla ja viesteillä saadaan erityisesti korkean riskitodennäköisyyden asiakas arvioimaan pelaamistaan. Dataan perustuvat havainnot osoittavat, että asiakkaat reagoivat kontaktointiin ja säätävät 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 interventtioiden osalta. Pelkästään vastuullisuuteen ja itsesääntelyyn nojaava malli ei arviointiryhmän näkemyksen mukaan olisi toimiva siirryttäessä toimilupajärjestelmään. Mallin perusteella ei voida määrittää todennäköisesti rahapeliongelmiin 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 näköesteiden taakse.

Toisin sanoen lain esityöt ja lain sanamuoto eroavat toisistaan sen suhteen, mitä toimenpiteitä sijoittamiselta tarkalleen edellytetään. Toisekseen lakimuutoksen yhteydessä ei juurikaan avattu konkreettista tasoa siitä, 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 riittävyttä. 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 ennakolliseen 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 riittävydestä. Rahapelitoiminnan valvonnan näkökulmasta omavalvontavelvollisuus on siten tukenut Poliisihallituksen tekemää viranomaisvalvontaa ja tarjonnut matalan kynnyksen ennakollisen puuttumisväylän havaittuihin epäkohtiin.

Veikkaus Oy:n mukaan nykyinen lainsäädäntö on yhtiön näkökulmasta parantanut entisestään vastuullista pelaamista raha-automaateilla 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 pelinäkökulmia ja logot ja vaihtamalla näyttöjen perustilaksi tunnistautumisvaihtoehdot. Veikkaus Oy on mahdollistanut haavoittuvassa asemassa olevien välttämättömän asiointin 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 toimintavarmuuden asiamiesten kanssa. Lisäksi Veikkaus Oy toteuttaa omavalvontamallin mukaisesti myyntipaikkakohtaisten riskien arviointia ja huomioimista.

Veikkaus Oy otti myyntipaikkojen omavalvonnan käyttöön arpajaislaissa edellytettyä laajempaan 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 vastuullisuuskoulutusten suoritukset, automaattien sijoittelun valvottavuuden ja henkilöllisyyden todentamisen ikäraja- ja valvonnan ohjeiden mukaisesti. Omavalvontasuunnitelmia käydään läpi kumppaniryhteistyössä 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 tavaravoitto- ja taitoautomaatit saattavat kuitenkin aiheuttaa peliongelmia.

THL:n toteuttaman laadullisen päivittäistavarakauppatutkimuksen alustavien tulosten mukaan omavalvontaa toteutettiin kaupoissa eri tavoin. Päivittäistavarakaupoissa omavalvontaa 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 rahapelien valvontaa varten kehitetyllä valvontajärjestelmällä. Oikeudellisella valvonnalla Poliisihallitus varmistaa, että Veikkaus Oy:n rahapelien 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 rahapelien 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 arvonnin toteuttaminen edellyttää Poliisihallituksen valvontajärjestelmän myötävaikutusta, koska arvonnin satunnaisuuden luotettavuuden varmistaminen perustuu valvontajärjestelmän tuottamaan siemenlukuun. Arpajaislain 43 §:ssä säädetään edellä mainitusta oikeudellisesta ja tietoteknisestä valvonnasta.

Tietoteknisen valvonnan merkityksen lisääntymisen johdosta Poliisihallituksen määräämien virallisten valvojien tarve on vähentynyt, minkä vuoksi virallisten valvojien tehtäviä koskevaa sääntelyä on myös muutettu vuoden 2022 alusta voimaan tullessa arpajaislain uudistuksessa. Virallisella valvojalla on keskeinen rooli joidenkin lottotyyppeistä veikkauspelien ja ennen 1.1.2024 myytyjen rahapika-arpojen lisäarvontojen sekoittamisen sekä arvonnin oikeellisuuden 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 arpajaistoiminnan tilastoimiseksi 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.

Rahapelien 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 rahapelien toimeenpanoon ja hyväksyä valvontajärjestelyjen käyttöönoton tällaisten rahapelien osalta. Tällaisia rahapelejä ovat muun muassa Vikinglotto ja Eurojackpot. Veikkaus Oy toimii aina suomalaisten pelaajien osalta rahapelin toimeenpanijana. Arpajaislain 42 §:n 5 momentissa säädetään puolestaan Poliisihallituksen valvontajärjestelyjen käyttöönoton hyväksymisestä sellaisten rahapelien 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 kiello-oikeus 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 tarkoitetulla tavalla. Pykälän 2 momentin nojalla kiello voidaan kohdistaa kaikkiin rahapelin toimenpanijoihin, mukaan lukien Veikkaus Oy:hyn. Pykälän 4 momentissa tarkoitettu väliaikainen kiello voi olla voimassa kerrallaan enintään 30 päivää ja 3 momentissa tarkoitettu kiello kerralla enintään 12 kuukautta.

Rahapelitoiminnan valvonnan näkökulmasta arpajaislain 62 a §:ssä tarkoitetut 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 kiellopäättös menettelyn hyödyntämiselle ei ole juurikaan ilmennyt aiheutta, 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 kiellopäättöksen antamisen kynnys on asetettu korkeaksi, sillä lain esitöiden perusteella kiellopäättöksen antaminen edellyttää toistuvaa tai vakavaa lain rikkomista ja väliaikaisen kiellopäättöksen kohdalla pelaajien oikeusturvan tai rahapelitoiminnan valvonnan vaarantumista tai väärinkäytösten lisääntymisen riskiä. Toisin sanoen viranomaisen käytössä on lievänä ensiasteen valvontakeinona ohjaus ja neuvonta sekä tiukempina välillisen hallintopakon mahdollistavana valvontakeinona kiellopäättös, 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 tullessa 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 rahapeliin toiminnosta, 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 keskuspaikka sijaitsee Poliisihallituksen toimitiloissa Riihimäellä. Keskuspisteeseen siirretään rahapeliin valvonta-aineistoa muun ohella raportointia varten. Keskuspiste toimii myös keskitettynä hallintakeskuksena sekä varatallennustilana 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 kehyspäättöksen 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 bingolupien 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 epäilyttävistä 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). Toimivaltaiten 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 useille 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 anonyymia 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 kytkettyinä 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 jäädytyspäättöksiä 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 pakoteriskiä vähentävä vaikutus, joten pakoteriskiä rahapeli-toiminnassa 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 rahapeli-toiminnan 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 avaamisen jälkeenkin 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 pelikasinoon 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 pelikasinoon 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

rahanpesulailta 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 tunnistautuneella 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 säädettyt 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 mahdollista, 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 säädetyiltä osin. Rahanpesulain 3 luvun 7 §:ssä säädetään kuitenkin, että rahapeliyhteisön 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 säädetyille 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 toimiluvanhaltijalle. 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 liittyvien toimien osalta. Sopimuksessa veloitetaan sopimusvaltioita eri toimenpiteisiin vedonlyönnin sääntelyviranomaisten toimenpiteistä, urheiluvedonlyönnin toimeenpanijoista sekä laittoman urheiluvedonlyönnin 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. SUEK ry:n mukaan vuoden 2024 aikana julkaistaan päivitetty tilannekuva, mikä ei ole enää yhtä hyvä.

Kilpailumanipulaatio on lisääntynyt Suomessa ja on olemassa vahvoja viitteitä järjestäytyneen rikollisuuden osallisuudesta. Vuoden 2021 tilannekuva on laadittu aikana, jolloin on ollut voimassa nykyinen rahapelien monopolijärjestelmä.

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 kilpailumanipulaatioyrytyksiä. 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) manipulaatioyrytysten 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 manipulaatioyrytysten 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 tapauksen 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 epäillyssä 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 valmistelee 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 vilpinehkäisyssä 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 urheiluviedonlyöntiä 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 manipulaatioepäilyihin 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, Lii-gacup, 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 vilppiäilytapauksissa 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 otteludelegaattiin 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 toimintaloikoja 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 tulleessa 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 kielloa 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 rahapeliin 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 rahapeliin 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 kieltäminen koskee myös virtuaalivaluutan tarjoajista annetussa laissa tarkoitettuja virtuaalivaluutan tarjoajia sekä virtuaalivaluutan käyttämistä vaihdannan välineenä.

Maksuliikenne-estot kohdistuvat pelaajalta rahapeliin toimeenpanijalle suunnattuun maksuliikenteeseen eli esimerkiksi pelipanoksiin tai siirtoihin pelitilille. Arpajaislain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä esitettiin, että esto olisi kohdistunut myös rahapeliin toimeenpanijalta pelaajalle suunnattuun maksuliikenteeseen eli rahapeleistä saatujen voittojen maksuun. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, että pelitilille maksetut pelivoitot ja sille talletetut varat kuuluvat perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojaan piiriin ja että pelaaja on saanut mahdolliset voittonsa laillisesti (PeVL 46/2021 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä eston muodostamaa puuttumista omaisuuden suojaan voitiin pitää merkittävänä, minkä vuoksi kyseinen kohta tuli poistaa lakiehdotuksesta, jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Poliisihallitukselle säädettyt uudet toimivaltuudet ovat tuoneet valvojalle parempia mahdollisuuksia vastata lisääntyneeseen lainvastaiseen rahapeliin toimintaan 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 viranomainen 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 valvontatoimea varten. Viranomainen 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 tiedonsaantioikeuksien puuttuminen. Arpajaislaissa säädetyn valvontatehtävän 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 valvontatehtävän 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 (434/2003) 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 arpajaisien 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 hidas vaatien hallintolain mukaisen käsittelyprosessin asianosaisen kuulemiseen ja pitkine valitusaikoihin.

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 erityistehtäväyhtiö. 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 yhtiöjärjestystään, 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 tarkoitettuna 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 pelikehitysliiketoiminnan 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 rahapeli-toimintaa 12 §:n 2 momentissa säädettyllä 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 toimeenpanee 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

⁶ PAF (2023). PAF 2022 Annual report. Julkaistu huhtikuussa 2023. Saatavilla osoitteessa <https://aboutpaf.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>.

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 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 rahapeliin 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 Curaçaolle, Kahnawakeen ja Anjoyaniin rekisteröityneiden yhtiöiden pelejä,

⁸ LeoVegas (2022). LeoVegas Becomes a Part of MGM Resorts. Viitattu 3.5.2024.

<https://leovegasgroup.com/about-us/leovegas-becomes-a-part-of-mgm-resorts/>.

⁹ LeoVegas (2023). Annual report 2022. 27.4.2023. Saatavilla osoitteessa

<https://leovegasgroup.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.entaingroup.com/media/v44m3ubp/entain-2023-annual-report-and-accounts.pdf>.

mutta kyselytutkimusten perusteella tällaisten yhtiöiden osuus suomalaisten offshore-pelaamisesta ei vaikuta merkittävältä.

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 rahapelitoiminnan 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 kuvatuksi 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 rahapelien tarjoajia samoin kuin voitonsaajia on käsiteltävä syrjimättömästi. Tämä edellyttää muutoksia rahapelien 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 rahapelien toimeenpanosta aiheutuvia ongelmia. Myöhemmin tehtävä laajeni rahapeliongelmiin 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 rahapelien 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, rahapelien 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 rahapelitoiminnan haittariskien ja haittojen arviointi.

Arpajaislain 52 §:n mukaan Veikkaus Oy:n tulee korvata valtiolle pykälässä tarkoitetun 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. Suomalaisten rahapelaaminen -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 terveyspalveluiden järjestämisen yleisempiin tavoitteisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö:
päävastuu rahapelihaittojen ehkäisystä ja vähentämisestä

Kunnat ja

hyvinvointialueet

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 terveyspoliittisista 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 ehkäisyn ja vähentämisen yleiset tavoitteet 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 peliongelmaista 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 lakisäateistä terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä sekä sen suunnittelua ja seuranta. 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 rahapelaamiseksi 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 terveystalouden kokonaisuutta. Julkiset palvelut ja järjestöjen tarjoamat palvelut muodostavat kokonaisuuden rahapeliongelman toipumisen ja kuntoutumisen tueksi. THL:n rahapelihaittoja ehkäisevään työhön ja palvelujen kehittämisen kuuluu tutkimus- ja kehittämistyötä, jolla tuetaan 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 ehkäisyyn 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. Arpajaislain 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 säädetyin 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 perustein 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 säätäminen 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.

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

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

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

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

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

Vuotta 2024 koskevassa talousarviossa Ahvenanmaan verotasoiutukseen (*momentti 28.80.34*) on budjetoitu 109,3 miljoonaa euroa. Siitä 12 miljoonaa euroa pohjautuu Ahvenanmaalla maksettujen arpajaisverojen palautukseen. Vuoden 2021 lopullinen verotasoius 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 hyväksyneet 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 rahapelien 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 verotasoiuksena 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 toimitilapamaksuista olettaen, että nämä näkyisivät tulona valtion talousarviossa.

Uudistuksessa tulee myös arvioitavaksi muun muassa toimitilapamaksujen periminen Suomessa ja Ahvenanmaalla, arpajaisverotuksen muuttumiseen kytkeytyvä verotasoitus, se, aiheutuisiko uudistuksesta tarve tarkastella Ahvenanmaan valtion talousarviosta saamien määrärahojen määräytymisperusteita (tasoituseruste) sekä verotasoitus Ahvenanmaalla maksettujen mutta Manner-Suomessa täällä myönnetyn toimitiluvan perusteella tapahtuvasta pelaamisesta maksetusta 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-tuomioistuimien arvioi kansallisen järjestelmän EU-oikeuden mukaisuutta Euroopan unionin perussopimusten mukaisesti. Tuomioistuimien 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 sääntelemisessä. Tuomioistuimien 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 määrittellä 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. Tuomioistuimien 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-tuomioistuin 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 peliviettiä 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 suuriin 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 maksimoimista 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, Pfleger 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 tosiasiaa 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 tietyntyyppiset 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 tehokkaimmilta, 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 houkutellaan 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 houkutellaan 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 tietyytyypiset 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 sopimuskentekomenettelyjen 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 sopimuspuolenvaihtomenettelyjen 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 aiheutua kyseessä olevasta valtion toimenpiteestä (asia C-553/12 P DEI). Oikeuskäytännön perusteella ei ole tyhjentävästi mahdollista määrittellä, mitä ”on omiaan” -kriteeri 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 valtioneuvoston kriteeriä: 1) julkisia varoja kanavoitetaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin, 2) etu on valikoiva eli kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin, 3) toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää 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 soveltuva ilmoitusmenettely. 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 valtioneuvoston tukea. Mikäli valtioneuvoston sääntelyä koskeva selvitys on kesken tai riippuu seikoista, joiden täysimääräinen kuvaaminen ja arviointi ei ole tarkoituksenmukaista, valtioneuvoston sääntelyn 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 valtioneuvoston sääntöjen piiriin, eikä komission ennakkolupaa toimenpiteelle tarvita. Markkinaehtoiset toimenpiteet, jotka eivät anna yritykselle taloudellista etua, eivät tule valtioneuvoston sääntöjen 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 markkinaehtojen 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 markkinaehtojen mukaisuus voidaan määrittää käytännössä suoraan transaktiokohtaisten 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) vastaavatyypillisessä tilanteessa.

Sopiva arviointimenetelmä riippuu tyypillisesti transaktion tyypistä. Esimerkiksi pääomasijoituksen markkinaehtoisuus voidaan määrittää vertailuanalyysin lisäksi myös erilaisten vakimuotoisten 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 täyttyessä 1) tiettyä palvelua koskeva 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 avoimena 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 valvontaja 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 yhdenmukaistetaan 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 rahapelitoiminnassa. Tietosuojaja-asetus on kansallisesti suoraan sovellettava säädös, jossa säädetään reunaehdot henkilötietojen käsittelylle. Rekisterinpitäjä voi käsitellä henkilötietoja suoraan tietosuojaja-asetuksen nojalla esimerkiksi silloin, kun käsittelyn oikeusperusteena on rekisteröidyn suostumus, sopimus tai rekisterinpitäjän oikeutettu etu.

Tietosuojaja-asetuksessa kuitenkin jätetään eräissä asioissa jäsenvaltioille direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Kansallisen liikkumavaran perusta on yleisen tietosuojaja-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 tietosuojaja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan olla perusta unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Lisäksi tietosuojaja-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 tietosuojaja-asetuksen 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 kilpailla 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 peleihin. 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 ei saisi toimittaa peliohjelmistoja sellaiselle rahapelien toimeenpanijalle, joka toimeenpanisi tai markkinoisi rahapelejä lain vastaisesti ilman toimilupaa. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan toimeenpanemisiin 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 sekä rahapeliautomaattien ja kasinopelien toimeenpanoon. Rahapelitoimilupa voitaisiin puolestaan myöntää kiinteäkertoimisen vedonlyönnin, muuttuvakertoimisen vedonlyönnin, sähköisesti välitettävien kasinopelien, sähköisen rahabingon sekä sähköisesti välitettävien raha-automaattipelien toimeenpanoon. Rahapelitoimiluvan haltijat toimisivat kilpailla 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 toimiluvan hakijoiden. 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. Toimiluvan haltijalla 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.

Toimiluvan hakijoilta perittävistä hakemusmaksuista säädettäisiin valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla annettavalla sisäministeriön asetuksella siirtymävaiheen aikana, jolloin Poliisihallitus olisi toimivaltainen viranomainen myöntämään toimiluvat. Sen jälkeen, kun tehtävä siirtyisi Lupa- ja valvontavirastolle, hakemusmaksuista olisi tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella Lupa- ja valvontavirastosta annettavaan lakiin ehdotetun asetuksenantovaltuussäännöksen mukaan.

Rahapelien toimeenpano

Rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi, väärinkäytösten estämiseksi sekä pelaajien oikeusturvan ja kuluttajansuojan varmistamiseksi rahapelilaisissa säädettäisiin muun ohella rahapelaamisen ikärajasta, pelaajien rekisteröinnistä ja henkilöllisyyden todentamisesta, pelitilin kautta tapahtuvasta pelaamisesta ja muusta tunnistautuneena pelaamisesta sekä peliestoista ja pelaamista koskevista rajoituksista. Rahapelaamisen ikäraja olisi 18 vuotta. Kaikki rahapelaaminen edellyttäisi pelaajan tunnistautumista. Lakiin ehdotettaisiin

sisällytettäväksi säännökset hallitusohjelmassa tarkoitettua keskitetystä pelistorekisteristä, jonka kautta pelieston voisi asettaa kaikkien toimiluvanhaltijoiden toimeenpanemiin rahapeleihin.

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

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien toimeenpanoon kohdistuisi yksityiskohtaisempaa sääntelyä kuin rahapelitoimiluvan haltijoiden rahapeleihin. Lakiesityksessä ehdotetaan esimerkiksi voimassa olevan sääntelyn mukaisesti, että sisäministeriön asetuksella säädetään yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien pelisäännöistä. Valtioneuvoston asetuksella tulisi ehdotuksen mukaan säätää myös yksinoikeustoimiluvan haltijan osalta siitä, kuinka suuri osuus sen rahapelien pelimaksuista on maksettava pelaajille voittoina, siitä miten sen rahapelien voitot olisi pyöristettävä, pelipisteiden, pelisalisalien ja pelikasinoiden olevien rahapeliautomaattien ja kasinopelien enimmäismääristä, pelisalisalien enimmäismääristä sekä pelikasinoiden lukumäärästä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista.

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 toimeenpanevien toimiluvanhaltijoiden markkinointi ja laillisesti toimeenpantavien rahapelien markkinointi olisi sallittua. Laissa säädettäisiin niistä rahapeleistä, joita olisi sallittua markkinoida laissa säädetyin sisällöllisin rajoituksin. Rahapelien sallitun markkinoinnin lähtökohdana olisi hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti rahapelikysynnän kanavointi lailla säänneltyyn rahapelitarjontaan.

Markkinoinnin tulisi lisäksi olla määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista. Alaikäisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien suojelemiseksi rahapelihaitoilta laissa kiellettäisiin 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 henkilökuntaan kuuluvalta edellytettäisiin selvityksen tekemistä koskien muun muassa rahapelaamista ja omistuksia rahapelitoimintaa harjoittavissa yrityksissä.

Hallitusohjelman valvonnan tehostamista koskevan tavoitteen mukaisesti esityksessä ehdotetaan valvontaviranomaiselle monipuolisia toimivaltuuksia ja muita valvonnan keinoja.

Rahapelien toimeenpanon valvonnassa keskeisenä valvonnan keinona olisi pelitapahtumien ja pelitilapahtumien tekninen valvonta, joka mahdollistaisi esimerkiksi pelaajien asettamien peliestojen ja tappio- ja rahansiirtorajojen noudattamisen valvonnan. Yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan olisi myös varmistettava, että rahapelien toimeenpanossa käytettävät pelijärjestelmät, arvontalaitteet ja arvontamenetelmät ovat luotettavia ja arvontatulokset ovat satunnaisia. Luotettavuus ja arvontatulosten satunnaisuus varmistettaisiin valvontaviranomaisen hyväksymän ulkopuolisen tarkastuslaitoksen tekemällä arvioinnilla. Lisäksi valvontaviranomainen voisi valvontatehtävän suorittamiseksi muun muassa tehdä tarkastuksia toimiluvanhaltijan toimitiloihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi laissa säädettäisiin viranomaisen toimivallasta antaa määräys lainvastaisen verkkosisällön poistamiseksi. Valvontaviranomainen toimisi lupa- ja valvontarekisterin rekisterinpitäjänä lakisääteisten 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 määrättävä 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. Ulkopuoliseen tarjontaan kohdistuvien hallinnollisten seuraamusten lisäksi valvontaviranomaiselle ehdotetaan säädettäväksi oikeus määrätä poistettavaksi rahapelien toimeenpanoa ja markkinointia koskevaa lainvastaista verkkosisältöä tai poistamaan tällaista sisältöä sisältävän verkkotunnuksen.

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 laitos toimeenpanisi 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. Verovelvollinen olisi arpajaisverotuksen periaatteiden mukaisesti rahapelien toimeenpanija 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 toimiluvanhaltijoihin sovelletaan tuloverotuksessa samoja verotusperiaatteita kuin muiden toimialojen yrityksiin. Tämä koskee myös Veikkaus Oy:n ja PAF:n konserniin kuuluvan toimiluvanhaltijan 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 kuvatusti, katsoa EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö huomioon ottaen rajoittavan palvelujen vapaata liikkuvuutta.

Muut lakiehdotukset

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

Arpajaislaissa säädettäisiin jatkossa ainoastaan tavaravoittoarpajaisten toimeenpanosta ja valvonnasta, minkä vuoksi arpajaislaista ehdotetaan kumottavaksi sellaiset pykälät, jotka koskevat pelkästään rahapelejä.

Kaikki rahapelaaminen, pelikasinon ulkopuoliset raha-peliautomaatit mukaan lukien, olisi rahanpesulain soveltamisalassa jatkossakin.

4.2 Ehdotusten EU-oikeudellinen arviointi

Kilpailtu toimilupamarkkina ja Veikkaus Oy:n yksinoikeuden alaan kuuluvat rahapelit

Esityksessä ehdotetaan yksinoikeusjärjestelmästä osittaista luopumista ja rahapelijärjestelmän uudistamista siten, että osa rahapeleistä avattaisiin kilpailuille markkinoille. Näiden rahapeliä toimeenpanoon olisi mahdollista laissa säädetyin edellytyksin saada toimilupa. Esityksellä edistettäisiin näin ollen palveluiden vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla. Uuden rahapelilain tavoitteet rahapelihaittojen ja rikollisuuden torjunnasta sekä kuluttajien suojelusta ovat EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä hyväksyttävänä pidettyjä syitä kansalliselle rahapelimonopolille. Erilaisissa rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen toimenpiteissä on kyse pelaajien hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden suojelusta. Esityksen tavoitteena on myös rahapelaamiseen kohdistuvan kysynnän ohjaaminen uudella rahapelilailalla säänneltävään tarjontaan, mitä voidaan pitää EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti hyväksyttävänä tavoitteena.

Kansallisen rahapelijärjestelmän tulee oikeuskäytännön mukaisesti turvata asetettujen tavoitteiden saavuttaminen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. EU-tuomioistuin on myös edellyttänyt, että kansalliset toimenpiteet, joilla asetettuun päämäärään pyritään, ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Toimenpiteiden on oltava omiaan takaamaan kyseisen tavoitteen toteutuminen. Toimenpiteiden on myös oltava oikeasuhtaisia eikä niillä saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaate ei toisaalta kuitenkaan edellytä, että jäsenvaltion on löydettävä kaikista mahdollisista vaihtoehdoista se, joka vaikuttaa kaikkein vähiten perusvapauksien käyttämiseen. Jaksossa 2.16.1 on tarkemmin kuvattu EU-tuomioistuimen rahapelialaa koskevaa ratkaisukäytäntöä.

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 annetuin yksinoikeuksin (monopolilla), kaikille tietyt yleiset vaatimukset täyttävälle toimijoille myönnettävin toimiluvuin (toimilupajärjestelmällä) vai jollain näiden vaihtoehtojen yhdistelmällä. Jäsenvaltioiden kansallisesta sääntelystä aiheutuvan sisämarkkinavapauksien rajoittamisen oikeudellisen hyväksyttävyyden arvioinnissa keskeinen rooli on suhteellisuusperiaatteella.

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 rahapeliä osalta varmistaa, ja mitkä ovat ne konkreettiset keinot, joilla jäsenvaltio katsoo voivansa tehokkaimmin saavuttaa tämän tavoitteen. Vastaaventyypisiä yksinoikeuden ja kilpaillun toimilupamarkkinan yhdistäviä sääntelyratkaisuja on myös toteutettu useissa Euroopan maissa.

Esimerkiksi Ruotsin vuonna 2019 voimaan tullutta rahapelilainsäädäntöuudistusta edeltäneessä mietinnössä (SOU 2017:30) todettiin, että uudistusta edeltäneen rahapelijärjestelmän oli jo EU:n tuomioistuimen toimesta katsottu perustuvan yleiseen etuun. Mietinnössä tunnistettiin, ettei yleiseen etuun liittyvä pakottava syy yksin riittänyt oikeuttamaan sijoittautumisvapauden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden rajoitusten säilyttämistä Ruotsissa. Mietinnössä todettiin, ettei EU-lainsäädännön voitu katsoa pakottavan

Ruotsia avaamaan kaikkia rahapelimuotoja 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 valtioneukisääntöjä rikottaisiin. Mietinnössä käsiteltiin myös kysymystä siitä, mitä pelimuotoja ei tulisi avata kilpailulle. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten mietinnössä 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.

Ehdotetulla sääntelyllä rahapelimarkkina avattaisiin osittain kilpailulle Suomen hallituksen ohjelman mukaisesti. Kilpailulle avattaisiin vedonlyöntipelit sekä verkon välityksellä toimeenpantavat kasino- ja raha-automaattipelit. Näissä rahapeleissä suuri osa kulutuksesta suuntautuu rahapelijärjestelmän ulkopuolelle. Lisäksi kilpailulle avattaisiin sähköinen rahapelibingo, jonka osalta yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisilla toimijoilla on tarjontaa. Myös esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa sähköinen rahapelibingo on osa kilpailtua lisenssimarkkinaa.

Uudessa rahapelilaissa säädettäisiin tietyt rahapelimuodot kattavasta erityisestä toimilupatyypistä, joka voitaisiin myöntää ainoastaan Suomen valtion määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle ja joka antaisi haltijalleen yksinoikeuden toimeenpanna toimiluvan piiriin kuuluvia rahapelien toimeenpanomuotoja valtakunnassa eli käytännössä Manner-Suomessa. Itsehallinnollisen aseman omaavassa Ahvenanmaan maakunnassa on erillinen rahapelijärjestelmä- ja lainsäädäntö. Muut rahapelitoimijat kuin yksinoikeustoimiluvan haltija eivät saisi toimeenpanna yksinoikeuden piiriin kuuluvia rahapelien toimeenpanomuotoja eikä niillä myöskään olisi mahdollisuutta saada tähän oikeuttavaa toimilupaa. Ehdotettu yksinoikeutta koskeva sääntely rajoittaa täten merkittävästi sisämarkkinavapauksia, erityisesti palveluiden vapaata liikkuvuutta.

Yksinoikeuksiin perustuvan rahapelijärjestelmän on lähtökohtaisesti katsottu olevan hyvä tapa ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja. Yksinoikeusjärjestelmä vähentää yksinoikeustoimijan kannustimia käyttää erilaisia kilpailukeinoja, kuten markkinointia ja tarjouskampanjoita tai koukuttavampien pelien tarjontaa. Tällä voidaan arvioida olevan rahapelaamista ja sitä kautta pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäisevä ja vähentävä vaikutus. Kilpailukeinojen käyttöä voidaan rajoittaa myös sääntelyllä.

Rahapelaamisen siirtyminen internetissä tarjottaviin rahapeleihin vähentää kuitenkin yksinoikeuksiin perustuvan järjestelmän tehokkuutta rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä, sillä ihmisillä on helposti mahdollisuus pelata verkossa muitakin kuin yksinoikeustoimijan rahapelejä. Tällaisessa pelaamisessa kuluttajat myös tosiasiallisesti altistuvat rahapeliyhtiöiden erilaisten kilpailukeinojen käytölle, jolla on todennäköisesti rahapelaamista ja pelihaittoja lisäävä vaikutus. Tällaiseen pelaamiseen tai siitä aiheutuviin haittoihin ei voida tehokkaasti puuttua lainsäädännöllisin keinoin, sillä yksinjärjestelmän ulkopuolisten pelien tarjontaa ei voida sisällöllisesti säännellä. Kansallisella lainsäädännöllä voidaan kuitenkin pyrkiä asettamaan tarjontaan ja markkinointiin kohdistuvia rajoituksia ja estoja.

Siten niissä rahapelien toimeenpanomuodoissa, joissa kuluttajien on helppo siirtyä pelaamaan järjestelmän ulkopuolisia pelejä, ei yksinoikeusjärjestelmä välttämättä ole tehokkain keino ehkäistä ja vähentää pelihaittoja. Rahapelihaittojen 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 rahapelihaittojen torjunnan näkökulmasta on parempi, että pelaaminen tapahtuu säännellyssä kuin sääntelemättömässä ympäristössä, vaikka se tarkoittaisikin sitä, että kilpailukeinojen käyttö järjestelmän sisällä mahdollisesti lisääntyy.

Rahapelien järjestämisuotojen vertailu on haasteellista. Jaksossa 5.1.2 on arvioitu järjestelmätason vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Yksinoikeusjärjestelmän voidaan arvioida olevan tehokkain tapa torjua pelihaittoja niissä rahapelien toimeenpanomuodoissa, joissa järjestelmän ulkopuolisten pelien pelaaminen ei ole kuluttajille varteenotettava vaihtoehto esimerkiksi järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan puuttumisen vuoksi. Silloin, jos pelaaminen tapahtuu jo nykyisin järjestelmän sisällä, ei järjestelmän sisäisten pelien houkuttelevuutta ole tarpeen lisätä. Kilpailun lisääntyminen tällaisissa toimeenpanomuodoissa todennäköisesti lisäisi rahapelaamista ja siitä aiheutuvia haittoja.

Arvioitaessa yksinoikeuden ja kilpaillun markkinan piiriin sisällytettäviä rahapelien toimeenpanomuotoja on otettu huomioon muun muassa rahapelien eri toimeenpanomuotojen luonne, niistä aiheutuvat osin erilaiset haittariskit sekä mahdollisuudet säännellä ja ohjata rahapelitoimintaa eri kanavissa. Johdonmukaisuutta suhteessa yksinoikeusjärjestelmän tavoitteisiin on arvioitu yhtäältä kunkin ehdotuksen osalta erikseen ja toisaalta tarkastellen ehdotettua sääntelyä kokonaisuutena. Näin on menetelty myös suhteellisuusperiaatteen arvioinnin osalta.

Vedonlyöntipelien osalta fyysisessä kanavassa toimeenpantavissa peleissä on kyse käytännössä samoista peleistä kuin verkossa toimeenpantavissa. Fyysisen kanavan vedonlyöntipelien jättämiselle yksinoikeuden piiriin voi olla vaikea löytää hyväksyttäviä objektiivisia perusteita EU:n sisämarkkina- ja kilpailuoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta tarkasteltuna. Yksinoikeustoimija voisi saada järjestelystä etua muihin lisenssimarkkinalla toimiviin kilpailijoihin nähden, jos se voisi toimeenpanna samaa rahapeliä sekä sähköisesti että fyysisessä kanavassa, mutta kilpaillun lisenssimarkkinan toimijat ainoastaan sähköisesti.

Yksinoikeuden sisämarkkinaoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta ongelmalliseksi saattaisi muodostua esimerkiksi tilanne, jossa kilpailluun toimilupajärjestelmään sovellettavalla kansallisella sääntelyllä pyrittäisiin lisäämään rahapelaamista ja kasvattamaan valtion siitä saamia tuloja, eikä kohdistettaisi myös kilpaillussa markkinassa 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 kilpaillussa toimilupajärjestelmässä kohdistuvat rajoitukset.

Kukin jäsenvaltio määrittelee omista lähtökohdistaan rahapelipolitiikkansa tavoitteet ja tavoitellun suojan tason huomioiden EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön asettamat

reunaehdot. Yksinoikeuden osittaisen säilyttämisen arvioidaan olevan tehokkain tapa torjua rahapelihaittoja ja estää väärinkäytöksiä. Yksinoikeuden ja kilpaillun lisenssimarkkinan yhdistävän uuden rahapelijärjestelmän EU-oikeudellisessa arvioinnissa on myös otettu huomioon useissa muissa jäsenvaltioissa tehdyt hyvin samankaltaiset ratkaisut yksinoikeuden ja kilpaillun lisenssimarkkinan piiriin kuuluvien rahapeliä ja toimilupamenettelyiden osalta.

Toimilupamenettely

Ehdotettu ennakolta myönnettävien toimilupien järjestelmä perustuisi ennustettaviin, tarkkarajaisiin ja objektiivisiin arviointiperusteisiin. Jos toimiluvan myöntämisen edellytykset täyttyisivät, tulisi viranomaisen aina myöntää toimilupa. Viranomaisen harkintavalta olisi tältä osin sidottua. Laissa säädettäisiin seikoista, joiden perusteella arvioitaisiin hakijan luotettavuutta ja sopivuutta rahapelitoiminnan harjoittamiseksi. Tämä olisi välttämätöntä lainsäädännön tavoitteiden saavuttamiseksi, jotta voitaisiin esimerkiksi varmistua siitä, että rahapelitoiminnan luotettavuuden vaarantaviin väärinkäytöksiin tai rikoksiin syyllistyneille hakijoille ei myönnettäisi toimilupaa. Toimilupamenettelyn ennakoitavuutta ja objektiivisuutta tukisi myös säännökset toimilupahakemuksessa edellytettävien tietojen sisällöstä, joka olisi määritelty sen mukaan, mitkä tiedot olisivat välttämättömiä luvan myöntämistä koskevien edellytysten arvioimiseksi. Toimilupamenettelyä koskevat säännökset olisivat myös syrjimättömiä, koska toimiluvan myöntämistä ei olisi rajoitettu hakijan oikeudellisen luonteen tai sijoittautumisvaltion osalta. Kolmanteen maahan sijoittautuneella toimiluvanhaltijalla tulisi olla edustaja ETA-alueella. Esitykseen ei myöskään sisältyisi säännöksiä toimilupien määrällisestä rajoittamisesta kilpaillulla rahapelimarkkinalla. Toimilupamenettelyä koskevan sääntelyn katsotaan edellä mainituista syistä olevan myös oikeasuhtaista. Toimilupaa koskeviin päätöksiin olisi myös mahdollista hakea muutosta tuomioistuimessa.

Toimilupaan perustuva yksinoikeus

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 sekä yksinoikeustoimiluvan haltijan että rahapelitoimiluvan haltijan tulisi toimeenpanna rahapelit siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään ja että rahapelihaitat ovat mahdollisimman vähäisiä. Yksinoikeustoimiluvan haltijan rahapeliä toimeenpanosta säädettäisiin lisäksi valtioneuvoston asetuksella. Asetukseen sisältyisi nykyistä lainsäädäntöä vastaavalla tavalla muun muassa säännökset niin sanotuista palautusprosentista, rahapeliautomaattien enimmäismäärästä sekä pelikasinoiden lukumäärästä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista. Lisäksi sisäministeriön asetuksella säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan rahapeliä pelisäännöistä.

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 määrääjäksi 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, jolloin Suomessa oli kolmen eri rahapeliyhteisön rinnakkainen yksinoikeus, mutta jossa selkeitä ja objektiivisia kriteereitä yksinoikeuden myöntämiseksi ei sisältynyt silloiseen 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.

Rahapeliin toimeenpanoa ja markkinointia sekä niiden valvontaa koskeva sääntely

Rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi sekä pelaajien oikeusturvan ja kuluttajansuojan varmistamiseksi lain 3 luvussa säädettäisiin muun ohella rahapelaamisen ikärajaista, pelaajien rekisteröinnistä, tunnistautuneena pelaamisesta sekä peliostoista ja pelaamista koskevista rajoituksista. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti uudessakin rahapelilaisissa säädettäisiin kaikkea rahapelaamista koskevasta pakollisesta tunnistautumisesta. Sillä mahdollistettaisiin keskitetty pelistorekisteri sekä muita pelaamiselle asetettavia rajoituksia ja pelaamisen hallinnan keinoja. Uuden rahapelilain tavoitteiden mukaisesti laissa säädettäisiin myös toimiluvanhaltijoiden velvollisuudesta toimeenpanna rahapelejä siten, että pelaajan oikeusturva taattaisiin, rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset voitaisiin estää ja rahapelihaitat olisivat mahdollisimman vähäisiä. Lisäksi uuden rahapelijärjestelmän haittojen torjuntaa ja väärinkäytösten estämistä koskeviin tavoitteisiin pyritäisiin säätämällä muun muassa yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijoiden huolenpitovelvollisuudesta, pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenetelmien luotettavuudesta sekä väärinkäytösten havaitsemista, estämistä ja ilmoittamista koskevista menettelytavoista.

Ehdotetussa rahapeliin toimeenpanoa koskevassa rahapelilain 3 luvun sääntelyssä olisi otettu myös huomioon EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössään hyväksymä valvotun kasvun politiikka, minkä on katsottu mahdollistavan sen, että toimiluvanhaltijat voisivat muodostaa luotettavan, mutta samanaikaisesti houkuttelevan vaihtoehdon rahapelijärjestelmän ulkopuoliselle tarjonnalle. Sääntelyllä ja toimiluvanhaltijoihin kohdistettavalla viranomaisvalvonnalla pyritään kuitenkin varmistamaan, ettei kuluttajia rohkaistaisi pelaamaan liiallisesti rahapelejä.

Peli- ja pelaajadatan hyödyntäminen parantaisi ja laajentaisi rahapelihaittojen seurannan ja haittariskien arvioinnin tietopohjaa ja siten tehostaisi haittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisia säännöksiä toimiluvanhaltijoiden oikeudesta käsitellä henkilötietoja ja toisaalta velvollisuudesta luovuttaa niitä viranomaisille voidaan pitää välttämättöminä rahapelipolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Yksityiskohtainen tutkimus tarvittavien haittojen ehkäisy- ja vähentämistoimien valmistelemiseksi sekä

toteutettujen toimenpiteiden seuraamiseksi ja arvioimiseksi edellyttää yksilötasoisien tiedon hyödyntämistä. Säännöksiä valmisteltaessa on huolellisesti arvioitu ja otettu huomioon EU:n tietosuoja-asetuksen asettamat velvoitteet.

Lain 4 luku sisältäisi säännökset markkinoinnista, markkinoinnissa kielletyksi katsottavista keinoista ja tavoista, markkinoinnin yhteydessä annettavista tiedoista, sponsoroinnista sekä suoramarkkinointikiellosta. Markkinoinnin tulisi hallitusohjelman mukaisesti olla määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista. Markkinointisäännösten sisällössä on erityisesti huomioitu EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Esimerkiksi ehdotetut kielletyt markkinoinnin tavat perustuisivat pitkälti periaatteisiin, joiden EU-tuomioistuin on ratkaisukäytännössään katsonut olevan ristiriidassa sellaisen rahapelijärjestelmän kanssa, joka tähtää rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen. Tällaisia periaatteita ovat esimerkiksi rahapelaamiseen yllyttäminen, rahapelaamisen arkipäiväistäminen ja suurien voittojen mahdollisuuksien korostaminen. Markkinointia koskevissa säännösehdoituksissa huomioitaisiin hallitusohjelman mukaisesti lisäksi alaikäisten ja muutoin haavoittuvassa olevien henkilöiden suojaaminen altistumiselta rahapelien markkinoinnille. Toisaalta ehdotetussa markkinoinnin sääntelyssä huomioitaisiin myös tarve ohjata kysyntää säänneltyyn ja valvottuun rahapelitoimintaan, joka on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnistettu hyväksytyksi osana rahapelialan valvotun kasvun politiikkaa. Myös hallitusohjelmassa todetaan, että uudistuksessa turvataan mahdollisuus ohjata kulutusta luvalliseen tarjontaan muun muassa markkinoinnin avulla. Olemassa olevan rahapelikysynnän ohjaamisen tehostamisen näiltä osin voidaan katsoa olevan perusteltua ehdotetun uuden rahapelijärjestelmän tavoitteiden saavuttamiseksi.

Rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin noudattamisen sekä toimiluvan edellytysten olemassaolon varmistamiseksi uudessa rahapelilaisissa säädettäisiin valvovan viranomaisen monipuolisista toimivaltuuksista ja muista valvonnan keinoista. Rahapelien toimeenpanon osalta keskeisenä valvontakeinona olisi pelitapahtumien ja pelitilipähtymien tekninen valvonta, joka mahdollistaisi esimerkiksi pelaajien asettamien peliestojen ja tappio- ja rahansiirtorajojen noudattamisen valvonnan. Lisäksi pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenetelmien luotettavuus ja arvontatulosten satunnaisuus varmistettaisiin valvontaviranomaisen hyväksymän ulkopuolisen tarkastuslaitoksen tekemällä arvioinnilla. Valvontaviranomainen voisi muun muassa tehdä tarkastuksia toimiluvanhaltijan toimitiloihin ja tietojärjestelmiin. Valvontaviranomaisella olisi kattavat oikeudet saada valvonnan kannalta välttämättömät tiedot toimiluvanhaltijoilta. Yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvanhaltijoiden laajat ilmoitus- ja raportointivelvollisuudet olisivat myös keskeinen osa valvontaa lain tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi. Selvitysten ja asiakirjojen raportoinnin edellyttäminen mahdollistaisi osaltaan viranomaiselle seurata valtakunnassa tapahtuvaa rahapelien toimeenpanoa ja markkinointia sekä arvioida toimiluvan myöntämisen edellytysten olemassaoloa

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan toimeenpanemisiin rahapeleihin kohdistuisi yksityiskohtaisempaa sääntelyä kuin rahapelitoimiluvan haltijoiden rahapeleihin ja siten myös yksinoikeustoimintaan kohdistuva tietotekninen ja muu valvonta olisi tiukempaa. Yksinoikeustoimintaa koskevalla sääntelyllä pyrittäisiin osaltaan varmistamaan sitä, että yksinoikeustoimiluvanhaltija kykenisi tavoittelemaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti uuden rahapelilainsäädännön tavoitteita.

Veikkaus-konserni, kilpailuoikeus ja valtioneuvosto

Veikkaus Oy:tä koskeva sääntely on valmisteltu hallitusohjelmaan kirjatusta lähtökohdasta, jonka mukaan Veikkaus Oy:lle jäävä yksinoikeustoiminta ja kilpailuilla markkinoilla oleva toiminta eriytetään eri yhtiöihin saman konsernin sisällä. Valmistelussa on tunnistettu, että Veikkaus Oy:n kilpailuilla markkinoilla toimivan osan ja yksinoikeuden puitteissa toimivan osan sijoittaminen samaan konserniin lisää riskiä kilpailun vääristymisestä kilpailulla markkinalla. Veikkaus-konsernia koskevia säännösehdotuksia onkin olennaista tarkastella esimerkiksi 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-asemansa väärinkäyttöön pelkästään käyttämällä sille myönnettyjä etuoikeuksia, tai jos nämä etuoikeudet ovat omiaan johtamaan määräävän markkina-aseman 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.

Markkinalla toimintaa jatkavalla entisellä monopoliyhtiöllä saattaa olla sellaisia yksinoikeusasemasta johtuvia etuja, joita markkinalle tulevat uudet yhtiöt eivät ole voineet eivätkä voi tulevaisuudessakaan saavuttaa. Siten on olennaista tarkastella erityisesti sitä, saako Veikkaus Oy sille myönnetystä yksinoikeudesta jotain sellaista etua, joka vääristäisi kilpailua kilpailulle toimilupamarkkinalla kuuluvissa rahapeliin toimeenpanomuodoissa. Tällaisia etuja voisivat olla esimerkiksi yksinoikeusmarkkinalla saatavien monopolivoittojen käyttäminen kilpailun markkinan toimintojen tukemiseen, yhteisten resurssien käyttö kilpailua vääristävällä tavalla, yksinoikeusmarkkinalla saatujen asiakastietojen ja -tilien hyödyntäminen kilpailulla markkinalla sekä yhteinen markkinointi ja yhteisen brändin hyödyntäminen. Jatkossa yksinoikeustoiminnot ja kilpailun markkinan toiminnot kuuluisivat hallitusohjelmassa tarkoitettulla tavalla samaan Veikkaus-konserniin, joka lähtökohtaisesti tekee mahdolliseksi edellä kuvatut kilpailua vääristävät menettelyt.

Esitykseen sisältyisi säännösehdotuksia, joiden tarkoituksena on ehkäistä riskiä määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä yksinoikeuden haltijan toimesta. Näitä olisivat velvoite eriyttää mahdollinen kilpailuilla markkinoilla tapahtuva rahapeliin 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. Taloudellisten suhteiden markkinaehtoisuus tulisi dokumentoida ja dokumentaatio toimittaa pyydettyä viranomaiselle. Eriyttämisvelvollisuus sisältää myös ristisubvention kiellon. Myös velvoite pitää erillään eriytettyjen toimintojen pelisivustot, pelitilit ja asiakasrekisterit vähentävät riskiä kilpailun vääristymisestä.

Konsernirakenteessa toimittaessa on olemassa riski siitä, että kertyneitä ylituottoja käytetään Veikkaus-konsernin muiden toimintojen rahoittamiseen. Lakiehdotukseen sisältyy säännökset yksinoikeudesta valtiolle maksettavasta korvauksesta. Kilpailun vääristymisen mahdollisuutta

ehkäisisi se, että jos korvausten mitoittamisessa onnistutaan, ei yksinoikeuden haltijalle jäisi korvauksen suorittamisen jälkeen yksinoikeudesta johtuvaa ylituottoa. Korvauksen mitoittamiseen liittyisi kuitenkin huomattavaa epävarmuutta, eikä ylituoton mahdollisuutta voida kokonaan poissulkea. Säännösehdotuksessa on huomioitu myös tilanne, jossa yksinoikeuskorvausta voitaisiin korottaa arvioidun ja todellisen pelikatteen erotessa toisistaan.

Yksinoikeustoimiluvasta valtiolle maksettavan korvauksen määrittämiseen käytettävää menetelmää käydään parhaillaan läpi Euroopan komission kanssa sen varmistamiseksi, että se poistaisi yksinoikeuden mahdollisen ylituoton valtiontukisääntelyn edellyttämällä tavalla.

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 tähtääviä toimia. Täysin aukottomasti toimivia rajoituskeinoja ei ole käytettävissä, joten on välttämätöntä käyttää niitä keinoja, jotka ovat toteutettavissa ja joiden yhteisvaikutuksesta saatavuutta ja saavutettavuutta voidaan rajoittaa. Esitykseen sisältyvän verkkosisältöä ja verkkotunnuksen käyttöä koskevan poistomääräyksen voidaan katsoa olevan EU-oikeudellisesti hyväksyttävä ottaen huomioon, että poistomääräys olisi omiaan takaamaan rahapelijärjestelmän tavoitteiden toteutumista eikä keinolla ylitetä sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi.

4.3 Pääasialliset vaikutukset¹⁴

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 valtionalouteen, 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

¹⁴ Vaikutustenarviointia päivitetään kansallisessa jatkovalmistelussa kansallista lainsäädännön arviointineuvostoa ja eduskuntaa varten.

koituihin 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 poikkea 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 sijoittautumispäätöstä 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 he ovat estäneet itseltään mahdollisuuden pelata järjestelmän sisäisiä pelejä ja että he voivat pelata ulkopuolisia pelejä, vaikka ovat alaikäisiä (Spillemyndigheden 2023¹⁵, 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. 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 väliseen 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 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 nostavat 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.

¹⁵ 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>.

Rahapeliin markkinoinnin sääntelyllä voi olla vaikutuksia pelaamisen määrään ja sitä kautta esimerkiksi pelaamisesta aiheutuviin haittoihin ja valtion rahapeleistä saamiin tuloihin. Aihetta käsittelevien kirjallisuuskatsausten¹⁶ perusteella tutkimusnäyttöä rahapeliin markkinoinnin tai sen sääntelyn (kausaali)vaikutuksista ei kuitenkaan juurikaan ole. Kirjallisuuskatsausten perusteella mainonnalle altistumisen sekä pelaamisen määrään ja ongelmapelaamisen yleisyyden välille löydetään kuitenkin tyypillisesti positiivinen yhteys. He ja Klein (2022¹⁷) ovat puolestaan pystyneet osoittamaan, että lottopeliin myynti lisääntyy selvästi heti mainoksen esittämisen jälkeen. Heidän tuloksensa viittaavat siihen, että mainonta lisää kokonaisyhteyttä, ei ainoastaan siirrä sitä aiempaan ajankohtaan. On siten varsin todennäköistä, että rahapeliin mainonta lisää pelaamista, ja mainonnan sääntelyllä voidaan vähentää pelaamista ja pelaamisesta aiheutuvia haittoja.

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 (2018¹⁸) 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 euromääräisestä pelaamisesta pelaamista jatkavat muodostavat tai että kuinka kauan kulutusrajan täytyminen on vähentänyt pelaamista. Siten vaikutusta kanavointiasteeseen tai pelihaittoihin on haastava arvioida tutkimusnäytön pohjalta.

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, nostaa

¹⁶ 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>.

¹⁷ 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>.

¹⁸ 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>.

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 (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 nettikasinoarjontaa 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 nettikasinojen tarjoamiseen oikeuttavien toimilupien määrä nousi heti ensimmäisenä vuonna toimilupajärjestelmään siirtymisen jälkeen 60:een ja on pysytellyt sen jälkeen tasaisesti noin 50–70 luvassa.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

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>.

mukaan lasketaan esimerkiksi kaikki 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 arpaisvero, 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 Curaçaalta. 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

²⁴ Ks. esim. Spelinspektionen (2024). Årsredovisning 2023. Julkaistu 15.2.2024. Saatavilla osoitteessa <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/overgripande-dokument/arsredovisningar/arsredovisning-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 [tilastopalvelusta](#).

miljardia Tanskan kruunua vuonna 2011.²⁷ Vuonna 2024 julkaistussa raportissa se puolestaan raportoi konsulttiyhtiö 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 päättämään. 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%20Authority%27s%20annual%20report%202014_0.pdf. Säännellyn pelimarkkinan kokoa kuvattu sivulla 13.

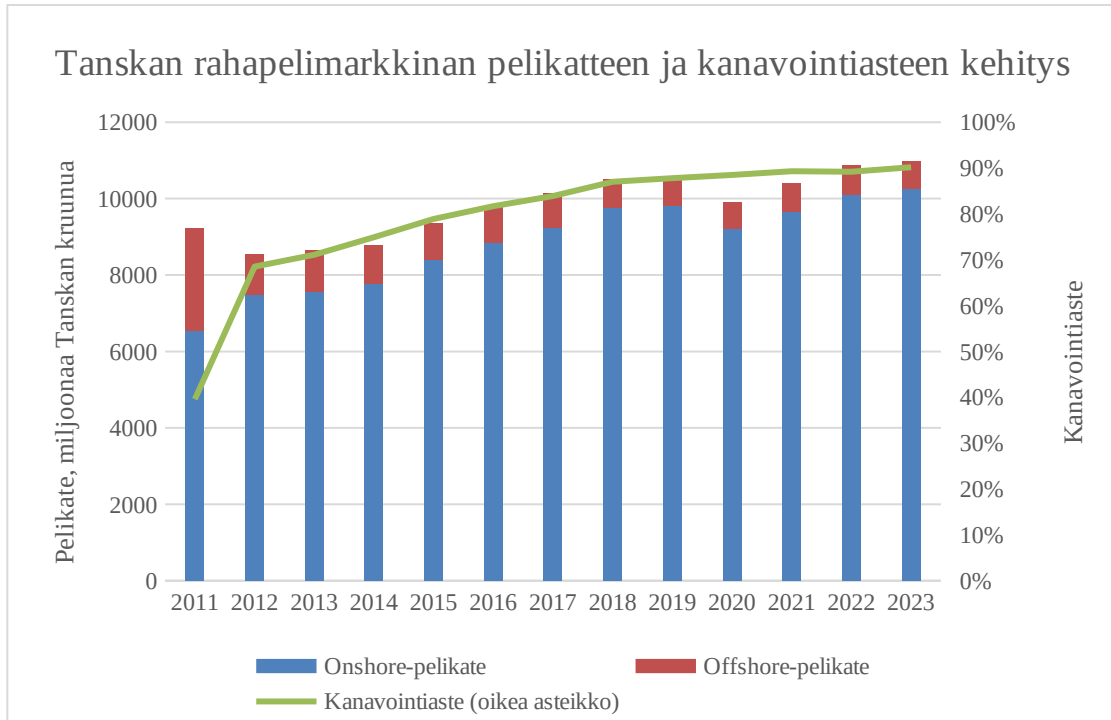
²⁸ Spillemyndigheden (2024b). The Gambling Market in Numbers 2023. Jukaistu huhtikuussa 2024. Saatavilla osoitteessa <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-04/The%20Gambling%20Market%20in%20Numbers%202023.pdf>. Kanavointiasteen kehitystä on kuvattu sivulla 12.

²⁹ Spillemyndigheden (2024c). Det samlede spilmarked 2012–2023. Viitattu 5.5.2024.

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzgxYTdmYzItZjRlMCM0NjdmLWI1NGEtNGNkMDI5NTNjMDdhliwidCI6IjJlOTNmMGVklWZmMzYtNDZkNC05Y2U2LUwZDkwMjA1MGNmNSIsImMiOj9>.

³⁰ Spillemyndigheden (2024b), s. 12.

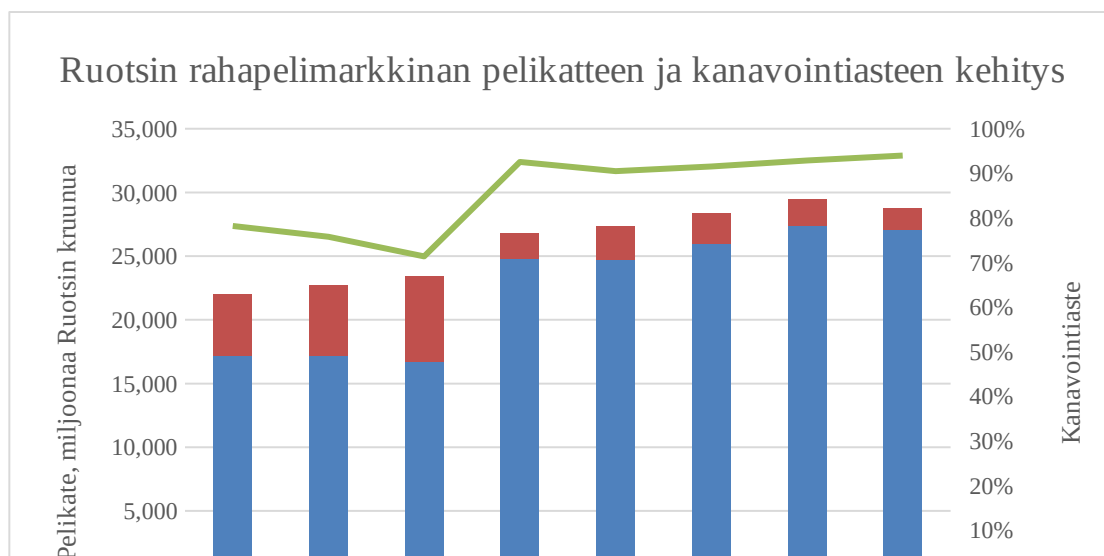
³¹ Spillemyndigheden on raportoinut online-pelaamisen osuuden onshore-markkinasta vuodesta 2012 alkaen. Vuonna 2012 se oli 31 prosenttia. Spillemyndigheden (2024b), s. 9.



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 markkinakototietojen³⁴ 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 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

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

³⁴ Spillemyndigheden (2024c).

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

³⁶ KKV:n laskelmat. Laskelmissa on hyödynnetty Folkhälsomyndighetenin (2024) raportoimia markkinakokoluokkia 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.

jonkinasteisesta peliongelma karsivien (NODS-pisteet³⁸ > 0) osuus väestöstä lisääntyi noin 2,5 prosentista noin 3,2 prosenttiin. Sen sijaan Rambollin (2022³⁹, s. 18) mukaan vuosina 2016–2021 peliongelma karsivien 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 poikkea 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 osingoista vuonna 2021. Jos tämä jätetään huomiotta, niin valtion rahapelitulot ovat olleet suunnilleen samalla tasolla sekä toimilupamarkkinan käyttöönoton jälkeen kuin ennen sitä.

Yhteenvetona 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 kokonaisuutena. Ennen kaikkea toimilupajärjestelmään siirtyminen vaikuttaa kasvattaneen rahapelaamisen kanavointiastetta. Pelihaittojen yleisyys ei vaikuta kasvaneen toimilupajärjestelmän käyttöönoton myötä. Valtion rahapelimarkkinalta saamat tulot kasvoivat hiukan Tanskassa, eivätkä olennaisesti muuttuneet Ruotsissa.

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/rapporter-pdf/2022/2022_5---utskriftsversion.pdf.

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 kehityksen 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 samanaikaisesti useita erilaisia sääntelymuutoksia, joten on mahdotonta arvioida, millainen vaikutus 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 valtion rahapelitoiminnasta saamat tulot koostuvat Veikkaus Oy:n maksamasta arpajaisverosta ja Veikkaus Oy:n valtiolle arpajaislain 17 §:n nojalla tuottona tilittämästä viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen osoittamasta voitosta. Viranomaisen valvontatyöstä ei tällä hetkellä aiheudu valtiolle menoja, koska Veikkaus Oy on velvollinen korvaamaan arpajaislain 46 §:n nojalla valtiolle valvonnasta aiheutuvat kustannukset. Veikkaus Oy on arpajaislain 52 §:n nojalla velvollinen korvaamaan valtiolle myös rahapelihaittojen seurannasta, tutkimuksesta, arvioinnista sekä ehkäisyyn 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 miljoonaa euroa vuodessa.

| | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
|-----------------------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Arpajaisveron arvioitu tuotto | 156 | 156 | 156 | 156 |
| JTS 2025-2028 (Luvuissa mukana myös Paf:in osuus verosta) | | | | |
| 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 toimiluvan haltijoiden maksamasta arpajaisverosta. Menoja valtiolle aiheutuisi lupa- ja valvontatoiminnasta ja rahapelihaittatyöstä. Lisäksi rahapelihaitoista aiheutuu yhteiskunnalle kustannuksia.

Veikkaus Oy:n maksama osinko ja toimiluvasta valtiolle maksettava korvaus

Esityksen mukaan Veikkaus Oy harjoittaisi arpajaislain nojalla yksinoikeudella rahapelitoimintaa siihen saakka, kunnes uuden rahapelilain mukainen rahapelitoiminta käynnistyisi. Veikkaus Oy tilittäisi arpajaislain 17 §:n mukaisesti yksinoikeustoiminnasta kertyneen tuottonsa 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 merkitsisi, 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 valtionaloudellisia 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. Peruskorvaus voitaisiin jaksottaa myös siten, että vuonna 2026 valtion talousarvioon tuloutuisi noin 50 prosenttia peruskorvauksen kokonaissummasta ja seuraavina neljänä vuotena Veikkaus Oy maksaisi 12,5 prosenttia peruskorvauksen kokonaissummasta. Veikkaus Oy rahoittaisi toimiluvan perusmaksun pääosin vieraalla pääomalla. Vieraan pääoman käyttäminen kasvattaisi yhtiön korkomenoja ja olisi osaltaan vaikuttamassa vähentävästi yhtiön voitonjakokelpoisiin varoihin.

Lisäksi yksinoikeusmalliin sisältyvän kalenterivuositaisen valtioneuvoston erikseen toimilupakorvauksesta päättäessään määrittämän suhteellisen korvauksen suuruus olisi tämän

hetken arvion mukaan noin 30–60 miljoonaa euroa per vuosi. Suhteellinen korvaus perustuisi edellisen vuoden toteutuneeseen pelikatteeseen eli se maksettaisiin ensimmäisen kerran yksinoikeustoimiluvan nojalla harjoitetun rahapelitoiminnan alkamisen jälkeisenä vuonna. Suhteellisen korvauksen suuruutta koskeva arvio perustuu ulkopuolisen asiantuntijan laatimaan taloudelliseen analyysiin, jossa on otettu huomioon toimialan markkinaennusteita ja Veikkaus Oy:n omia taloudellisia ennusteita.

Valtion rahapelitoiminnasta saamiensa 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 kilpailluilla 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, eikä uudistus vaikuttaisi tasoon merkittävästi, olisi arpajaisveron tuotto vuonna 2027 noin 300 miljoonaa euroa 80 prosentin kilpailtujen 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 2027 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 kilpailluilta 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

Hallitusohjelman mukaan lisensijärjestelmään siirryttäessä tehostetaan rahapeli-toimialan valvontaa ja turvataan valvonnan riittävät resurssit. Lupa- ja valvontatoiminnasta aiheutuviin 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 ennakoita. Joitakin suuntaviivoja voidaan kuitenkin saada Ruotsista ja Tanskasta, joissa on vastaavan kaltainen rahapeli-järjestelmä 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 henkilötyövuotta) ja Ruotsissa lähes 66, jonka lisäksi oli kahdeksan rahapeli-toimintaa 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 rahapeli-yhtiöitä, minkä arvioidaan vaikuttavan lupa- ja valvontatehtävien luonteeseen ja siten myös resurssitarpeisiin. Keväällä 2023 julkaistussa esiselvityksessä arvioitiin toimilupajärjestelmään siirtymisen edellyttävän merkittävien lisäresurssien osoittamista rahapeli-toiminnan valvontaan ja valvontatoiminnan menojen maltillisestikin arvioiden kasvavan vuositasolla noin 30 miljoonaan euroon. Vaikka täsmällisiä arvioita henkilöstötarpeesta ei ole mahdollista vielä 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 henkilötyövuotta. 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, tultaisiinko myös muiden kuin Veikkaus Oy:n toimesta harjoittamaan vedonlyöntitoimintaa fyysisessä myyntikanavassa. Rahapeli-toimilupa 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 henkilötyövuotta. Uuden rahapeli-järjestelmän käyttöönotto- ja ylläpitovaiheen alkaessa tarve olisi tämänhetkisen arvion mukaan 8 henkilötyövuotta, kun valvovan viranomaisen tietotekninen valvonta kattaa nykyisellään 7 henkilötyövuotta.

Uusien jo olemassa olevan valvontajärjestelmän lisäksi rakennettavien toimilupahallinta-, peliosto- ja ohjelmistolupajärjestelmien tarvittavat suunnittelu- ja perustamiskustannukset ovat alustavan karkean arvion mukaan noin 6–14 miljoonaa euroa. Uuteen järjestelmään siirryttyä tietojärjestelmien käyttöönotto-, viimeistely- ja ylläpitokulujen arvioidaan olevan suuruusluokaltaan 0,8–1,2 miljoonaa euroa vuodessa.

Valtiovarainministeriön lokakuussa 2024 asettamassa erillisessä toimeenpanohankkeessa on tarkoitus muun muassa selvittää ja tehdä ehdotus uuden lupa- ja valvontatoiminnon järjestämisen edellyttämästä osaamisesta ja henkilöresursseista, valmistella hankkeen aikana toteutettavien rekrytointien ja hankintojen määräraha-arviot, täsmentää uuden lupa- ja valvontatoiminnan kustannukset sekä laatia näitä koskevat talousarvioehdotukset. Lisäksi hankkeen tehtävänä on valmistella uuteen Lupa- ja valvontavirastoon yhteensopivat toiminnot ja tietojärjestelmät sekä niitä koskevat hankinnat.

Tavoitteena on, että lupa- ja valvontatoiminnan kustannukset katettaisiin jatkossa Veikkaus Oy:ltä ja toimiluvanhaltijoilta perittävillä toimilupa- ja valvontamaksuilla. Koska heti toiminnan alkuvaiheessa ei lupa- ja valvontamaksuja ole vielä käytettävissä, budjettirahoitusta tullaan tarvitsemaan ensimmäisinä vuosina ennen toiminnan vakiintumista ja mahdollisesti myös myöhemmin vuosina ottaen huomioon muun muassa maksujen ennakoinnin vaikeus.

Rahapelihaittojen seurannasta, tutkimuksesta ja arvioinnista sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä aiheutuvat menot

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

Hallitusohjelman mukaan rahapelihaittojen ehkäisemisen riittävät resurssit julkisella sektorilla ja järjestösektorilla varmistetaan. Sosiaali- ja terveysministeriön alustava arvio resurssien tarpeesta jatkossa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lakisäätötyöhön ja valtionavustuksiin olisi vuositasolla noin kuusi miljoonaa euroa. Tämä vastaa nykyistä rahoitustasoa. Aiemmin vastaavien toimintojen rahoitus on pienentänyt Veikkaus Oy:n valtiolle tulouttamaa voittoa, joten järjestelyllä ei olisi julkista taloutta heikentävää vaikutusta suhteessa nykytilaan. Nykyisessä järjestelmässä sosiaali- ja terveysministeriö perii Veikkaus Oy:ltä maksuna määrän, joka vastaa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan työtä aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. Rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanokaudella 2024–2027 sosiaali- ja terveysministeriö on määrittellyt näille kustannuksille viiden miljoonan euron vuosittaisen enimmäismäärän. Valtionavustuskokonaisuuteen sisältyvät sähköisten anonyymien palveluiden kustannukset ovat tällä hetkellä noin miljoonaa euroa, ja ne on yksinoikeusjärjestelmän oloissa rahoitettu suoraan Veikkaus Oy:stä, sekä pieneltä osin Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskuskuksen (STEA) avustuksella. Uudistuksella ei olisi vaikutuksia STEA:n myöntämistä järjestöavustuksista aiheutuviin menoihin. Rahapelihaittojen kasvulla olisi kuitenkin välillisiä vaikutuksia lisäten tarvetta pelihaittatyölle. Tarkempia arvioita rahapelihaittojen muutoksesta sekä muuttuvista kustannuksista on mahdollista tehdä vasta suunnitellun lainsäädännön muutosten vaikutusten seurannan myötä.

Rahapelihaittoista yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset

Rahapelihaittoista aiheutuu merkittäviä taloudellisia kustannuksia yhteiskunnalle. Rahapelihaittojen 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 hyväksytyjä ja yleisesti käytössä olevia tapoja rahapelaamisen yhteiskunnallisten kustannusten laskemiseen. Arviot rahapelihaittakustannuksista asukasta kohden vaihtelevat eri maiden välillä suuresti ja johtuvat pitkälti valitusta menetelmästä. Epävarmuus syy-seuraussuhteista lisää epävarmuutta myös laskelmissa. Kansainvälisissä tutkimuksissa vuosittaisten haittakustannusten on arvioitu olevan 0,12–1,22-kertaisia suhteessa rahapelikatteeseen, mutta arvioihin liittyy huomattavia epävarmuuksia. Ruotsissa rahapelihaittojen yhteiskunnallisten kustannusten on arvioitu kasvaneen vuosien 2018 ja 2021 välillä. Ruotsi siirtyi toimilupajärjestelmään vuoden 2019 alussa.

Esityksellä voidaan katsoa olevan taloudellisia vaikutuksia julkistalouteen myös rahapelihaittoihin liittyvien vaikutusten kautta. Rahapelaamisesta ja rahapelihaitoista aiheutuu monenlaisia kustannuksia, joita voidaan vähentää rahapelihaittojen kokonaismäärää vähentämällä ja vastaavasti kustannukset lisääntyvät rahapelihaittojen lisääntyessä. Rahapelihaittojen määrään vaikuttavilla toimilla voidaan katsoa olevan monenlaisia kustannuksiin liittyviä vaikutuksia. Haittoja esiintyy myös muilla kuin ongelmapelaajilla. Väestötasolla enemmistö haittoja kokevista on muita 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 suorita 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 vaikutuksista⁴⁴

Alla olevaan taulukkoon on koottu edellä kuvattuja arvioita esityksen valtiontaloudellisista vaikutuksista. Veikkaus Oy harjoittaisi vuoden 2026 aikana arpajaislain nojalla yksinoikeustoimintaa ja maksaisi lisäksi uuden rahapelilain mukaisesta yksinoikeudesta suoritettavan korvauksen ensimmäisen erän. Uuden rahapelilain voimaantulon ajankohta voisi ajallisesti muuttaa joitain tuloeria.

⁴⁴ Alla olevaa taulukkoa ja muuta vaikutustenarviointia päivitetään kansallisessa jatkovalmistelussa kansallista lainsäädännön arviointineuvostoa ja eduskuntaa varten.

Taulukkoon ei sisälly arvioita lupa- ja valvontatoiminnasta aiheutuvista henkilötyövuosiin ja tietojärjestelmä uudistukseen 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:n 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 uudessa rahapelijärjestelmässä) | 550 | 200–250 | 150–200 | 150–200 |
| Veikkaus Oy:n yksinoikeustoimiluvan <i>peruskorvaus</i> (kertaluonteinen toimilupakaudelle eli 10 vuodeksi, jaksotettuna usealle vuodelle) | 90–140 | 90–140 | 90–140 | 90–140 |
| Veikkaus Oy:n yksinoikeustoimiluvan <i>vuotuinen korvaus</i> | 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 mahdollistaa uusien yritysten markkinoille pääsyn ja johtaa todennäköisesti siihen, että toimijoiden määrä markkinoilla kasvaa merkittävästi. Ruotsin ja Tanskan esimerkkien valossa voidaan pitää todennäköisenä, että Suomesta toimilupaa 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 hankkineen toimiluvan Suomesta. Toimilupaa 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 toimilupa Ruotsissa ja/tai Tanskassa.

Edellä kuvatulla oletettavalla markkinalla toimivien yritysten määrän merkittäväällä 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. Toimilupajärjestelmään 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 mieltä säilyttää korkean markkinaosuuden. Se saattaa joutua esimerkiksi lisäämään tiettyihin asiakasryhmiin kohdistuvaa markkinointiaan sekä kasvattamaan nykyisin kilpailulta suojassa olevien pelien toimeenpanomuotojen voittopotteja ja palautusprosentteja, jotta se säilyy asiakkaiden silmissä houkuttelevana vaihtoehtona. Muut Suomen markkinalle tulevat toimijat puolestaan toimivat jo nykyisellään pääsääntöisesti avoimen kilpailun ympäristössä, joten toimilupajärjestelmään siirtymisellä ei todennäköisesti ole vastaavaa vaikutusta niiden toimintaan. Toimilupajärjestelmään 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 kilpailusta 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 pelien toimeenpanomuodoissa, 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 mieltä säilyttää vahvan aseman markkinalla.

Sääntely merkitsisi myös, että Veikkaus Oy:n olisi ehdotetun lainsäädännön voimaantulon jälkeen haettava ja saatava toimivaltaiselta valvontaviranomaiselta tarvittavat toimiluvat yksinoikeuden piiriin kuuluvien rahapeliin toimeenpanon jatkamiseksi. Tämä aiheuttaisi Veikkaus Oy:lle lisääntyneitä 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 esitettyssä sääntelyssä voitaisi myöntää toimilupaa kilpailuilla toimilupamarkkinoilla tapahtuvaan rahapeliin toimeenpanoon, olisi Veikkaus Oy:n esitetyn sääntelyn seurauksena eriytettävä toimilupamarkkinoilla tapahtuva rahapeliin 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 kanslian tämän hetken suunnitelman mukaan liiketoimintasiirtoina. Muut järjestelyt olisivat myös mahdollisia. Tytäryhtiöiden perustamista on kuvattu tarkemmin jaksossa 9. Veikkaus Oy on vuonna 2024 osana tulevaan järjestelmämuutokseen valmistautumista jo uudistanut organisaatorakenteensa ja jakanut kotimaan liiketoiminnan vastaamaan yhtiön senhetkisen arvion mukaista tuotejakoa uudessa rahapelijärjestelmässä. Lisäksi yhtiöllä on käynnissä lukuisia teknisiä ja liiketoiminnallisia kehitysprojekteja.

Uusi lainsäädäntö ei lähtökohtaisesti rajoittaisi Veikkaus Oy:n tulevaa konsernirakennetta 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 hyödyntää liiketoiminnassaan joitain konsernin yhteisiä resursseja edellyttäen, että tästä aiheutuvat kustannukset kohdistetaan asianmukaisesti, mahdollisista konserninsisäisistä 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. Toistaiseksi 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 kieltotoimet ja seuraamusmaksut 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 toimiluvanvalvontajille jossain määrin hallinnollisia kustannuksia. Lupamenettelyssä edellytetään hakijoilta selvitysten ja rekisteriotteiden toimittamisesta. Valvonnan osalta hallinnollisia kustannuksia syntyy muun muassa siitä, kun toimiluvanvalvontajien 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 työkustannuksiin. Hallinnollinen taakka on suhteellisesti sitä suurempi mitä pienemmästä yrityksestä on kyse.

Verkko-operaattorit ja muut vastaavat palveluntarjoajat

Esitykseen sisältyy säännösehdotus viranomaisen toimivallasta antaa määräys lainvastaisen sisällön poistamiseksi. Säännöksessä tarkoitettuja palveluntarjoajia voisivat olla muun muassa hosting-, internet- ja alustapalveluntarjoajat sekä teleyritykset. Kynnys toimivaltuuksien käyttöön esitetään asetettavaksi verrattain korkealle. Etukäteen ei ole mahdollista arvioida, kuinka usein viranomaisen käyttäisi tätä toimivaltuuttaan. Tarve poistomääräysten antamiseen riippuisi siitä, missä laajuudessa säännöksessä tarkoitettua lainvastaista sisältöä mahdollisesti olisi ja missä määrin viranomaisen voisi muilla keinoin vaikuttaa tehokkaasti lainvastaisen sisällön poistamiseen. Esityksestä ei arvioida aiheutuvan merkittäviä kustannuksia palveluntarjoajille.

Media-ala

Hallitusohjelman mukaan hallitus edistää reilua kilpailua mediakentällä ja digitaalisessa mainosmarkkinassa huomioiden kansainvälisten alustajattien 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 joukkuelajien 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.

Rahapeliin markkinoinnilla on suora yhteys rahapeleihin liittyviin asenteisiin, kiinnostukseen ja käyttäytymiseen. Rahapeliin markkinoinnin vapauttamisella arvioidaan olevan rahapeliin kysyntää lisäävä vaikutus ja se voi mahdollisesti kasvattaa laskussa olevaa rahapeliin kysyntää. Esimerkiksi kokemukset Tanskan ja Ruotsin järjestelmämuutoksista 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. Rahapeliin 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 uuden rahapelilain mukaisena lupa- ja valvontaviranomaisena toimisi Lupa- ja valvontavirasto. Siirtymävaiheessa Poliisihallitus vastaisi viranomaistehtävistä.

Esityksen myötä viranomaistehtävät 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 nykyisin arpajaislain nojalla suoritettava Veikkaus Oy:n yksinoikeustoiminnan valvonta.

Valvontaviranomaisella tulisi olla riittävät resurssit 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.

Lupa- ja valvontavirasto vastaisi uudessa rahapelijärjestelmässä myös rahanpesulain noudattamisen valvonnasta yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvan haltijoiden osalta.

Lupa- ja valvontaviraston uudet tehtävät edellyttäisivät jaksossa 4.3.2.1 kuvatulla tavalla lisähenkilöstöä. Lisäksi uusien tehtävien johdosta tulisi huolehtia henkilökunnan kouluttamisesta. Uudella rahapelijärjestelmällä, valvonnallisten tehtävien lisääntymisellä ja ehdotettuihin uusiin säännöksiin liittyvillä tehtävillä voi olla vaikutuksia valvontaviranomaisen viestinnällisten tehtävien lisääntymiseen, esimerkiksi lisääntyvien median ja kansalaisten yhteydenottojen kautta. Myös toimiluvanhaltijoihin kohdistuvan tiedottamisen ja neuvonnan voidaan arvioida lisääntyvän huomattavasti nykyisestä.

Valtiovarainministeriön lokakuussa 2024 asettaman erillisen toimeenpanohankkeen tavoitteena on varmistaa ja toteuttaa lupa- ja valvontatehtävien sekä niistä vastaavan henkilöstön sekä tietojärjestelmien hallittu siirto Poliisihallituksesta uuteen perustettavaan lupa- ja valvontavirastoon. Hankkeen tehtävänä on muun muassa laatia tarkempi hankesuunnitelma lupa- ja valvontatehtävien organisoimiseksi ja siirtämiseksi toimivaltaiselle viranomaiselle, suunnitella ja tehdä väliaikaisen toimintamallin lisäksi ehdotus lupa- ja valvontatoimintaa koskevan toimintayksikön organisaatorakenteesta ja laatia suunnitelma toiminnon sijoittumisesta vastaanottavaan organisaatioon. Lisäksi hankkeen tehtävänä on valmistella uuteen Lupa- ja valvontavirastoon yhteensopivat toiminnat ja tietojärjestelmät sekä niitä koskevat hankinnat. Uudet tietojärjestelmät kehitettäisiin Poliisihallitukseen. Koska järjestelmien omistajuus siirtyy siirtymäajan jälkeen uudelle Lupa- ja valvontavirastolle, toimeenpanossa huomioidaan uuden viraston kokonaisarkkitehtuuriin liittyvät reunaehdot.

Poliisi

Poliisihallitus ei ehdotetun siirtymävaiheen jälkeen enää olisi rahapelitoimintaa valvova viranomainen. Erillisen toimeenpanohankkeen tavoitteena on valmistella lupa- ja valvontatoiminnon toimeenpano siten, että Poliisihallituksella on mahdollisimman hyvä toimintakyky 1.1.2026 lukien uuden rahapelilain mukaisien uusien lupatehtävien toteuttamiseksi huomioiden myös arpajaislain nykyisiin säännöksiin perustuvat valvontatehtävät. Hankkeen tavoitteena on, että Poliisihallituksella on vuoden 2026 alusta lähtien tarvittavat tietojärjestelmät ja riittävä määrä henkilökuntaa sekä muut toiminnan edellyttämät valmiudet, jotta se voi ryhtyä vastaanottamaan ja käsittelemään toimilupahakemuksia. Hankkeen tavoitteena on myös varmistaa ja toteuttaa lupa- ja valvontatehtävien sekä niistä vastaavan henkilöstön sekä tietojärjestelmien hallittu siirto Poliisihallituksesta Lupa- ja valvontavirastoon.

Veikkaus Oy vastaisi voimassa olevan arpajaislain mukaisista valvontatehtävistä Poliisihallitukselle aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Siirtymävaiheessa Poliisihallituksen toimivaltaan kuuluvista uuden rahapelilain mukaisista viranomaistehtävistä aiheutuvat kustannukset tulisivat katettavaksi budjettivaroin. Poliisia koskevista resursseista päätettäisiin vuoden 2026 talousarviossa.

Rahapelitoiminnan valvonnan siirtyessä siirtymävaiheen jälkeen pois Poliisihallituksesta poliisi tulisi osallistumaan rahapelijärjestelmän toimivuuden ja luotettavuuden varmistamiseen muun muassa rahapelitoimintaan mahdollisesti liittyviä rikoksia tutkien. Uuteen rahapelilakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännös, jonka mukaan valvontaviranomaisen tulisi tehdä ilmoitus rikoslain 17 luvun 16 a §:n ja 16 b §:n 1 momentin 7 ja 8 kohdassa tarkoitettusta teosta tai laiminlyönnistä poliisille esitutkintaa varten. Ilmoitus voitaisiin säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa jättää tekemättä.

Sisäministeriö

Sisäministeriö vastaa tällä hetkellä 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 sisältyi rahapelitoimintaa koskevien hallintopäätösten antamista sisäministeriön toimesta.

Ministeriön tehtävien luonteen voidaan arvioida muuttuvan huomattavasti, koska jatkossa sääntelyn kohteena olisi yhden yksinoikeustoimijan sijasta lukuisia toimiluvan haltijoita. 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 ennakoida. 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 määrien 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. Toimialaohjaus 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 tietojärjestelmähankkeet 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 pelihaittapaalveluiden 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 rahapeliongelmien.

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. Tiedonsaantioikeudet koskisivat useampaa toimijaa kuin yksinoikeusjärjestelmässätoimilupamalliin siirryttäessä. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ja THL:llä olisi jatkossa mahdollisuus saada lakisäätteistä työtä varten tarpeelliset tiedot Veikkaus Oy:n lisäksi muilta rahapeliin toimeenpanijoilta sekä valvontaviranomaiselta viranomaisrekisteristä. Tietojen luovutus lakisäätteiseen pelihaittatyöhön voisi jatkossa tapahtua pääasiassa viranomaisrekisteristä, jos lupa- ja valvontarekisterin ja

pelihaittarekisterin tietojen käsittelemiseen rakennettaisiin yksi yhteinen tietojärjestelmä. Tämä keventäisi Veikkaus Oy:n ja toimiluvanhaltijoiden hallinnollista taakkaa, ja lisäisi myös tiedon hyödynnettävyyttä, koska analyysejä olisi mahdollista tehdä kattavasti koko rahapelijärjestelmän sisäisestä pelaamisesta, ei yksittäisten rahapeliin toimeenpanijoiden tiedoista. Tietojen vaihto viranomaisten välillä turvattaisiin, mikä vastaa rahapelioliittisessa 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. Rahapelioliittinen 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 budjettirahoitteiseksi. 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 säädetyt 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 säädetyin mukaisesti lakisääteisen haittatyön toimeenpanossa ja tietojen luovutusta ja viranomaisten välistä tietojen vaihtoa koskevissa pykälissä säädetyin mukaisesti tietoja voitaisiin myös vaihtaa näiden välillä sekä valvontaviranomaisen, sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n kesken lakisääteisten tehtävien toteuttamiseksi.

Salassa pidettävien henkilötietojen lisäksi tiedonsaantia ja niiden vaihtoa koskevat oikeudet kattavat monopoli-Veikkaus Oy:n ja toimilupatoimijoiden liikesalaisuuden piiriin kuuluvat tiedot. Voimassa olevan 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 auttaisi 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.

Kuluttajariitalautakunta

Valmistelussa on arvioitu, että pelaajien ja rahapelien toimeenpanijoiden yksittäisten erimielisyystilanteiden käsittelyssä voitaisiin hyödyntää Kuluttajariitalautakunnan olemassa olevaa ratkaisusuositusmenettelyä. Kuluttajariitalautakunta on oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva, tuomioistuinten ulkopuolinen vaihtoehtoinen riidanratkaisuelin. Kuluttajariitalautakunnan toimintaa johtaa päätoiminen puheenjohtaja. Lautakunnan työntekijät ja juristiesittelijät valmistelevat 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. Voimassa olevasta arpajaislaista poiketen rahapelitoimintaa valvovan viranomaisen tehtäväksi ei enää säädettäisi valvoa, että rahapelien markkinoinnissa noudatetaan rahapelilain lisäksi kuluttajansuojalain säännöksiä. Rinnakkaisten toimivaltuuksien sijaan kuluttajansuojalain markkinointia koskevien säännösten noudattamista valvoisi kuluttajansuojalain mukaisesti jatkossa pelkästään kuluttaja-asiamies. 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 muutoinkaan arvioida olevan merkittäviä 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 78 §:n nojalla määrätä verkkotunnusrekisterin ylläpitäjän tai verkkotunnusvälittäjän poistamaan verkkotunnuksen verkkotunnusrekisteristä. 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 käyttö olisi viimesijaista ja se tulisi kyseeseen, jos muita tehokkaita keinoja ei olisi käytettävissä. Muutoinkin voidaan arvioida, ettei 78 §: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 osana rahapelilain 79 §:ssä tarkoitettuja palveluntarjoajia kohdistettavan lainvastaisen verkkosisällön poistamista koskevia velvoitteita. Näistä lainsäädännöllisistä velvoitteista voi aiheutua jossain määrin lisätyötä Liikenne- ja viestintävirastolle esimerkiksi tiedustelujen muodossa. Liikenne- ja viestintävirasto ei kuitenkaan vastaisi poistomääräyksiä koskevan sääntelyn valvonnasta, minkä vuoksi esityksestä ei arvioida aiheutuvan erityisiä vaikutuksia virastolle.

Hallinto-oikeus

Osaan rahapelilaissa tarkoitetuista lupa- ja valvontaviranomaisen päätöksistä 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 kaksi erillistä toimilupaa ja niistä maksettava korvaus olisi toimilupakohtainen. Korvausta koskevat päätökset tehtäisiin ennen yksinoikeustoimiluvan voimaantuloa. Korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi voisi näin ollen tulla kolme eri valtioneuvoston päätöstä koskeva valitus. Kyse olisi uudeltaisesta 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 78 §:n mukaan lainvastaista verkkosisällön ja verkkotunnuksen poistamista koskevan päätöksen kohteena oleva henkilö voisi saattaa päätöksen markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Myös markkinointi- ja toimeenpanokiellon voisi 104 §: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 huolimattomuutta tai tahallisuutta. 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 seuraamusmaksuja. Oikeusrekisterikeskuksella on täytäntöönpanotavana noin 30 erilaista hallinnollista 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 tulosohtausmenettelyssä.

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 ikärajat, 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 käsityksiä 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 kasvaessa. Rahapelien kulutus on myös yhä voimakkaammin

kasautunut, ja paljon pelaavat sekä haitoista kärsivät pelaajat tuottavat aiempaa isomman osuuden kokonaiskatteesta. Esitettyjen muutosten arvioidaan jonkin verran siirtävän rahapelaamista sähköiseen kanavaan ja korkeamman riskin sisältävien rahapeliin pelaamiseen.

Rahapeliin 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 rahapeliin tarjontaa ja markkinointia vähentävät toimet.

Säännellyn rahapeliin toiminnan muutosten osalta rahapeliin haittoihin 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 pelaajan asettamien pelaamisen estojen kattavuus kasvaa nykyisestä. Peliestoilla ei kuitenkaan voida arvioida olevan yhtä suurta pelaamisen hallintaa ja sitä kautta rahapeliin haittoja ehkäisevää vaikutusta kuin kulutusrajoilla. Rahapeliin haittojen torjumisessa ehkäisevät, laajasti väestöön ja rahapelaajiin kohdentuvat toimet ovat tärkeimpiä työkaluja pitkällä aikavälillä. Rahapeliin 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 rahapeliin ongelman hoidosta. Esitettyjen muutosten voidaan arvioida lisäävään pelihaittapalvelujen tarvetta.

4.3.3.3 Turvallisuus

Rahapeliin toiminta on erityislaatuista taloudellista toimintaa, jossa on kyse erittäin huomattavista rahamääristä. Rahapeliin toimintaan 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 rahapeliin toiminnassa rikotaan lainsäädäntöä eri tavoin. Toisaalta laillista rahapeliin tarjontaa voidaan hyödyntää rikollisiin tarkoituksiin, kuten esimerkiksi rahanpesuun, tai laillisia pelejä voidaan pyrkiä manipuloimaan: voittoa on pyritty saamaan esimerkiksi vedonlyöntikohteina olevien otteluiden lopputuloksiin vaikuttamalla, hakkerioimalla pelisivustoja tai etsimällä pelikoneista haavoittuvuuksia. Rahapeliin ongelma 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 rahapeliin toimintaa harjoitetaan usein uusien toimiluvan haltijoiden toimesta, voidaan arvioida olevan vaikutuksia rikollisuuteen ja rikostorjuntaan. Tiettyjä rahapeliin tuotteita 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. Myös kryptovaroilla tapahtuvaan pelaamiseen voidaan katsoa liittyvän riskejä rahanpesun osalta. Niin sanottu kryptokasinotoiminta voi olla myös pelaajien oikeusturvan kannalta ongelmallista. Kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion vuoden 2023 osittaispäivityksen (valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:8) mukaan rahanpesun kokonaisriskitaso on merkittävä kryptovaluuttasektorin osalta. Kryptovarojen käyttöä rahapelaamisessa ei ehdoteta sallittavaksi uudessa rahapelilaissa.

Rahapelitoiminnassa tunnistetut pakotteisiin ja jäädyttämisspäätöksiin liittyvät merkittävimmät tunnistetut riskit ovat henkilö-, järjestelmä- sekä asiakkuusriskejä. Sillä, että yksinoikeustoimiluvanhaltijoiden ja rahapelitoimiluvanhaltijoiden rahapeliassiakkaina voivat sähköisessä kanavassa 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 houkuttaa järjestäytyntä rikollisuutta toteuttamaan manipulaatiota.

Esitykseen sisältyy useita säännöshdotuksia rahapelaamiseen mahdollisesti liittyvien väärinkäytösten havaitsemiseksi, estämiseksi sekä niihin puuttumiseksi. Tällaisia ovat muun muassa rahapelien toimeenpanon tekninen ja muu valvonta, rahapelien toimeenpanossa käytettävien pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenettelyiden auditointi, vedonlyöntikohteiden rajoittaminen lainsäädännöllä, 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, rekisteröidyillä on vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa omien henkilötietojensa käsittelyyn. Rekisteröidyillä on kuitenkin mahdollisuus käyttää tietosuojalainsäädännön takaamia oikeuksiaan varmistuakseen käsittelyn lainmukaisuudesta.

4.3.3.5 Ihmisryhmät

Esitettyjen muutosten arvioidaan kokonaisuutena altistavan väestön rahapelien 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 rahapelihaittojen voidaan arvioida kasautuvan miehiin ja heikommassa sosioekonomisessa asemassa oleviin. Takuusäätiön keväällä 2024 tuottaman takauspäättösaineiston perusteella rahapelaaminen on yleisempää nuoremmissa ikäryhmissä ja erityisesti alle 30-vuotiaiden 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.

Nuoret 18–24-vuotiaat aikuiset ovat muita ikäryhmiä alttiimpia rahapelaamisesta aiheutuville taloudellisille, sosiaalisille ja terveydellisille haitoille. Tutkimusten mukaan varhaisnuoruudessa alkanut säännöllinen rahapelaaminen lisää rahapeliongelmiin ja päihderiippuvuuksien kehittymisen riskiä aikuisiällä. 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.

4.3.3.6 Demokratia- ja oikeusvaltiokehitys

Esitykseen ei sisälly ehdotuksia esimerkiksi Ruotsin rahapelilainsäädäntöä vastaavasta yleishyödyllisten yhteisöjen oikeudesta toimeenpanna pienimuotoisia rahapelejä toimintansa tukemiseksi verovapaana tai esimerkiksi alemmalla lupa- ja valvontamaksulla. 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 rahankeräyksiä.

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 lainsäädäntövalttaan. Näin ollen ehdotettu uusi rahapelilaki ei tulisi sovellettavaksi maakunnassa. Rahapelilain voidaan kuitenkin arvioida olevan merkityksellinen maakunnalle, koska toimilupajärjestelmän käyttöönoton myötä maakuntaan sijoittunut 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.

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. Verotasoitus suoritetaan vuosittain jälkikäteen jokaiselta verovuodelta. Verotasoitusmäärästä maksetaan kuukausittain ennakkoa, ja ennakkosumma lasketaan käyttämällä perustana aikaisemman verotuksen toteutumaa 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 verotasoituksena 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 kilpailluille markkinoille luo uusia liiketoimintamahdollisuuksia PAF:lle valtakunnan rahapelimarkkinoilla lisenssijärjestelmän puitteissa. Nykyisin verotasoiutus 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 riippumattomaista liiketaloudellisista ja kaupallisista tekijöistä, eikä veropohjan kehitystä ole mahdollista luotettavasti arvioida.

Hallitusohjelman mukaan varmistetaan lisenssimallin vaikutukset Ahvenanmaan 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 rahapeliin 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 tuella ja hoidolle sekä usein myös muille terveydenhuollon ja sosiaali- ja terveydenhuollon 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 rahapeliongelman tukea ja hoitoa enemmän. Koska tällä hetkellä rahapeliongelma on alitunnistettu palveluissa, mahdollinen tuen ja hoidon tarpeen lisääntyminen kohdentuisi suoraan hyvinvointialueen palvelujärjestelmään. Rahapeliongelma voi myös olla osa kasautuneita ongelmia, kuten päihde- ja mielenterveysongelmat, työttömyys tai pienituloisuus, jolloin myös palvelutarpeet ovat hyvin moniulotteisia.

Rahapeliongelman esiintyvyyteen Suomessa liittyy merkittävää alueellista vaihtelua. Rahapeliongelmat ja rahapelihaittojen lisääntyminen todennäköisesti kuormittavat palvelujärjestelmää eri tavoin eri alueilla. Hyvinvointialueiden välillä on eroja siinä, kuinka saavutettavia rahapeliongelman 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 rahapeliongelmaa. Rahapeliongelma voi siis kuormittaa eri alueita eri tavoilla, ja alueilla on myös vaihtelevat resurssit ja panostukset rahapeliongelman tunnistamisen edistämiseen peruspalveluissa ja toisaalta rahapeliongelman 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 rahapeliin 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 lähtökohdانا 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 rahapelien 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 arvioitujen 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. Kanavointiasteella 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 ainakaan 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 kuvatuissa 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 järjestelmämuudistuksen tavoitteita ole todennäköisesti mahdollista saavuttaa. Mikäli järjestelmä kokonaisuudessaan on erittäin salliva ja vain vähän rahapeliä rajoittava, 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 | | | | | |
| Vaikutusten 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 |
|---------------------------------|---------------------|--------------------|----------------------------------------|------------------------------|----------------------------|
| Säätelyntaso | Salliva | Salliva | Tehokas | Korkeat | |
| Vaikutukset kanavointiin | | | | | |
| Vaikutuksen haittoihin | | | | | |

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.

| | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|

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

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 järjestelmämuutosten 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 |
|---------------------------------|---------------------|--------------------|----------------------------------------|------------------------------|----------------------------|
| Säätelytaso | Salliva | Rajoittava | Tehokas | Alhaiset | |
| Vaikutukset kanavointiin | | | | | |
| Vaikutuksen haittoihin | | | | | |

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.

| | Markkinointi | Toimeenpano | Ulkopuolisen tarjonnan torjunta | Verotus ja lupamaksut | Kokonaisvaikutukset |
|---------------------------------|--------------|-------------|---------------------------------|-----------------------|---------------------|
| Säätelytaso | Salliva | Rajoittava | Tehokas | Kohtuullinen | |
| Vaikutukset kanavointiin | | | | | |
| Vaikutusten haittoihin | | | | | |

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 rahapelejänsä 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 sääntelykokonaisuusvaihtoehtoista:

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 vaihtoehtoissa. 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 vaihtoehtoista 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 rahapelien 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).

Järjestämissä vaihtoehtoihin 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 suojelu ja oikeusturva sekä rikollisuuden ja muiden väärinkäytösten torjuminen. Valtiolla rahapelitoiminnasta kertyvät tuotot sen sijaan on katsottu EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti ainoastaan politiikan suotuisaksi liitännäis seuraukseksi. Rahapelijärjestelmän kanavointiaste voidaan nähdä osaltaan 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 perustuvissa järjestelmissä.

Rahapelijärjestelmien keskinäistä 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. Digitalisoitumiskehityksen myötä esimerkiksi järjestelmän ulkopuolinen tarjonta on yhä enemmän läsnä ja huomioitava sääntelyä koskevissa ratkaisuissa.

Toimintaympäristön muutosten 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 yksinoikeus- ja toimilupajärjestelmissä ei ole käytännössä merkittävästi eroavuuksia haittojen yleisyyden suhteen. Yksinoikeusjärjestelmissä ongelmapelaamisen ja kokonaiskulutuksen taso vaikutti olevan hieman alhaisemmalla tasolla kuin toimilupajärjestelmissä, kun taas toimilupajärjestelmissä yhteiskunnalliset intressiristiriidat vaikuttivat olevan vähemmän yleisiä.

Keskeinen toimilupa- ja yksinoikeuspohjaisten järjestelmien ero liittyy siihen, millaisia rahapelitoimintaan kohdennettavia ohjauskeinoja järjestelmässä on mahdollista käyttää. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että julkisen vallan tiukassa valvonnassa oleva yksinoikeusjärjestelmä voi olla tehokas keino hallita rahapeleihin liittyviä riskejä. Lainsäädäntöohjauksen lisäksi tiukan valvonnan mahdollisuus kattaa regulaation laajassa merkityksessä sisältäen Suomen kontekstissa valtio-omistaisen erityistehtävayhtiön omistajaohjauksen, viranomaisvalvonnan 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 mahdollisuuksia 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 yksinoikeusjärjestelmän mahdollisuus kontrolloida saatavuutta tiukasti haittojen torjumiseksi. Tutkimuksessa todettiin myös, että yksinoikeus 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 toteuttaisi tehokkaimmin rahapelipolitiittisia tavoitteita. Rahapelaamisessa verkon välityksellä tapahtuvan 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 merkitys 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 ulottuisivat 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 ehkäisyn näkökulmasta erityisesti monopolijärjestelmissä ja Veikkaus Oy:n tuoton käytön sitominen tiettyihin arpajaislaissa 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 luopumalla Veikkaus Oy:n tuottojen laissa säädettyistä käyttötarkoituksista ja siirtämällä 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 helpompi saada korkealle tasolle, koska markkinasta kiinnostuneilla toimijoilla on mahdollisuus hakea toimilupaa, jos ne täyttävät toimiluvan myöntämisen edellytykset. 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 mahdollisille 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.

Haittojen ehkäisyn näkökulmasta on 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 ehkäisyn kannalta avainasemassa on rahapelin saatavuus ja saavutettavuus, ei kanavointiaste. Korkean kanavointiasteen ja tehokkaan haittojen ehkäisyn yhdistäminen edellyttää, että rahapelijärjestelmässä rajoitetaan riittävässä määrin rahapelien saatavuutta sekä järjestelmän sisällä että sen ulkopuolella. Tämä tarve korostuu erityisesti korkean haittariskin rahapelien 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 rahapelien saatavuutta samanaikaisesti sekä järjestelmän sisällä että sen ulkopuolella, ja että tämä on mahdollista myös yksinoikeusjärjestelmässä. Norjan kanavointiaste on kuitenkin Norjan rahapeliviranomaisen⁴⁵ ja konsulttiyhtiö H2GC:n mukaan

⁴⁵ 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.

merkittävästi toimilupajärjestelmään siirtyneitä Ruotsia ja Tanskaa alhaisemmalla tasolla. Rahapeliongelmiin määrän ja riskipelaamisen arvioidaan vähentyneen Norjassa⁴⁶ viime vuosina. Peliongelmiin määrän arvioidaan puolittuneen vuodesta 2019 vuoteen 2023. Peliongelmiin kärsivien osuus väestöstä on palannut nyt suunnilleen vuoden 2015 tasolle⁴⁷. 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 järjestelmäsidoon, 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), jossa se hylkäsi BML Group Ltd:n valituksen Poliisihallituksen kiellosta markkinoida rahapelejä ja kiellon tehosteeksi asetetusta 2,4 miljoonan euron uhkasakosta, 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 prosenttiyksikkö), mikä voi liittyä osin tähän. Hallinto-oikeuden päätöksestä on haettu muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta, joka on 28.3.2024 kieltänyt Poliisihallituksen ja hallinto-oikeuden päätösten täytäntöönpanon. Maksuliikenne-estosääntelyn tehokkuuden osalta valvontatyö on käytännössä osoittanut, että estoja on pyritty kiertämään yritysyritysten kautta, jolloin estoja ei voida käytännössä toteuttaa. Erityisen ongelmalliseksi on osoittautunut toimintamalli, jossa rahapeliyhtiö siirtää toimintonsa estolistalla olevalta yhtiöltä kyseessä olevan yhtiön sisar- tai tytäryhtiölle.

Tuoreimmissa rahapelipolitiikan kehittämiseen kantaa ottavissa raporteissa ei vielä ole kyetty hyödyntämään edes alustavia arvioita arpajaislakiin viime vuosina tehtyjen muutosten jälkeisen järjestelmän nykytilasta. Keväällä 2023 julkaistuissa esiselvityksessä ja KKV:n raportissa korostetaan molemmissa tarvetta kehittää rahapelijärjestelmää, mutta samalla tunnustetaan toimilupajärjestelmään tai osittaiseen toimilupajärjestelmään siirtymisessä rahapelihaittoihin liittyviä riskejä. Tunnistetut riskit liittyvät erityisesti korkean riskin pelien saatavuuden lisääntymiseen sekä markkinoinnin kautta näiden pelien näkyvyyden lisääntymiseen. Myös THL:n asiantuntija-arvioiden mukaan järjestelmämuutos todennäköisesti vauhdittaisi 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 kasvaisi.

Suomessa on esitetty laaja-alaisesti näkemyksiä siitä, että vallitsevaa rahapelijärjestelmää on tarpeen kehittää. Keinoista tämän toteuttamiseksi sen sijaan ei ole ollut yksimielisyyttä ja erityisesti rahapelihaittoihin liittyvien vaikutusten osalta näkemykset tarkoituksenmukaisista keinoista ovat vaihdelleet. Toisaalta on myös nähty, että rahapelijärjestelmän kehittämiseksi

⁴⁶ 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>.

⁴⁷ 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.

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 huhtikuussa 2024 julkaisema Suomalaisten rahapelaaminen -väestökysely valottaa osaltaan nykytilaa. Tutkimuksen mukaan yhä harvempi pelaa rahapelejä, mutta samaan aikaan peliongelmat ovat lisääntyneet ja paljon pelaavien osuus pelikatteesta on suuri ja näyttää olevan kasvussa. Ulkomaisten verkkorahapelien pelaaminen ei ole 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 korostavat 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 verkkoon, mutta rahapelikulutus tapahtuu enenevässä määrin haittariskiä lisäävässä sähköisessä kanavassa ja entistä korkeamman haittariskin rahapelituotteiden parissa niiden osalta, jotka kulttuurisesta muutoksesta huolimatta 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 järjestelmämuutistus mahdollisesti kiihdyttää tätä kehitystä. Näyttää siltä, että järjestelmämuutos vahvistaisi korkean riskin rahapelien tarjolla 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. Toisaalta esiselvityksessä 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 johtopäätöksiä 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 tuottonsa. Toimilupamarkkinan osalta valtion tuloutus perustuisi verotukseen, Veikkaus Oy:n valtiolle maksamaan osinkoon ja yksinoikeudesta valtiolle maksettavaan korvaukseen. 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 rahapeliteoiminnasta saatavan tuloutuksen näkökulmasta edullisin vaihtoehto, jos se

onnistuttaisiin toteuttamaan tehokkaasti. Tuloutuksen näkökulmasta myös se vaihtoehto, ettei tehtäisi mitään muutoksia, olisi todennäköisesti toimilupajärjestelmään siirtymiseen verrattuna suunnilleen yhtä hyvä ratkaisu. Veikkaus Oy:n vuoden 2023 vuosi- ja vastuullisuusraportin mukaan sen markkinaosuus digitaalisesta rahapelimarkkinasta kasvoi 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 osaltaan olleen edellä mainitulla Helsingin hallinto-oikeuden päätöksellä 19.2.2024, jossa se hylkäsi valituksen Poliisihallituksen kieltopäätöksestä. Hallinto-oikeuden päätöksestä on haettu muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Veikkaus Oy:n vuoden 2024 osavuosisikatsauksen mukaan yhtiön osuus koko Suomen digitaalisesta rahapelimarkkinasta laski katsauskaudella 2 prosenttiyksikköä.

Esityksen mukaisella rahapelin toimilupajärjestelmään perustuvalla rahapeliin järjestämismallilla arvioidaan olevan valtion tuloutuksen näkökulmasta positiivinen vaikutus suhteessa esitettyihin vaihtoehtoihin toteutusvaihtoehtoihin, jos rahapelimarkkinan koko merkittävästi kasvaisi ja kanavointiaste olisi korkea. Jaksossa 4.1.2 käsitellään uudistuksen valtiontaloudellisia vaikutuksia. Rahapelimarkkinan koon merkittävällä kasvulla 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 verkkorahapelimarkkinassa useiden laillisten toimijoiden markkinoille tulon myötä. Näissä arvioissa ei ole huomioitu sitä vaihtoehtoa, että Veikkaus Oy ei jatkossa olisi valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Veikkaus Oy:n omistuksen myynnistä saatavilla tuotoilla 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 rahapeliin toimeenpanomuodot ja Veikkaus Oy:n yksinoikeus

Valmistelussa on arvioitu toimilupajärjestelmän kattavuutta. Hallitusohjelman mukaan toimilupajärjestelmän 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 rahapelilingon kuulumisen jompaankumpaan rahapeliin toimeenpanojärjestelmään. Valmistelussa on arvioitu myös animaatiolla havainnollistettaviin arvontoihin perustuvan virtuaalivedonlyönnin asemaa uudessa rahapelijärjestelmässä. 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 rahapeliin toimeenpanomuotojen osalta.

Totopeliin kuulumista yksinoikeudella tai toimilupaperusteisesti toimeenpantaviin rahapeleihin on arvioitu uudistukselle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta sekä ottaen

huomioon hallitusohjelmaan sisältyvän hevostalouden toimintaedellytysten varmistamista koskevan kirjauksen. Suomen Hippos ry:n mukaan sisällyttämällä totopelit kilpailtuun toimilupajärjestelmään voitaisiin pitkällä aikajänteellä varmistaa hevos pelaamisen kiinnostavuuden lisääntyminen sekä kansainvälisen hevos pelaamisen 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. Uudessa rahapelijärjestelmässä hevoskohteisen vedonlyönnin erottaminen muusta vedonlyönnistä olisi jossain määrin epä johdonmukaista. Toisaalta voidaan todeta, että Veikkaus Oy:n yksinoikeuden nojalla toimeenpanemien totopelien kanavoitintaste on nykyisellään erittäin korkea ja totopelien pelaaminen järjestelmän ulkopuolisilla rahapelisivustoilla on vähäistä. Totopelien avaaminen kilpailluille markkinoille voisi siten merkitä totopelien lisääntyvää markkinointia, jotta suomalaiset löytäisivät uuden tarjonnan ja toimijat. Rahapelihaittojen torjunnan näkökulmasta kilpailua ei lähtökohtaisesti ole tarkoituksenmukaista lisätä sinne, missä sitä ei jo ennestään ole. Toisaalta tarkasteltaessa rahapelijärjestelmäuudistuksen kokonaisvaikutuksia totopelien sisällyttämisen kilpailtuun lisenssimarkkinaan osana muuta vedonlyöntiä ei kuitenkaan arvioida olevan erityinen riski rahapelihaittojen torjunnan näkökulmasta. Valmistelun aikana on kuitenkin katsottu, että esityksen mukainen rahapelitoimilupaan perustuva hevos pelaaminen, mahdollisuus rahapelien toimeenpanossa kansainväliseen yhteistyöhön sekä markkinointiin ja sponsorointiin tukisivat hevos pelaamisen kilpailukykyä ja kiinnostavuuden lisääntymistä hevos pelaamista kohtaan. Esitys mahdollistaisi hevostalouden toimijoille oman rahapelitoiminnan ja hevostalouden rahoituksen rahapelitoiminnan tuotoilla osana muuta hevostalouden kokonaisrahoitusta ravirata- ja kilpailutoiminta mukaan luettuna.

Verkon välityksellä toimeenpantavan rahapelibingon osalta valmistelussa on arvioitu pelin asemaa uudessa rahapelijärjestelmässä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta. Rahapelihaittojen näkökulmasta ei välttämättä olisi tarkoituksenmukaista lisätä kilpailua niiden rahapelituotteiden 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 kanavoitintavoitteen 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 määritelmän. Tanskassa peli on lainsäädännössä sisällytetty sähköisesti toimeenpantavien kasinopelien toimeenpanomuotoon. Pelin sisällyttäminen kilpailtuun toimilupajärjestelmään on edellyttänyt pelin määrittelyä.

Virtuaalivedonlyönnin osalta valmistelussa on selvitetty virtuaalivedonlyönnin pelillisiä ominaisuuksia. Toisin kuin reaali maailman vedonlyönnissä virtuaalivedonlyönnissä pelaajan taidolla ja tietämyksellä ei ole pelin lopputuloksen kannalta merkitystä vaan voiton määräytyminen perustuu arvontaan. Virtuaalivedonlyönnissä pelikohteiden vedonlyöntitulokset visualisoidaan pelaajalle animaation tai videoleikkeiden muodossa tai näiden yhdistelmänä. Näillä ei kuitenkaan ole pelin lopputuloksen määräytymisen kannalta merkitystä vaikkakin toteutustavasta riippuen kilpailun tapahtumien tulemaan voidaan käyttää myös oikeaa, toteutuneiden otteluiden dataa. Verrokkimaissa virtuaalivedonlyönti sisältyy vedonlyöntipeleille myönnettyyn lisenssiin. Valmistelussa on arvioitu, että

virtuaalivedonlyönnin kuuluminen kilpailtuun toimilupamarkkinaan on perusteltua pelin ominaisuuksien perusteella. Pelin sisällyttäminen kilpailtuun 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 toimiluvanhaltijoille on arvioitu lisäävän rahapelaamisen näkyvyyttä, mikä on rahapelihaittojen näkökulmasta ongelmallista, ja laajentavan fyysisen kanavan valvontaan käytettävien resurssien tarvetta merkittävästi. Säännökset asettavat lisäksi rahapelien toimeenpanijalle lukuisia suoraan asiamiesten 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 rahapelitoiminta) 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 rahankeräysoikeuksia (863/2019) tarkoitettuja rahankeräyksiä. Tavara-arpajaisia ja rahankeräyksiä ei eräin rahankeräysoikeuksia säädettyin poikkeuksin (niin sanotut 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 peruseriaatetta 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 määrittelyn, 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.

Hankkeen valmisteluajataulu ei ole mahdollistanut sen selvittämistä, millä reunaehdoilla yleishyödyllisille toimijoille voisi olla mahdollista säätää erillinen rahapelitoimilupa, ja minkälaiset vaikutukset ratkaisusta aiheutuisi yhteiskunnalle. Rahapelilain voimaantulon jälkeen olisi mahdollista selvittää yleishyödyllisten toimijoiden pienimuotoisen rahapelitoimiluvan säätämisen edellytyksiä ja arvioida muutoksen yhteiskunnallisia vaikutuksia. Mahdollisessa selvityksessä tulisi tarkastella ainakin ehdotuksen vaikutuksia rahapelihaittojen esiintyvyyteen erityisesti lasten ja nuorten kohdalla ja ehdotuksen mahdollista vaikutusta yksinoikeustoimijan tuloihin. Lisäksi tulisi arvioida yleishyödyllisen rahapelitoiminnan verovapauden vaikutuksia valtion tuloihin sekä ehdotuksen suhdetta muun lainsäädännön peruseriaatteisiin, eli yleishyödyllisten yhteisöjen yksinoikeuteen varainhankintaan tavara-arpajaisilla ja rahankeräyksillä.

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 lainsäädäntöteknisesti 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 rahapelimuotojen 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 arvonmäärittystä. 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 kilpaillun toimilupamarkkinan piiriin kuuluvien rahapeliin 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

Yksinoikeustoimiluvan hakijalle myönnettävien toimilupien keston osalta keskeiset tunnistetut vaihtoehdot ovat joko yksinoikeustoimiluvan kestoista säätäminen vastaavasti kuin kilpaillun markkinan rahapelitoimilupajärjestelmässä myönnettävien toimilupien kohdalla tai yksinoikeustoimiluvan muita toimilupatyyppejä pidemmästä kestoista 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 rahapeliin toimeenpanoon rajattaisiin vain yhdelle toimijalle siksi, että näin katsotaan voitavan saavuttaa tehokkaimmin rahapeliin toimeenpanon sääntelyä ohjaavat yleisen edun mukaiset tavoitteet (muun muassa rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen). Toimilupajärjestelmään siirrytään niiden pelien toimeenpanomuotojen 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 veloitetaan 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 veloitetaan 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 mitoituksella 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 esimerkiksi muilta säännellyiltä toimialoilta. Mallin keskeinen heikkous on myös se, että toimilupakorvaus perustuu arvioon tulevasta 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 lisääntynyttä hallinnollista työtä. Koska malli perustuu osin arvioon tulevasta nettopelituotoista, on mallin osalta erityisen keskeistä, että se käydään huolellisesti ennakolta läpi Euroopan komission kanssa, jotta se

komissionkin näkemyksen mukaan poistaa taloudellisen edun valtioneuvoston sääntelyn 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 tulevasta 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 merkitsi olennaista poikkeamista niistä lähtökohdista, joille rahapelitoiminnan sääntely on Suomessa aiemmin rakentunut, minkä lisäksi tulisi erikseen arvioitavaksi EU:n hankintadirektiivin mahdollinen soveltuminen kyseiseen sopimukseen.

Myös mallilla (iii) voitaisiin tehokkaasti ehkäistä mahdollisen valtiontuen muodostumista yksinoikeuden haltijalle. Malli olisi myös sääntelyteknisesti yksinkertainen toteuttaa sen vastatessa 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) valtioneuvoston 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 kuvatuksi rajattu kattamaan ainoastaan yksinoikeuden nojalla tapahtuva rahapelien toimeenpano. Lisäksi riski kielletyn valtiontuen muodostumisesta ko. mallissa olisi lähtökohtaisesti suurempi kuin muissa tarkastelluissa malleissa erityisesti tilanteessa, 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 sääntelytekninen monimutkaisuus, hallinnollista työmäärää kasvattava vaikutus ja toimilupakorvauksen mitoittamiseen liittyvät epävarmuudet), voidaan sitä kokonaisarvioinnin perusteella pitää vaihtoehtona, joka voi olla valtioneuvoston oikeudellisesti 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 omistusjärjestelyistä.

5.1.5 Veikkaus Oy:n konsernirakenne

Veikkaus Oy:n tulevan konsernirakenteen osalta keskeiset tunnistetut vaihtoehdot ovat 1) esitetty malli, jossa yksinoikeuden piiriin jäävää rahapelitoimintaa ja toimilupamarkkinoilla tapahtuvaa rahapelitoimintaa voitaisiin harjoittaa erillisissä yhtiöissä saman konsernin sisällä ja 2) 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 lakisäätöisessä että toimilupaperusteisessa yksinoikeudessa.

Veikkaus Oy:n omistajaohjauksesta vastaava valtioneuvoston kanslia arvioi vaihtoehdon 1 mukaisen konsernirakenteen täyttävän parhaiten esityksen tavoitteet sen mahdollistaessa Veikkaus Oy:n eri liiketoimintojen keskitetyn konsernitasoisen ohjauksen sekä Veikkaus-konsernin jaettujen resurssien hyödyntämisen eriytetyissä liiketoiminnoissa. Edellytyksenä tälle on kuitenkin, että konserninsisäisissä transaktioissa sovelletaan tavanomaisia markkinaehtoja ja että konsernin sisäisten resurssien käytössä huomioidaan muutoinkin lainsäädäntöön sisältyvät eriyttämisvaatimukset ja kilpailulainsäädännön asettamat reunaehdot.

Valtioneuvoston kanslia arvioi vaihtoehdon 2 mukaisen konsernirakenteen johtavan pitkälti samanlaiseen lopputulokseen. Toimilupamarkkinoilla tulevaisuudessa tapahtuva Veikkaus Oy:n rahapelitoiminta hyödyntää nykytilanteessa merkittävässä määrin samoja tuotannontekijöitä kuin yksinoikeuden nojalla harjoitettu rahapelitoiminta. Tulevaisuudessa kilpailulainsäädännöstä tulevat rajoitteet ja lainsäädännöstä tulevat rajoitukset vähentävät mahdollisuuksia hyödyntää yhteisiä resursseja molemmissa malleissa. Vaikka toimilupamarkkinoilla toimiva Veikkaus-konsernista erillinen yhtiö voisi sinänsä lähtökohtaisesti hyödyntää Veikkaus-konserniin kuuluvia tuotannontekijöitä Veikkaus Oy:n kanssa solmittavien sopimusten nojalla ainakin väliaikaisesti myös eriyttäessä liiketoiminnat erillisiin konserneihin, tällaista ratkaisua ei voida pitää pitkällä aikavälillä liiketaloudellisesti kestäväenä 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 omistaja-arvon kehitykseen, mutta olisi tasapuolisen kilpailuasetelman näkökulmasta toivottava.

Kun huomioidaan edellytys toimintojen eriyttämisestä erillisiin yhtiöihin, edellytys transaktioiden markkinaehtoisuudesta ja lainsäädäntöön sisällytettävät toimintojen erillisyyttä

koskevat ehdot, pitää valtioneuvoston kanslia molempien vaihtoehtojen mukaisia konsernirakenteita SEUT 106(1) artiklan näkökulmasta vähäriskisinä vaihtoehtoina.

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 luvatonta 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.⁴⁸ 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 toimilupaan 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.⁴⁹

5.1.6 Toimeenpanoa koskeva sääntely

Valmistelun aikana on arvioitu rahapelien toimeenpanoa koskevia sääntelytarpeita erityisesti voimassa olevan arpajaislain ja kansainvälisen vertailun pohjalta. Arpajaislain nojalla rahapelien toimeenpanoa säännellään Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta annetulla

⁴⁸ 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>.

⁴⁹ 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.

valtioneuvoston asetuksella ja Veikkaus Oy:n rahapeliin pelisääntöistä annetulla sisäministeriön asetuksella.

Rahapeliin toimeenpanon sääntelyyn liittyy hallitusohjelmassa uudistukselle asetetut tavoitteet rahapelihaittojen torjunnasta ja rahapelijärjestelmän kanavoitintien parantamisesta. Kokonaisuutta tulee arvioida myös esimerkiksi kuluttajansuojan, pelaajien oikeusturvan, henkilötietojen suojan ja tietoturvan näkökulmasta. Asiakokonaisuuteen liittyvät oikeudelliset ja tekniset kysymykset lisäksi 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 lähtökohdaksi on ollut voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvien määrittelyjen tarkentaminen tarvittaessa. Määrittely on välttämätöntä, jotta kilpailtuun toimilupajärjestelmään ja Veikkaus Oy:n yksinoikeuteen jäävät rahapelit voidaan erottaa selkeästi toisistaan. Lisäksi rahapeliin erotettavuus 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 asetuksentasaamisesta 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 määräytyistä teknisistä ja vähäisiä yksityiskohtia koskevista asioista, johon liittyy ainoastaan vähäistä harkintavallan käyttöä.

Voimassa olevan lain mukaan kaikki rahapelaaminen edellyttää pelaajan rekisteröitymistä ja pelikasinopelaamista 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 rahapelihaittojen torjunnan ja myös muun muassa rahanpeselainsäädännön asettamien velvoitteiden vuoksi. Pakollinen tunnistautuminen mahdollistaa muun muassa pelaamisen hallintaan liittyvien rajoitusten ja muiden välineiden käyttöönoton sekä pelaamisen seurannan. Lisäksi tunnistautunut pelaaminen mahdollistaa pelikäyttämiseen 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 rahapelityypistä on kyse, ja tarjotaanko rahapelejä fyysisessä myyntikanavassa vai internetissä. Ottaen huomioon tutkimusnäytön, nuorten aikuisten suojaaminen rahapelihaitoilta 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 rahapelihaitoille kuin vanhemmat ikäryhmät. Nuorten aikuisten korkeampi riski rahapeliongelmiille ja rahapelien 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.⁵⁰ 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 Takuusäätiöön 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 terveysministeriön arviointiryhmä yhteistyössä 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 rahapelilaisa säädettäisiin arpajaislain mukaisesti muun muassa raha-automaattien sijoittelusta ja automaatteja koskevasta omavalvonnasta. Lisäksi automaattien enimmäismäärästä säädettäisiin nykylain mukaisesti valtioneuvoston asetuksella.

Huolenpitovelvoite, rahapeliongelmiin mallintaminen ja riskikäyttäytymisen tunnistaminen

Valmistelussa on arvioitu kansainvälisten sääntely- ja toimintamallien pohjalta rahapeliyhtiöille asetettavaa niin sanottua huolenpitovelvoitetta ja siitä säätämistä erityisesti kansainvälisen vertailun perusteella. Huolenpitovelvollisuuteen liittyy kiinteästi rahapeliongelmiin mallintaminen ja riskikäyttäytymisen tunnistaminen. Rahapelitoiminnan haittariskien ja haittojen arviointiryhmä on tehnyt alustavaa selvitystä peliongelmiin mallintamisen eri vaihtoehtoista 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

⁵⁰ 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.

toimilupajärjestelmä. Tutkimuksessa pyrittiin kartoittamaan miten eri alueiden asiantuntijat näkevät huolenpitovelvoitteen täytymisen 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 haastatteluisia 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. Peliongelmista kärsivälle henkilölle on tyypillistä impulsiivinen käytös ja itsehillinnän 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 peliesticasteri) 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 rahasiirrot) tai rajoja, joita pelaaja voisi enimmillään hävittää tietyn ajanmäärän kuluessa (vuorokausi, kuukausi, vuosi). Rajat voisivat olla joko pelaajan itsensä asettamia, viranomaisen määräämiä 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 katsoneet, 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.

Rahapelien 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 rahapeliongelmiin 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.

Valmistelussa on päädytty esittämään mallia, jossa kaikkia toimiluvanhaltijoita yhteisesti koskevien kulutusrajojen sijaan yksittäisen toimiluvanhaltijan on pyydettävä pelaajaa asettamaan rajoitus sille, kuinka paljon pelaaja voi yhteensä enintään siirtää pankkitililtään pelitililleen rahaa vuorokaudessa ja kuukaudessa. Lisäksi asetustasolla voitaisiin säätää vuorokausi-, kuukausi- ja vuosikohtaisista enimmäistappiorajoista, jotka koskisivat pelaajan pelaamia korkean pelihaittariskin sisältäviä rahapelejä. Ratkaisussa on painottunut hallitusohjelman tavoite rahapelijärjestelmän kanavointiasteen parantaminen.

5.1.8 Rahapelien 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 rahapelien 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 toteuttamisvaihtoehtoja hallitusohjelman rahapelihaittojen torjuntaa ja kanavointiasteen parantamista koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sääntelyvaihtoehtona kaiken rahapelimarkkinoinnin 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 pitää perusteltuna.

Sääntelyvaihtoehtona median itsesääntely on vähiten valvovan viranomaisen resurssija 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. Rahapelien 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 rahapelien 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 avtavat rahapelit ovat suurimpia pelihaittariskin omaavia pelejä, jolloin niiden markkinointikielto vähentäisi tavoitetta järjestelmän kanavointikyvyn parantamisesta.

Sääntelyvaihtoehtona markkinoinnin sisällöllisen rajoittamisen on arvioitu vastaavan 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 suoria 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 markkinoinnin määrän mittaaminen. Määrää voisi mitata markkinointiin kulutetulla rahalla, mutta markkinointiväylien kustannukset sekä tavoitavuus ovat varsin erilaisia keskenään, esimerkiksi kohdistettu ohjelmallisen display-mainonta 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 heikompaan 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 ilman toimilupaa toimivien rahapeliyhtiöiden 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 kanavoitukykyä 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 kanavoitukykyyn 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 pelihenkilölle. Mainonta tulisi lisäksi toteuttaa siten, että se ei olisi vuorovaikutteista kuluttajan kanssa.

Sääntelyvaihtoehtona markkinoinnin kieltäminen kokonaan sosiaalisessa mediassa ja internetissä tarkoittaisi osittain nykytilan jatkumista. Toimilupajärjestelmästä johtuen kuluttajalla olisi kuitenkin nykyistä suurempi riski olettaa markkinoijan 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 sellaisissa paikoissa, joissa haavoittuvat henkilöryhmät altistuvat rahapelimainonnalle eikä markkinointimateriaali saisi olla kooltaan tai ulkoasultaan

erityisen huomiota herättävää. Tällaisesta ulkomarkkinoinnista voidaan nähdä esimerkkinä suuri banderolli keskusta-alueen rakennuksen seinässä. Ulkomarkkinoinnin rajoitukset tulisi koskea myös rahapelitoimijoiden kivijalkaliikkeitä ja niiden ulkoasua. Hallitusohjelmaan sisältyvän kanavointitavoitteen saavuttamiseksi valmistelussa ei ole päädytty esittämään ulkomarkkinoinnin kieltämistä, mutta ulkomarkkinointi sallittaisiin kilpailun markkinan osalta ainoastaan toimiluvanhaltijan brändimarkkinoinnin osalta. Tämän on katsottu olevan perusteltua, sillä kilpailtuun rahapelimarkkinaan sisältyviin rahapeliin toimeenpanomuotoihin sisältyy korkea pelihaittariski.

Valmistelussa on arvioitu sponsoroinnin sääntelyä. Sponsoroinnin kieltäminen kokonaan estäisi rahapelihaittoja tehokkaimmin. Sponsoroinnin kieltäminen voisi estää etenkin alaikäisten altistumista rahapeliin markkinoinnille, koska suuri osa esimerkiksi pelipaitojen ja urheilujoukkueiden tuottaman materiaalin käyttäjistä on alaikäisiä. Toisaalta sponsoroinnin kieltäminen jättäisi urheilutoimijat vaille yhtä tulonlähdetä ja saattaisi johtaa huippu-urheilussa kansainvälisen kilpailuasemamme 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 näkyvimmat 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-arenan 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 ammattuurheilussa ja Iso-Britanniassa Valioliiga on rajoittanut nimenomaisesti pääsponsoroinnin toimimista. Italiassa rahapeliyhtiöiden sponsorointi urheilussa kiellettiin vuonna 2019 ja Espanjassa vuonna 2020. Alankomaissa rahapeliyhtiöiden harjoittama urheilujärjestöjen sponsorointi päättyi viimeistään kesällä 2025. Pääsponsoroinnin kiellosta huolimatta ehdotettu sääntely olisi mahdollistanut kokonaisuutena edelleen sponsorina toimimisen ja tätä kautta suomalaisen urheilun tukemisen haittoja minimoimalla. Valmistelussa ei ole päädytty hallitusohjelmaan sisältyvän kanavointitavoitteen saavuttamiseksi kieltämään sponsorointia mutta valmistelussa on kiinnitetty huomiota erityisesti alaikäisten suojelemiseen rahapelihaitoilta, mikä ilmenee ehdotetuissa sponsorointia koskevista säännöksissä muun ohella kieltona tehdä sponsorointisopimuksia alaikäisten kanssa tai koskien alaikäisten tapahtumia ja kilpailuja sekä kieltona kohdistaa sponsorointia tuotteisiin tai palveluihin jotka on erityisesti tarkoitettu alle 18-vuotiaiden käyttöön.

5.1.9 Toimivaltainen lupa- ja valvontaviranomainen ja toiminnan rahoitus

Valmistelussa on tarkasteltu eri vaihtoehtoja lupa- ja valvontaviranomaisen sijoittautumisesta. Hallitusohjelman mukaan lisensijärjestelmään 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 viranomaisen toimisi uudessa rahapelijärjestelmässä lupa- ja valvontaviranomaisena. Toimilupavaltuutuksen 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 teknologioiden 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 Poliisihallitus, KKV, uusi valmisteilla oleva valtakunnallinen lupa-, ja valvontavirasto (Lupa- ja valvontavirasto, LVV) sekä uusi erillinen rahapelivirasto.

Poliisihallituksen toimimista uudessakin rahapelijärjestelmässä toimivaltaisena viranomaisena puoltaisi muun muassa se, että Poliisihallitus on olemassa oleva organisaatio, jolla on tehtävään liittyvää erityisosaamista. Rahapeliin valvontaan liittyvät tehtävät eivät kuitenkaan kuulu poliisin ydintehtäviin eikä niiden arvioida olevan tarpeen jatkossa kuulua poliisille. Rahapelitoiminnan valvonta on omaa erityisosaamista edellyttävä tehtäväalue, eikä se edellytä yksinomaan poliisille kuuluvia toimivaltuuksia. Rahapelitoiminnan valvonnan ei arvioida myöskään tuottavan muussa poliisitoiminnassa hyödynnettävää lisäarvoa. Rahapelitoiminnan valvonnan mahdollisesti siirtyessä pois poliisihallinnosta poliisi tulisi osallistumaan rahapelijärjestelmän luotettavuuden varmistamiseen muun muassa järjestelmään mahdollisesti liittyviä rikoksia tutkien.

KKV on yleisviranomaisen, 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 hallintoviranomaisten 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 mielekäästä 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 voisi syntyä 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 osana valtion aluehallinnon uudistusta

keskittämässä muitakin vastaavan kaltaisia lupa-, ja valvontatehtäviä. Virastoon koottaisiin pääasiassa nykyisten aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävät sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat - vastuualueelle kuuluvat tehtävät. Sosiaali- ja terveysalalla tehtävät koostuisivat sosiaali- ja terveydenhuollon, terveydensuojelun sekä alkoholi- ja tupakkahallinnon ja adoptioasioiden hallinnon lupa- ja rekisteröinti-, ohjaus-, valvonta- ja rahoitustehtävistä sekä eräistä muutoksenhakuviranomaistehtävistä. Uuden 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 säätää 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 rahapeliin 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 rahapeliin 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 rahapeliin tarjoamiseen uudessa markkinassa.

Asiamiehiä koskeva mahdollinen toimilupa

Valmistelussa on arvioitu, edellyttäisikö rahapeliin toimeenpanijan asiamiehenä toimiminen toimilupaa. Tässä vaiheessa valmistelua on päädytty Ruotsin lainsäädännön mukaisesta ratkaisusta poikkeavasti ehdotukseen, jonka mukaan asiamieheltä ei edellytetäisi 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 rahapeliin 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 rahapeliin 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, keskushallinto 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 uudelleenarvioituksi 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 kilpaillussa toimilupajärjestelmässä myönnettyjä toimilupia pidempää kestoja (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. Sääntely tavoitteiden 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 rahapelitoimintaa koskevaa Ruotsin 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 seuraamusten julkistamista, jotka sisältyvät finanssialan lainsäädäntöön.

Koska kaikki rahapelitoiminta olisi jatkossa toimiluvan varaista, on valmistelussa katsottu välttämättömäksi sisällyttää lainsäädäntöön säännökset toimiluvan 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 viranomainen ratkaisusuositusten antamisesta.

Arpajaislain mukainen ratkaisusuositusmenettely on nykyisin pelaajan keskeinen oikeusturvakeino, 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 nykyisenkaltainen viranomaispohjainen ratkaisusuositusmenettely. Lisäksi ratkaisusuositusmenettelystä säädettäessä on tärkeä huomioida se, miten rahapeliin pelisääntöistä säädettäisiin jatkossa. Nykyisin Veikkaus Oy:lla on omat, sisäministeriön asetuksella annettavat rahapeliin pelisääntöet. Ratkaisusuosituksissa sovelletaan yleensä näitä pelisääntöjä, sillä ylempien tasoissa 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 kulutushyödykesopimuksissa koskevista 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-asiaa 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 soveltamisalaa kuuluvan valvontatehtävän hoitamiseksi. Koeostoja tehdessään toimivaltaisella viranomaisella on oikeus tekeytyä kuluttajaksi eli käyttää valehenkilöllisyyttä, jos se on välttämätöntä koeoston paljastumisen estämiseksi. Koeostolla valvotaan erityisesti sitä, noudattaako yritys lainsäädäntöä ostotapahtuman aikana ja sen jälkeen. Kuluttaja-asiamies voi tehdä koeostoja sekä yrittäjän toimitiloissa että verkossa. Eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain (1137/2016) 10 a §:n mukaan markkinavalvontaviranomaisella on oikeus hankkia tuotteita tutkittavaksi valehenkilöllisyyttä

käyttäen, jos se on tuotteen vaatimustenmukaisuuden valvonnan kannalta välttämätöntä. Vastaavaa sääntelyä on myös esimerkiksi rakentamislainsäädännössä (751/2023) ja lääkinällisistä laitteista annetussa laissa (2021/719). Koeostojen käyttäminen rahapelitoiminnan viranomaisvalvonnassa eroaa jossain määrin edellä mainituista muista toimialoista, koska kaikki rahapelaaminen on tunnistautunutta ja asiakkaaksi rekisteröityminen edellyttää henkilöllisyyden todentamista. Esitykseen ei ole sisällytetty säännösehdotuksia koeostoista.

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 EU-lainsäädännön uudistumisen vuoksi on käynnistynyt rahanpesulain kokonaisuusuudistus, valmistelussa ei ole kattavasti arvioitu erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja ja vaikutuksia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen osalta. Esitykseen sisältyy rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi säännösehdotukset rahanpesulainsäädännön asettamien velvoitteiden huomioimisesta toimilupahakemuksessa ja toimiluvan peruuttamisesta rahanpesulain rikkomusten johdosta. Lisäksi esitetään tehtäväksi uuden rahapelijärjestelmän edellyttämät välttämättömät teknisluonteiset muutosehdotukset rahanpesulakiin.

Valmistelussa on arvioitu kryptovarojen käytön sallimista rahapelaamisessa. Jaksossa 2.2.3 on käyty läpi kryptovaramarkkinoita koskevan EU-sääntelyn kehitys ja sen yhteys rahanpesuriskien ja kuluttajansuojan kanssa. Kryptovaroja koskeva EU-sääntely on tullut voimaan vuoden 2024 aikana, eikä sääntelyn vaikutuksista rahanpesuriskien, kuluttajien suojan ja kryptovaramarkkinan kehitykseen ole näin ollen vielä ehditty keräämään kokemuksia. Tästä johtuen uudessa rahapelilainsäädännössä ei ehdoteta sallittavaksi kryptovarojen käyttöä rahapelaamisessa. Kryptovaramarkkinoiden kehittymistä ja sääntelyn vaikutuksia tulee kuitenkin seurata. Myöhemmässä vaiheessa on mahdollista tarvittaessa selvittää kryptovarojen käytön sallimista rahapelaamisessa ottaen huomioon mahdolliset muiden EU-maiden sääntelymallit. Mahdollisessa selvityksessä tulisi arvioida ainakin minkä kryptovarojen käyttäminen voitaisiin sallia, millaisesta säilytyslompakosta kryptovaroja saisi siirtää rahapeliyhtiölle ja millaiseen säilytyslompakkoon voitot saisi maksaa. Selvitystyössä tulisi huomioida erityisesti rahanpesuriskit ja pelaajien oikeusturva.

Hallitusohjelman mukaan toimilupajärjestelmään siirryttäessä estetään tehokkaasti muun muassa tulomanipulaatio. 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 manipulointia. Yleissopimus siis edellyttää, että valtioiden tulee turvata puitteet rikoksen tunnusmerkit täyttävien manipulointitapausten 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 manipulointia 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.

Manipulaatorikosten 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 lainsäädäntöä ei ole tarkoitettu manipulaatiotapauksiin. Nykyinen lainsäädäntö ei anna poliisille riittävästi tutkintavaltuuksia, esimerkiksi tutkinnallisesti tärkeään telekuunteluun ja televiestien sisältöjen tutkimiseen. Elinkeinotoiminnan lahjomissäännökset eivät puolestaan sovellu vedonlyöntikohteina 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, urheiluviedonlyönnin toimeenpanijoita sekä laittoman urheiluviedonlyönnin torjuntaa. Sopimuksen ratifiointin 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 kanavoittoa koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi valmistelussa on arvioitu erilaisten toimilupajärjestelmän ulkopuolista tarjontaa rajoittavien keinojen käyttöönottoa. Rahapelitarjontaan vaikuttaminen on keskeinen rahapelihaittojen ehkäisyn ja järjestelmään kanavoittoa 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 rahapelilailalla 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 kanavoitantiastetta 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 rahapeliyhtiöiden verkkosivulle liitettäviä varoitusilmoituksia 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.⁵¹ 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 toimivaltakäsymykset 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

⁵¹ 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>.

voitaisiin kohdistaa voimassa olevasta laista poiketen myös voittojen kotiutuksiin, voidaan arvioida rajoittavan rahapelien saatavuutta tehokkaalla ja merkityksellisellä tavalla. Maksuliikenne-estojen toteuttamisvaihtoehtoja arvioitaessa on huomioitava Ahvenanmaan itsehallinto.

Verkkoliikenne-estojen voitaisiin katsoa tehostavan kanavointia järjestelmän sisälle. Estämällä pääsy lainvastaista rahapelitearjontaa sisältäville sivuille voidaan kulutusta ohjata toimiluvanhaltijoille. Samalla estojen avulla suojataan pelaajaa rahapelihaitoilta ohjaamalla kulutusta toimilupajärjestelmään ja siten myös pelaamista koskevien rajoitusten piiriin. Verkkoliikenne-estojen on muissa maissa pyritty kiertämään avaamalla uusia identtisiä verkkosivuja johtuen siitä, että DNS-estot eivät estä pääsyä 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.

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 kierrettävissä joko pelaajan tai rahapeliyhtiön toimesta. Komission teettämässä vuonna 2019 julkaistussa selvityksessä tuodaan esille verkkoliikenne-estojen heikkoutena se, että pelaajat ja rahapelioperaattorit voivat kiertää estoja. Komission selvityksessä todetaan, että eri teknisten toteutustapojen ohella verkkoliikenne-estojen tehokkuuteen vaikuttaa myös estomääräysmenettely.

Verkkoliikenne-estojen lainsäädännöllisessä ja teknisessä toteutuksessa on huomioitava Ahvenanmaan itsehallinto. Koska Ahvenanmaalla on oma rahapelilainsäädäntö, teknisesti verkkoliikenteen estojen koskeva järjestelmä tulisi luoda niin, ettei sillä estettäisi Ahvenanmaalla asuvien tai siellä oleskelevien henkilöiden rahapelaamista verkossa.

Niin sanottujen varoitussivujen avulla olisi mahdollista ohjata kysyntää säänneltyyn ja valvottuun rahapelitoimintaan. Varoitussivut olisi mahdollista ottaa käyttöön myös ilman varsinaisia verkkoliikenne-estojen. Toisaalta komission teettämän vuonna 2019 julkaistun selvityksen mukaan verkkoliikenne-estojen käyttöönottoisissa jäsenvaltioissa viranomaiset ovat luoneet myös varoitussivun, josta käy muun muassa ilmi, ettei kyseisellä sivustolla, johon pelaaja pyrkii pääsemään, ole kyseisessä jäsenvaltiossa tarvittavaa lupaa toiminnalleen. Varoitussivun kuluttajia informoivaa roolia pidetään selvityksen mukaan tärkeänä, koska kaikki pelaajat eivät välttämättä tiedä, mikä on lainvastaista tai luvaton rahapelitoimintaa kyseisessä jäsenvaltiossa. Varoitussivulla on merkitystä myös kuluttajansuojan ja pelaajan oikeusturvan näkökulmasta. 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 estot voitaisiin kohdentaa riittävän laajasti ja estojen toimeenpanoon ja valvontaan olisi riittävät resurssit. Toimivat ja laajat estot kannustaisivat myös rahapeliyhtiöitä hakeutumaan toimiluvan piiriin. Ainoastaan valtakuntaan toimintaansa kohdistaviin toimijoihin kohdistuvat estot vaatisivat valvonnan näkökulmasta lisätyötä, jolloin estojen toimivuus sekä niiden valvonta olisivat lähtökohtaisesti heikompia kuin kaikkeen järjestelmän ulkopuoliseen

toimintaan kohdistuvat estot. Osaan toimijoista kohdistuvat estot vaatisivat 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 voitaisiin arvioida katsoa olevan merkittäviä vaikutuksia kanavointiin, rahapelitoimijoiden hakeutumiseen järjestelmän piiriin sekä pelaajien oikeusturvaan. Tiukat, selkeät ja valvottavissa olevat estot olisivat olennaisia rahapelikysynnän ja -tarjonnan ohjaamisessa järjestelmän piiriin. Tehokkaimmin rahapelikysyntää voitaisiin ohjata järjestelmän piiriin ottamalla käyttöön kaikki ehdotetut estot täysimääräisesti. Tämä vaatisi kuitenkin riittävää resursointia sekä valvonnallisten keinojen sujuvaa käyttöä.

Esitykseen ei sisälly säännösehdoituksia arpajaislakiin sisältyvistä maksuliikenne-estoista tai valmistelun aikana selvitetystä verkkoliikenne-estoista ja varoitussivusta. Rahapelilain voimaantulon jälkeen seurattaisiin uuden rahapelimarkkinan toimintaa ja arvioitaisiin tarvetta säätää maksuliikenne-estoista ja verkkoliikenne-estoista ottaen huomioon muun muassa tekniset toteuttamismahdollisuudet ja tarkemmat kustannusvaikutukset pankeille ja internetoperaattoreille.

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 ylittävissä 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 12 §:ssä säädetään verkkorajapintaan ja verkkotunnukseen liittyvistä toimivaltuuksista. Jos yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvasta rikkomuksesta voi aiheutua vakavaa vahinkoa kuluttajien yleiselle edulle, toimivaltainen viranomainen 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 toimita. 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 olisi 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 toimeenpanelevat 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 arpajaisten 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 tarkoitettua 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 säännellylle 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 verkkopohjaista 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 näyttäytynyt 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. Peliyhtiöiltä 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 erillisarhoitus 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 erillisarhoitus 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 puhelimen 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 peliongelmiä kokeneet asiakkaat saavat parhaan mahdollisen avun.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

[Jakso poistettu tästä notifioitavaksi lähetettävästä luonnoksesta]

6 Lausuntopalaute

6.1 Valmistelunaikaiset 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 kirjatun mukaisesti 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 haitoista 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 rahapeli-toiminta 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 toimeenpanomuotojen 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 hevospelejä sekä digitaalisissa että fyysisissä myyntikanavissa.

Rahapeli-toiminnan 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 rahapeli-toimintaan. Mikäli valvontaa ei kohdisteta järjestelmän ulkopuoliseen rahapeli-toimintaan, saattaa se laskea kanavointikykyä, sillä rahapelioperaattoreiden kiinnostus toimiluvan lunastamiseen ja virallisen järjestelmän sääntöjen puitteissa toimimiseen laskisi. Puheenvuoroissa nostettiin myös esille, että toimilupa-ehdojen 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 toimiluvan haltijoille. Samalla markkinointia tulisi kuitenkin säädellä peliongelmien 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 peliesticasterin osalta tuotiin esille, että uuteen järjestelmään tulisi rahapelihaittojen torjumiseksi sisältyä keskitetty pelidataticsteri ja pelirajoituskokonaisuus. Käytössä tulisi olla kaikkia rahapelien tarjoajia koskeva yhteinen talletusraja ja peliesticasteri. Yhteisten talletus- ja tappiorajojen todettiin toisaalta vähentävän järjestelmän tuottoa ja vaikuttavan haitallisesti kanavointiasteeseen ja tavoite pelihaittojen torjumisesta kääntyisi itseään vastaan.

Mahdollisten toimilupajärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan estoikeinojen osalta Finanssiala ry esitti, että maksuliikenne-estoista tulisi luopua toimilupamallin käyttöönoton yhteydessä tehottomina. 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 määritellä kansallisen toimintaryhmän rooli lainsäädännössä tai asetuksessa. Kuulemistilaisuudessa ehdotettiin myös, että urheilupetoksesta säädettäisiin 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 toimiluvanhaltijoilta urheilupetosrikosten tutkimiseksi ja syyteharkintaa varten ja että Suomen urheilun eettisen keskuksen rooli tulisi määritellä 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 rahapelituotteista, joiden toimeenpanolla voitaisiin turvata pitkällä aikavälillä yleishyödyllisten toimijoiden toimintaedellytyksiä sekä tukea myös kanavointia. 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.

6.2 Lausuntokierros

Lausuntokierroksella annetuissa lausunnoissa tuotiin esille, että ehdotetulla säädöskokonaisuudella hallitusohjelman tavoite kanavointiasteen paranemisesta hyvin suurella todennäköisyydellä toteutuisi, mutta ehdotettu säädöskokonaisuus olisi ristiriidassa hallitusohjelman haittojen ehkäisemistä ja vähentämistä koskevan tavoitteen kanssa. Lausuntopalautteen mukaan esitys todennäköisesti kasvattaisi rahapelihaittoja yhteiskunnassa. Erityisen haittariskin sisältävien pelien tarjonta, kysyntä ja kokonaiskulutus tulisi todennäköisesti lisääntymään eikä ehdotettu sääntelymalli tarjoaisi riittäviä työkaluja pelihaittojen hallintaan.

Rahapelilain 1 lukuun sisältyviä rahapelien toimeenpanomuotoja koskevia määritelmiä on täsmennetty ja lakiin on ehdotettu sisällytettäväksi virtuaalivedonlyönnin määritelmä. Lisäksi erillinen totopelien määritelmä on poistettu. Hevoskilpailut voisivat olla sekä kiinteäkertoimisen että muuttuvakertoimisen vedonlyönnin kohteena.

Rahapelilain 2 lukuun sisältyviä säännösehdotuksia yksinoikeustoimiluvan voimassaolon yleisistä edellytyksistä on tarkennettu yksinoikeustoiminnan ja muun taloudellisen toiminnan eriyttämisen osalta. Toimilupamenettelyä koskevia säännöksiä on tarkennettu toimiluvan myöntämisen edellytysten ja toimilupahakemuksen osalta. Lisäksi kolmanteen maahan sijoittautuneen toimiluvanhakijan edustajaa koskevia säännöksiä on tarkennettu niin, että edustajalla tulisi olla kotipaikka Suomen sijasta ETA-alueella. Yksinoikeudesta valtiolle maksettavaa korvausta koskevia säännöksiä ja niiden perusteluja on tarkennettu. Lisäksi yksinoikeustoimilupaa koskevia säännöksiä on muutettu siten, että totopelit eivät sisältyisi yksinoikeuden piiriin, vaan hevoskilpailukohteiseen vedonlyöntiin voitaisiin myöntää rahapelitoimilupa.

Rahapelien toimeenpanoa koskevan 3 luvun säännöksiin on tehty muutoksia ja niitä on täsmennetty. Pelaajan asuinpaikkavaatimusta koskevaa säännöstä on täsmennetty koskemaan vakinaisen oleskelun sijaan pelkästään vakinaista asuinpaikkaa. Pelitiliä koskevaan säännökseen on lisätty toimiluvanhaltijan velvollisuus tarjota pelaajalle näkymä hänen pelikulutustaan ja pelitapahtumia koskeviin tietoihin ja velvollisuus tarjota pelaajan käyttöön pelikäyttötymistä koskeva toiminto. Lukuun on lisätty pykälä muiden hyödykkeiden tarjoamisesta markkinoinnin yhteydessä ja asiakkaalle annettavasta sallitusta bonuspelirahasta. Toimeenpanon rajoituksia koskevaa pykälää on täsmennetty lisäämällä siihen kiellityksi vedonlyöntipelin kohteeksi urheilulajin sääntöjen rikkominen tai rikkomisesta seuraava rangaistus ja täsmenämällä kiellettyä vedonlyöntipelin kohteena olleita vaaleja koskemaan vaalilaissa tarkoitettuja vaaleja. Lisäksi pykälää on muutettu lisäämällä toimeenpanokieltoihin totopelit tapahtumasta tai tuloksesta kilpailussa, jonka osallistujista suurin osa on alle 18-vuotiaita ja kilpailusta, jonka lopputulokseen voi liittyä merkittävä riski väärinkäytöksistä. Yksinoikeustoimiluvan haltijan rahapelien toimeenpanopykälään sisältyvää säännöstä valtioneuvoston asetuksella annettavista enimmäistappiorajoista on täsmennetty säännöksen kohteena olevan nopearytmisen sähköisen veikkauspelin osalta poistamalla arvontojen enimmäisväliä koskeva aikamääre. Rahapelitoimiluvan haltijan rahapelien toimeenpanopykälään sisältyvää säännöstä valtioneuvoston asetuksella annettavista enimmäistappiorajoista on täsmennetty sisällyttämällä säännöksen kohteeksi virtuaalivedonlyönti. Huolenpitovelvollisuutta koskevaa pykälää on muutettu siirtämällä siihen aikaisemmin henkilötietojen käsittelyä koskevaan pykälään sisältynyt momentti pelaajille aiheutuvien riskien arvioimisesta henkilötietojen automaattisen käsittelyn avulla, yhteydenpitomenettelyjen määrittelystä sekä yhteydenottojen dokumentoimisesta. Omavalvontasuunnitelmaa koskevaa pykälää on täsmennetty

sisällyttämällä suunnitelman laatimiseen velvoitettujen piiriin toimiluvanhaltijoiden asiamiehet. Lisäksi pykälään on lisätty momentti omavalvontasuunnitelman toimittamisvelvollisuudesta pyydettyä valvontaviranomaiselle. Pykälää koskien toimiluvanhaltijan oikeutta käsitellä henkilötietoja on muutettu sisällyttämällä sallittuihin käsiteltäviin henkilötietoihin myös pelaamista koskevat estot. Pykälää rahapelin toimeenpanon yhteydessä annettavista tiedoista on muutettu sisällyttämällä annettaviin tietoihin myös tieto mahdollisuudesta asettaa itselleen peliesto. Rahapeliautomaatteja koskevaa pykälää on muutettu lisäämällä siihen momentit suunnitelmaan sisällytettävistä tiedoista ja suunnitelmien esittämisvelvollisuudesta pyydettyä valvontaviranomaiselle. Rahapeliautomaattien rahaliikenteen valvontalaitetta koskevaa pykälää on täsmennetty otsikon osalta ja pykälää on muutettu supistamalla valvontalaitetta koskevat säännökset yksinoikeustoimiluvan haltijan velvollisuudeksi tallentaa luotettavasti tiedot rahapeliautomaatin käyttämisestä kertyneistä maksuista ja voitoista ja velvollisuudeksi sisällyttää rahapeliautomaatteihin toiminnallisuus rahan oikeellisuuden varmistamiseksi, jos automaatin pelaamiseen voidaan käyttää käteistä rahaa. Pykälää itsepalvelupäätteitä koskevasta kiellosta on täsmennetty siinä tarkoitettua laitteen osalta koskemaan rahapelaamiseen tarkoitettua teknistä tai sähköistä laitetta. Pelikasino- ja pelisalipelaamista koskevia rajoituksia koskevan pykälän otsikkoa on täsmennetty ja säännöksiä muutettu pelisalien osalta siten, että niissä ei edellytetä sisäänpääsyn estämistä sellaisilta henkilöiltä, joilla on pelaamista koskeva esto. Kansainvälistä yhteistyötä koskevaa pykälää on muutettu poistamalla yhteistyökumppanille asetettu edellytys toimimisesta toisessa Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa. Lisäksi pykälään on lisätty momentit toimiluvanhaltijan velvollisuudesta varmistaa pelaajan oikeusturva sekä väärinkäytösten ja rikosten estäminen, kansainvälisen yhteistyön luvanvaraisuudesta ja valtuutuksesta sisäministeriölle antaa asetus kansainvälisen yhteistyön edellytyksistä ja siinä käytettävien järjestelmien, laitteiden ja arvontamenetelmien luotettavuudesta. Toimiluvanhaltijan pelijärjestelmiä, arvontalaitteita ja arvontamenettelyjä koskevaa pykälää on täsmennetty ja siihen on lisätty tarkastuslaitoksena toimimista koskeva akkreditointiedellytys. Lisäksi pykälään sisältyvää valvontaviranomaisen määräystenantovaltuutusta on muutettu laajentamalla se koskemaan myös tarkastuksia ja tarkastuslaitoksia. Lukuun on lisätty uusi pykälä pelitapahtumien ja pelitilapahtumien teknisestä valvonnasta. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan henkilöstöä koskevaan pykälään on lisätty toimiluvanhaltijaa koskeva velvollisuus pyydettyä esittää säännöksessä tarkoitetut säännöt valvontaviranomaiselle. Väärinkäytösten havaitsemista ja estämistä koskevaa menettelytapasäännöstä on muutettu lisäämällä toimiluvanhaltijaa koskeva velvollisuus keskeyttää vedonlyönti ja ilmoittaa valvontaviranomaiselle epäsäännöllisestä tai epäilyttävästä vedonlyönnistä. Pelaajan yhteydenottojen käsittelyä koskevaa pykälää on muutettu lisäämällä siihen toimiluvanhaltijan velvollisuus pyydettyä esittää pykälässä tarkoitetut menettelytavat valvontaviranomaiselle. Voittojen lunastamista koskevaa pykälää on muutettu poistamalla raha-arpajaisten ja veikkauspelien osalta arvontatuloksen ja lopputuloksen vahvistaminen voiton lunastamista koskevan määräajan alkamisajankohtana ja korvaamalla se raha-arpajaisissa arvonnin lopputuloksen saavuttamisella. Rahapeliautomaatti- ja kasinopelien sekä sähköisten raha-automaatti- ja kasinopelien voiton lunastamisajan alkamisajankohdaksi on lisätty pelin voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttaminen ja yhdistelmäpeleihin pelin lopputuloksen saavuttaminen. Pykälää on muutettu lisäämällä virtuaalivedonlyönti pykälän 3 momenttiin. Lisäksi pykälää on muutettu sen asetuksenantovaltuutusta koskevan 5 momentin osalta.

Luvun 4 rahapelien markkinointia koskevia säännöksiä on jatkovalmistelussa muutettu ja täsmennetty markkinoinnin sääntelyä, kiellettyjä markkinointikeinoja ja -tapoja, markkinoinnin yhteydessä annettavia tietoja ja sponsorointia koskevien säännösten osalta. Markkinoinnin sääntelyä koskevaa pykälää on muutettu markkinointisäännöksiin tehtyjen

muiden muutosten johdosta poistamalla säännös toimiluvanhaltijan itsensä toimesta tapahtuvasta markkinoinnista. Pykälästä on myös poistettu edellytys markkinoinnin välttämättömyydestä rahapelikysynnän ohjaamiseksi lain mukaiseen rahapelitoimintaan. Säännöskohtaa sallitusta markkinoinnista painetussa ja sähköisessä mediassa on tarkennettu koskemaan painettua mediaa ja painettua mediaa vastaavaa sähköistä julkaisua. Pykälää on lisäksi muutettu yhdistämällä rahapelien eri toimeenpanomuotojen sallitut markkinointikanavat samaan momenttiin. Lisäksi pykälään on lisätty ulkomarkkinointia koskeva oma momentti. Kiellettyjä markkinointikeinoja ja –tapoja koskevaa pykälää on muutettu ilmaispelien, alennusten, yhdistettyjen tarjousten ja pelirahan tarjoamisen ehdottoman kiellon osalta lisäämällä viittaus rahapelien toimeenpanoa koskevaan lukuun lisättyyn sallittua asiakasbonusta koskevaan pykälään. Samanlainen muutos on tehty muiden hyödykkeiden tarjoamisen ehdotonta kieltämistä koskevaan säännökseen, jota on lisäksi muutettu lisäämällä siihen kieltäminen hyödyntää rahapelien markkinoinnin yhteydessä kuluttajan verkkoliikennettä yksilöivää tunnistetta antamalla samanaikaisesti rahapelisivustolle suoraan tai välillisesti ohjaava tieto. Markkinoinnin yhteydessä annettavia tietoja koskevaa kohtaa on muutettu supistamalla radiomainnonnan osalta niitä tietoja, joita markkinoinnin tulee aina sisältää. Sponsorointia koskevaa säännöstä on muutettu lisäämällä siihen uusi momentti toimiluvanhaltijan velvollisuudesta varmistaa, että sponsoroinnissa ei tuoda esiin toimiluvanhaltijan rahapelejä. Säännöstä on muutettu myös lisäämällä siihen toimiluvanhaltijan velvollisuus varmistua kiellon noudattamisesta sponsorointia koskevissa sopimuksissa.

Luvun 5 osalta jatkovalmistelussa viranomaisen toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä on muutettu siten, että säännösehdotukset koeostoista ja virallisista valvojista on poistettu. Esitykseen on lisätty säännösehdotus valvontaviranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta syytteen nostamiseksi. Valvontaviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksia sekä tiedon luovuttamista koskevia säännösehdotuksia on täsmennetty. Lisäksi toimiluvanhaltijoiden raportointivelvollisuutta on laajennettu muun muassa kilpailumanipulaation torjunnan tehostamiseksi. Myös rahapelitoiminnan ja –markkinoinnin kieltämistä koskevia säännösehdotuksia on tarkennettu.

Lukuun 6 sisältyvää valvontamaksua koskevaa sääntelyä on täydennetty valvontamaksun alentamista koskevillä säännöksillä ja valvontamaksun suuruutta koskevia säännöksiä on tarkennettu. Lukuun on lisätty pykäläehdotus valvontamaksun alentamisesta silloin, jos olisi todennäköistä, että valvontamaksuista kertyisi yli viiden prosentin ylite. Lisäksi yksinoikeustoimiluvanhaltijan valvontamaksua koskevistä säännösehdotuksista on poistettu maininta totopelejä koskevan toimiluvan valvontamaksusta, koska totopelit eivät sisältyisi yksinoikeuden piiriin.

Luvusta 7 on lausuntokierroksen jälkeen poistettu säännösehdotukset maksuliikenne-estoista ja verkkoliikenne-estoista. Rahapelilain voimaantulon jälkeen seurattaisiin uuden rahapelimarkkinan toimintaa ja arvioitaisiin tarvetta säätää maksuliikenne-estoista ja verkkoliikenne-estoista ottaen huomioon muun muassa tekniset toteuttamismahdollisuudet ja tarkemmat kustannusvaikutukset pankeille ja internetoperaattoreille.

Lausuntokierroksen jälkeen on tarkennettu hallinnollisia ja rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä näiden keskinäisten päällekkäisyyksien välttämiseksi. Lisäksi toimiluvan peruuttamista koskevia säännöksiä on täydennetty. Esitykseen ei sisälly lausuntokierroksella ollutta ehdotusta rahapelirikkomuksesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n tiedonsaantioikeuksia koskevia säännösehdotuksia on tarkennettu. Esityksestä on poistettu säännösehdotus tietojen luovuttamisesta pelihaittarekisteristä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Rahapelilaki

1 luku. Yleiset säännökset.

1 §. Lain soveltamisala ja tarkoitus. Pykälän 1 momentin mukaan laissa säädettäisiin rahapelitoiminnasta ja sen valvonnasta. Rahapelitoiminta määriteltäisiin lain 4 §:ssä, jonka mukaan rahapelitoiminta pitäisi sisällään rahapeliin toimeenpanon ja markkinoinnin sekä peliohjelmistojen valmistamisen, toimittamisen, asentamisen tai mukauttamisen. 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, 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 rahapeliin 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.

Pykälän 5 momentin mukaan rahapelilaki ei koskisi sattumanvaraisen edun tarjoamista markkinoinnissa, jos edun saaminen ei edellytä muuta vastiketta kuin hyödykkeen ostamista tai ostotarjouksen tekemistä. Kyse on niin sanotuista markkinointiarpajaisista. Vastaava lain soveltamisalaa koskeva säännös sisältyy arpajaislakiin. Jos muuta vastiketta ei perittäisi, markkinointiarpajaisien lainmukaisuus arvioitaisiin kuluttajansuojalain ja sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain (1061/1978) säännösten nojalla.

Pykälän 6 momentti sisältäisi tavaravoittoarpajaisien osalta viittaussäännöksen arpajaislakiin. Tavaravoittoarpajaisien voittoina ei makseta rahaa ja niiden toimeenpanosta säädetään arpajaislaissa.

2 §. Rahapelitoimintaa koskevat yleiset säännökset. Pykälässä säädettäisiin keskeisestä peruserästä, jonka mukaan rahapeliin toimeenpano on toimiluvanvaraista. Pykälän 1

momentin mukaan rahapelejä saisi toimeenpanna ainoastaan sellainen oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö, jolle on myönnetty yksinoikeustoimilupa tai rahapelitoimilupa. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin puolestaan rahapelien tarjoamisessa käytettävien peliohjelmistojen luvanvaraisuudesta. Peliohjelmistojen luvanvaraisuutta koskevia säännöksiä sovellettaisiin siirtymäajan jälkeen vuoden 2028 alusta lukien. Säännösten voimaantulosta säädettäisiin 106 §:ssä.

Pykälän 3 momentti sisältäisi poikkeussäännöksen rahapelitoiminnan toimiluvanvaraisuudesta. Toimiluvanhaltijoiden asiamiestoiminta 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 75 §:ssä kiellettäisiin rahapelien toimeenpano muulla kuin 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Osa momenttiin sisällyvistä määritelmistä sisältyy voimassa olevaan arparajaislakiin sellaisenaan tai voimassa olevaan lakiin nähden täsmennettynä, mutta osa määritelmistä olisi kokonaan uusia.

Pykälän 1 kohdan rahapelin määritelmä vastaisi eräin tarkennuksin voimassa olevaan arparajaislakiin 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 osallistumispaikkaan oikeuttavan tikein, edellyttäen että turnauksella on ennalta määritetty turnauskaavio. Voittaessaan tikein 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. Rahapelin määritelmä täytyisi myös sellaisten pelien kohdalla, jossa pelaaja käyttää toimiluvanhaltijan rahapelin pelaamiseksi vastikkeena ehdotetussa 26 §:ssä tarkoitettua bonuspelirahaa.

Pykälän 2 kohdassa määriteltäisiin rahapelaaminen. Pykälän 3 kohdan raha-arparaisten määritelmä vastaisi voimassa olevan lain määritelmää. Pykälän 4 ja 5 kohdan määritelmät rahapika-arparaista ja sähköisistä rahapika-arparaista olisivat uusia. Rahapika-arparaisten on aikaisemmin katsottu sisältyneen raha-arparaisten määritelmään mutta raha-arparaisten, rahapika-arparaisten ja sähköisten rahapika-arparaisten 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 jakelukanavissa toimeenpantavat rahapika-arpajaiset ovat niin sanottuja nettiarpoja. Sähköisissä rahapika-arpajaisissa arvonta voi tapahtua myös ostohetkellä. Eri myyntikanavista johtuen rahapika-arpajaisten tekninen toteutus poikkeaa toisistaan.

Pykälän 6 ja 7 kohdat sisältäisivät vedonlyöntipelien määritelmät. Vedonlyöntipelit ehdotetaan jaoteltavaksi kiinteäkertoimisiin vedonlyöntipeleihin ja muuttuvakertoimisiin vedonlyöntipeleihin. Pykälän 6 kohdan 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. Myös hevoskilpailut voisivat olla muuttuvakertoimisen vedonlyönnin kohteena. Sekä kiinteäkertoimisia että muuttuvakertoimisia vedonlyöntipelejä ehdotetaan toimeenpantavaksi jatkossa rahapelitoimiluvan nojalla.

Kiinteäkertoimisen ja muuttuvakertoimisen vedonlyöntipelien ominaisuuksiin sisältyisi myös mahdollisuus lunastaa kokonaan tai osittain voitto ennen vedonlyönnin kohteen lopputuloksen selviämistä. Vedonlyönnin muotoihin sisältyy niin sanottuja cash-out - ja osittainen cash-out – pelimuotoja, joissa pelaajalla on mahdollisuus lunastaa vetonsa vedonlyöntipelin toimeenpanijan määrittelemällä cash out -arvolla ennen kuin kaikilla vedon sisältämällä pelikohteilla olisi tulos. Vedonlyönnin osalta pelimuodon ominaisuuksiin sisältyy se, että pelaaja ei voisi lunastaa vetoa cash out -arvolla ennen kuin jokin vedon sisältämistä kohdeotteluista tai kohdekilpailuista olisi alkanut.

Pykälän 7 kohdan muuttuvakertoimisella vedonlyönnillä tarkoitettaisiin arpajaislain 3 §:n 2 momentin 3 kohdassa määriteltyjä veikkauspelejä suppeammin rahapelejä, joissa pelaajalla olisi mahdollisuus osallistua urheilu- tai muun kilpailun tapahtumia tai tuloksia koskevien arvausten perusteella voittojen jakoon. Myös hevoskilpailujen tapahtumat ja tulokset voisivat olla muuttuvakertoimisen vedonlyönnin kohteena.

Myös niin sanotut Fantasy Sports –pelit sisältyisivät kiinteä- ja muuttuvakertoimisten vedonlyöntipelien määritelmään. Fantasy Sports –peleissä pelaajat rakentavat kuvitteellisia joukkueita oikeiden reaali maailman joukkueiden pelaajista. Kuvitteelliset joukkueet pisteytetään todellisten pelaajien suoritusten mukaisesti. Fantasy Sports –peleissä menestymismahdollisuus pelissä perustuu osin asiantuntijuuteen mutta ennakoimattomilla tapahtumilla, kuten esimerkiksi urheilukilpailujen tuloksilla tai kilpailijoiden loukkaantumisilla on kuitenkin merkitystä pelin satunnaisuuteen ja siten pelin lopputulokseen.

Pykälän 8 kohdassa määriteltäisiin virtuaalivedonlyönti. Virtuaalivedonlyöntiä ehdotetaan toimeenpantavaksi jatkossa rahapelitoimiluvan nojalla. Toisin kuin reaali maailman vedonlyönnissä virtuaalivedonlyönnissä pelaajan taidolla ja tietämyksellä ei ole pelin lopputuloksen kannalta merkitystä vaan voiton määräytyminen perustuu arvontaan. Pelikohteiden vedonlyöntitulokset visualisoidaan pelaajalle animaation tai videoleikkeiden muodossa tai näiden yhdistelmänä. Näillä ei kuitenkaan olisi pelin lopputuloksen määräytymisen kannalta merkitystä. Virtuaalivedonlyönnissä voidaan nähdä olevan piirteitä

esimerkiksi sen arvontakeskeisyyden osalta erilaisiin verkon välityksellä toimeenpantaviin kasinopeleihin, kuten sähköisesti välitettäviin raha-automaatteihin.

Pykälän 9 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. Käytännössä veikkauspelejä ovat esimerkiksi sellaiset tällä hetkellä Veikkaus Oy:n toimeenpanemat numeroveikkauspelit, kuten Lotto, Vikinglotto, Eurojackpot ja Keno. Veikkauspelejä ehdotetaan toimeenpantavaksi jatkossa yksinoikeustoimiluvan nojalla.

Momentin 10 kohta sisältäisi sähköisesti toimeenpantavana rahapelinä pelattavan bingopelin määritelmän, jota ehdotetaan toimeenpantavaksi jatkossa rahapelitoimiluvan nojalla. Voimassa olevan arpajaislain 3 a § sisältää tavara-arpajaisena toimeenpantavan bingopelin määritelmän, jota ei esitetä muutettavaksi. Bingolupa voidaan arpajaislain nojalla myöntää yleishyödyllisille yhteisöille tavaravoittoarpajaisena, johon on mahdollista osallistua myös sähköisessä jakelukanavassa. Pykälän 11 kohdan kasinopelien määritelmä vastaisi voimassa olevan arpajaislain mukaista määritelmää.

Ehdotetun pykälän 12 kohta sisältäisi rahapeliautomaatin määritelmän. Arpajaislain 3 §:n 2 momentin 4 kohta sisältää raha-automaatin määritelmän. Voimassa olevaan lakiin nähden kohdassa tarkoitettua peliautomaatin tai laitteen määritelmää muutettaisiin toimeenpanomuodon nimikkeen osalta. Yleiskielisessä merkityksessä raha-automaatti voidaan terminä kokea harhaanjohtavaksi (vrt. rahannostoautomaatti) ja toimeenpanomuodon nimike muutettaisiin vastaamaan paremmin yleiskielistä ilmaisua. Rahapeliautomaatit ovat nykyisin tyypillisesti kosketusnäyttöisiä laitteita, joissa voi olla laajakin rahapelivalikoima. Automaateissa voi olla myös mekaanisia elementtejä, kuten arvontakiekkoja tai painikkeita. Nykyisissä rahapeliautomaateissa arvonta perustuu laitteessa olevan mikrosirun tai ulkopuolisen palvelimen suorittamaan arvontaan pelihetkellä, jolloin arvonta perustuu tilastolliseen algoritmiin. Arvonta voi perustua myös mekaanisen arvontalaitteen suorittamaan arvontaan. Automaateille on ominaista, että niitä pelataan pelikasinolla olevia automaatteja lukuun ottamatta suhteellisen pienillä panoksilla ja niistä voi voittaa suhteellisen pieniä rahavoittoja. Nykykäytännön mukaisesti pelaaja voisi saada rahapeliautomaatista voittona paperisen voittotositteen käteisen sijaan. Rahapeliautomaattiin voidaan yhdistää myös jackpot-voittoja, jotka toimivat erilliseltä palvelimelta. Oma rahapeliautomaattien peliryhmänsä on automatisoidut pöytäpelit, jotka ovat pöytäpelien automaattisia sovelluksia, joissa pelaajat pelaavat joko pelinjärjestäjää tai toisiaan vastaan. Näissä peleissä pelaaja osallistuu peliin käyttämällä rahapeliautomaattia ja pystyy seuraamaan pelin kulkua laitteen näyttöpaneelistä tai mekaanisesta arvontalaitteesta.

Lisäksi määritelmää tarkennettaisiin siten, että rahapeliautomaatilla tarkoitettaisiin nimenomaan rahapelaamiseen tarkoitettua tiettyyn paikkaan kiinteästi sijoitettua peliautomaattia tai -laitetta, jota pelaamalla voi voittaa rahaa. Määritelmän tarkentamisella pyritään selkeämmin erottamaan rahapelaamiseen tarkoitettua automaattia taitopelaamiseen tarkoitetuista automaateista. Toisena perusteena määritelmän tarkentamiselle olisi hajasijoitetuille rahapeliautomaateille asetettavat rajoitukset. Koska fyysiset rahapeliautomaatit ehdotetaan kuuluviksi yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantaviin rahapeleihin, ei rahapelitoimiluvan haltijoilla olisi oikeutta tarjota rahapelejä fyysisten rahapeliautomaattien kautta. Tätä rajoitusta ei tulisi voida kiertää esimerkiksi sijoittamalla perinteisistä rahapeliautomaateista eroavia rahapelaamiseen tarkoitettuja näyttöpäätteitä tai muita vastaavia laitteita paikkoihin, joissa rahapeliautomaatteja ei saisi yksinoikeuden, rahapeliautomaattien enimmäismäärärajoituksen, paikan sijainnin tai muun rajoituksen vuoksi

olla. Jäljempänä 40 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi itsepalvelupäätteitä koskevasta kiellosta. Kiinteästi tiettyyn paikkaan sijoittamista olisi myös esimerkiksi liikuteltavan laitteen, kuten tabletin tai tietokoneen väliaikainenkin käytettäväksi asettaminen tiettyssä fyysisessä paikassa. Näin ollen automaatteja koskevia rajoituksia ei olisi mahdollista kiertää myöskään sijoittamalla liikuteltavia päätteitä tiettyihin fyysisiin paikkoihin.

Pykälän 13 ja 14 kohtien sähköisten kasino- ja raha-automaattipelien määritelmät olisivat uusia. Sähköisiä kasinopelejä ja sähköisiä raha-automaattipelejä ehdotetaan toimeenpantavaksi jatkossa rahapeli-toimiluvan nojalla. Sähköisissä raha-automaattipeleissä pelin tulos perustuu sattumaan. Joissakin peleissä pelin tulos voi perustua myös osittain pelaajan tietoon ja taitoon. Raha-automaattipeli voi koostua yhdestä tai useammasta osasta, joista kukin voi sisältää yhden tai useamman arvonnän. Raha-automaattipelissä arvonta voidaan suorittaa fyysisellä arvontavälineellä, digitaalisella algoritmiin perustuvalla satunnaislukugeneraattorilla tai näiden yhdistelmällä. Raha-automaattipelin jokaisen osan tulos ja koko pelikierroksen lopputulos näytetään pelaajalle kuviokiekoilla, korttipakalla, onnenpyörällä tai muulla tavalla. Raha-automaattipeli voi sisältää myös jackpot-voittoa. Lisäksi sähköisesti välitettävään raha-automaattipeliin voi osallistua kerrallaan yksi tai useampi pelaaja kuten esimerkiksi niin sanotuissa livekasinopeleissä.

Pykälän 15 kohta sisältäisi yhdistelmäpelin määritelmän. Yhdistelmäpelillä tarkoitettaisiin rahapelejä, joissa voisi olla yhdistetty ominaisuuksia 3–14 kohdassa tarkoitetuista rahapelien toimeenpanomuodoista. Jäljempänä 5 ja 6 §:ssä ehdotetaan, että yksinoikeustoimiluvanhaltijalla ja rahapeli-toimiluvanhaltijalla olisi oikeus toimeenpanna niitä rahapelejä myös yhdistelmäpeleinä, joiden toimeenpanoon sille olisi myönnetty toimilupa.

Pykälän 16 ja 18 kohdat pelikasinon ja pelipisteen määritelmistä vastaisivat voimassaolevaa lakia. Pykälän 17 kohta sisältäisi pelisalin määritelmän. Arpajaislain 4 §:n 6 kohdan mukaan erityisellä pelisalilla tarkoitetaan yksinomaan tai pääasiallisesti rahapelien pelaamiseen varattua tilaa tai sellaista sähköistä pelisivustoa, jolla pelaaminen edellyttää rekisteröitymistä pelaajaksi. Pykälän 17 kohdan pelisalin määritelmää täsmennettäisiin poistamalla viittaus sähköiseen pelisivustoon. Samalla pelisalin määritelmästä poistettaisiin tarpeettomana sana erityinen. Pelisaleissa olevien rahapeliautomaattien ja kasinopelien sekä pelisalien enimmäismääristä ehdotetaan jäljempänä säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella.

4 §. Muut määritelmät. Pykälään olisi koottu muut sääntelyn toteuttamiseksi välttämättömät määritelmät. Pykälän 1 kohdassa määriteltäisiin rahapeli-toiminta, joka kattaisi rahapelien toimeenpanon lisäksi myös rahapelien markkinoinnin sekä rahapelien toimeenpanoa varten tarvittavien peliohjelmistojen valmistamista, toimittamista, asentamista, tai mukauttamista. Pykälän 2 ja 3 kohdat sisältäisivät puolestaan määritelmän rahapelien toimeenpanosta. Määritelmien mukaan rahapelien toimeenpanolla tarkoitettaisiin rahapeli-tuotteiden myyntiä, välittämistä tai tarjoamista pelattavaksi fyysisessä tai sähköisessä ympäristössä ja rahapelien toimeenpanolla valtakunnassa rahapeli-tuotteiden 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. Määritelmä ei pitäisi sisällään peliohjelmistojen toimittamista. Pykälän 11 kohdassa määriteltäisiin asiamies, jonka harjoittamassa toiminnassa olisi kyse rahapelien toimeenpanosta. Ehdotetun 2 §:n 3 momentin nojalla asiamiehen harjoittama toiminta ei kuitenkaan edellyttäisi toimilupaa. Pykälän 4 kohdassa määriteltäisiin rahapelin 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 valtakuntaan kohdistetusta markkinoinnista sisällytettäisiin lakiin lainsäädännön selkeyttämiseksi, jotta lainvastaiseen markkinointiin puuttuminen olisi helpompaa. Kohdassa ei lueltaisi valtakuntaan kohdistuvia markkinointikeinoja tyhjentävästi, vaan määritelmä ilmentää tiedossa olevia tapoja kohdistaa markkinointia valtakuntaan ja valtakunnan kuluttajille. Myös ruotsin- ja englanninkielinen markkinointi voitaisiin katsoa olevan valtakuntaan kohdistettua, koska molempia kieliä osataan Suomessa laajasti. Edellytyksenä olisi kuitenkin tällöin, että markkinointiin sisältyisi joitakin määritelmässä tarkoitettuja elementtejä, kuten esimerkiksi erityisesti valtakunnan kuluttajia kiinnostavaa sisältöä.

Pykälän 9 kohdassa määriteltäisiin sponsorointi. Pykälän 10 kohta sisältäisi rahapelihaitan määritelmän. Pykälän 11 kohta sisältäisi asiamiehen määritelmän. Pykälän 12 kohtaan sisältyisi pelijärjestelmän määritelmä. Pelijärjestelmä olisi eri asia kuin 13 kohdassa määritelty peliohjelmisto. Peliohjelmisto olisi ohjelmisto, joka olisi suunniteltu käytettäväksi rahapelien toimeenpanossa ja jotka on tarkoitettu rahapelien toimeenpanijan käytettäväksi tai joita rahapelien toimeenpanoja käyttää pelitoimintojensa tarjoamiseen. Peliohjelmisto sisältäisi kaikki rahapelien toimeenpanossa käytettävät sovellukset ja ohjelmistot, joita olisivat esimerkiksi vedonlyöntiohjelmisto, satunnaislukugeneraattorit sekä ohjelmistot, jotka hyväksyvät ja tallentavat pelitapahtumia, määrittävät tuloksen tai laskevat ja jakavat voitot asiakkaan tilille. Pykälän 14 ja 15 kohdat sisältäisivät pelitapahtuman ja pelitilitapahtuman määritelmät.

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 ja 2 kohdissa mainitun rahapelien toimeenpanomuodon osalta myönnettäisiin yksinoikeuden hakijalle erillinen toimilupa siten, että raha-arpajaisten ja veikkauspelien sekä fyysisen kanavan rahapeliautomaattien ja kasinopelien toimeenpanoon myönnettäisiin erilliset toimiluvat. Yksinoikeustoimilupia voitaisiin taten myöntää enintään kaksi 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 eri toimeenpanomuotoihin kuuluvia rahapelejä, 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 rahapeliin toimeenpanomuodoista, joihin voitaisiin myöntää rahapelitoimilupa. Säännöksellä luotaisiin edellytykset säännellylle kilpaillulle toimilupiin perustuvalla rahapelimarkkinalla valtakunnan alueella pykälässä määritettyjen rahapeliin toimeenpanomuotojen osalta.

Rahapelitoimilupa voitaisiin myöntää kiinteäkertoimisen ja muuttuvakertoimisen vedonlyönnin, virtuaalivedonlyönnin, sähköisten kasinopelien, sähköisen rahabingon sekä sähköisten raha-automaattipelien toimeenpanemiseen. Vedonlyönnin osalta toimilupa voitaisiin myöntää sekä verkon välityksellä että fyysisessä myyntikanavassa toimeenpantaviin vedonlyöntipeleihin. Kiinteäkertoimisen ja muuttuvakertoimisen vedonlyönnin kohteena voisi olla myös hevoskilpailu.

Myönnetty toimilupa oikeuttaisi toimiluvan haltijan toimeenpanemaan myös sellaisia yhdistelmäpelejä, joissa on yhdistetty kyseisen toimiluvan rahapelimuotojen rahapeliin ominaisuuksia. Rahapelitoimilupa olisi mahdollista myöntää koskemaan kaikkia ehdotetussa pykälässä tarkoitettuja rahapeliin toimeenpanemuotoja 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 toimeenpanemuotojen ominaisuuksiin. Rahapelitoimiluvan haltijan toimiluvan tulisi kattaa kaikki ne toimeenpanemuodot, joiden ominaisuuksia yhdistelmäpeleissä yhdistettäisiin.

Pykälän 3 momentin mukaan yksinoikeustoimiluvan saaneelle ei voitaisi myöntää rahapelitoimilupaa. Jäljempänä 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi yksinoikeustoimiluvan myöntämisen ja voimassaolon yleisistä edellytyksistä. Kyse olisi yksinoikeustoimiluvan haltijaan kohdistuvasta erityisestä rajoituksesta. Rajoituksen tarkoituksena olisi osaltaan varmistaa, ettei yksinoikeustoimiluvan haltijalle myönnetty yksinoikeus vääristä kilpailua rahapelitoimilupajärjestelmään kuuluvien rahapeliin 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 rahapeliin toimeenpanoon oikeuttavaa toimilupaa yksinoikeuden haltijan kanssa samaan konserniin kuuluvalla erillisellä oikeushenkilöllä.

7 §. Peliohjelmistotoimilupa. Pykälässä asetettaisiin 5 ja 6 §:ssä tarkoitettujen toimiluvanhaltijoiden rahapeliin toimeenpanossa käytettävien peliohjelmistojen valmistaminen, toimittaminen, asentaminen ja mukauttaminen toimiluvanvaraiseksi. Peliohjelmistolla tarkoitettaisiin 4 §:n mukaan ohjelmistoa, jota käytetään rahapeliin 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, rahapeliin lopputulosta

määrittävät ohjelmistot sekä rahapelivoittojen laskemisessa ja pelitilille siirtämisessä käytettävät ohjelmistot.

Lain 33 §:ssä säädettäisiin kielletyksi muiden kuin peliohjelmistotoimiluvan haltijoiden peliohjelmistojen hyödyntäminen toimiluvan mukaisten rahapeliin toimeenpanossa. Samassa pykälässä säädettäisiin kielletyksi peliohjelmiston valmistaminen, saataville asettaminen, asentaminen tai muuttaminen toimijalle, jolla ei ole rahapelilain edellyttämää toimilupaa rahapeliin 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 rahapeliin 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 rahapeliin 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 elinkeinovapauteen ja voi asettaa markkinoillepääsyn esteen erityisesti pienille yrityksille. Peliohjelmistotoimilupamenettely on kuitenkin hyvin kevyt verrattuna yksinoikeus- ja rahapelitoimilupaan sekä hakemusmenettelyyn että hakijaan kohdistuvan taloudellisen rasitteen osalta. Peliohjelmistotoimiluvan hakemukseen liitettäväksi esitettävät selvitykset ovat omiaan varmistamaan hakijan ehdotetun sääntelyn mukaisen luotettavuuden ja sopivuuden. Ehdotetussa 11 §:ssä peliohjelmistotoimiluvan hakijaan kohdistuvat selvitysvelvollisuudet ovat kuitenkin merkittävästi yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvan hakijoihin kohdistuvia keveämpiä. Säädösehdotuksesta ei myöskään johtuisi peliohjelmistotoimiluvan haltijalle säännönmukaista raportointivelvollisuutta tai sen ohjelmistojen ja menetelmien auditointivelvollisuutta, kuten muiden toimilupatyyppeiden luvanhaltijoihin.

Toimilupamenettelyllä olisi kevennettyäkin merkitystä ennen kaikkea järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan ehkäisemisessä ja torjunnassa sekä järjestelmän kanavointikyvyn 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 peliohjelmistoa sovellettaisiin vasta vuoden 2028 alusta lukien. Peliohjelmistotoimilupaa voisi kuitenkin hakea vuoden 2027 alusta.

8 §. *Yksinoikeustoimiluvan myöntämisen ja voimassaolon yleiset edellytykset.* Yksinoikeustoimilupa voitaisiin rahapelitoimiluvasta poiketen myöntää ainoastaan Suomen valtion kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n mukaisessa määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle. Lisäksi yksinoikeustoimiluvan hakijan olisi täytettävä ehdotetussa pykälässä mainitut muut edellytykset toimilupaa haettaessa ja toimilupakauden aikana. Hakijaan sekä hakijan merkittäviin omistajiin ja johtoon kohdistuvista luotettavuuden ja sopivuuden edellytyksistä ehdotetaan säädettäväksi 10 §:ssä.

Rahapelijärjestelmään sisältyvä osittainen yksinoikeus rahapeliin toimeenpanoon toteutettaisiin nykytilasta poiketen säätämällä erityisestä toimilupatyypistä, joka voidaan myöntää ainoastaan valtion kirjanpitolain mukaisessa määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle, jonka toimialana on rahapeliin 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 rahapeliin 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 äänten 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 äänten enemmistö, 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 eria tavalla, joka johtaisi ristiinsubventioon. Tämä vaatimus turvaisi osaltaan EU:n valtioneuvoston sääntelyn noudattamista. Toimiluvan haltijan olisi pyydettyä kuvattava valvontaviranomaiselle ne toimenpiteet, joiden myötä se noudattaa eriyttämisvelvollisuuttaan.

Ehdotetussa 3 momentissa edellytettäisiin lisäksi, että kaikki yksinoikeuden haltijan ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden väliset taloudelliset suhteet olisi järjestettävä markkinaehtoisesti. Mahdolliset konsernin sisäiset liikesuhteet tulisi hinnoitella markkinaehtoisesti ns. arm's length -periaatetta noudattaen. Saman konsernin toiselle yhtiölle

siirtyvistä tai lisensoitavista omaisuuseristä tulisi maksaa markkinaehtoinen korvaus. Siirtohinnoittelun markkinaehtoisuutta sovellettaisiin kaikissa yhtiöiden välisissä liiketoimissa mukaan lukien korvauksissa aineettoman omaisuuden hyödyntämisestä. Markkinaehtoista siirtohinnoittelua tulisi noudattaa esimerkiksi pelien immateriaalioikeuksien ja pelialustojen luovuttamisessa sekä tytäryhtiön mahdollisesti hyödyntämissä toisen konsernin yhtiön tukipalveluissa.

Yksinoikeustoimiluvan haltijan tulisi dokumentoida taloudellisten suhteiden markkinaehtoisuus ja toimittama dokumentaatio pyydettyä valvontaviranomaiselle tai muulle viranomaiselle, jos tiedot ovat tarpeellisia kyseiselle viranomaiselle säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Muuna viranomaisena kyseeseen voisi tulla esimerkiksi KKV. Dokumentointivelvollisuuden tarkoituksena olisi parantaa viranomaisvalvonnan mahdollisuuksia jälkikäteen selvittää, onko jokin transaktio ollut markkinaehtoinen vai onko samaan konserniin kuuluva kilpaillulla lisenssimarkkinalla toimiva tytäryhtiö voinut saada etua, joka voi vääristää kilpailua. Dokumentaation tulisi olla tarvittaessa viranomaisten saatavilla.

Yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantaviin rahapeleihin ja muuhun samassa konsernissa harjoitettavaan rahapeliliiketoimintaan liittyvät pelisivustot, asiakasrekisterit ja pelitilit olisi myös pidettävä erillään ehdotetun 4 momentin mukaan. Esimerkiksi Ruotsissa Svenska Spelillä ja Tanskassa Danske Spilillä on yksinoikeustoiminnan ja kilpaillun rahapelimarkkinan yhtiöillä yhteinen kotisivu, mutta erilliset pelisivustot. Ehdotetun momentin mukaan samaan konserniin kuuluvien rahapelitoimiluvan ja yksinoikeustoimiluvan piiriin haltijoiden toimeenpanemia rahapelejä tulisi toimeenpanna erillisillä pelisivustoilla. Säännös ei estäisi mahdollista yhteistä kotisivua saman konsernin toimijoille. Säännös edellyttäisi, että eriytettyjen toimijoiden asiakasrekisterit tulisi pitää erillään. Rahapelitoimiluvan alaisissa toiminnoissa ei siis saisi hyödyntää yksinoikeustoimiluvan alaisissa toiminnoissa kertyneitä tai kertyviä asiakastietoja. Voimassa olevan arpajaislain nojalla harjoitetun Veikkaus Oy:n yksinoikeustoiminnan nojalla kertynyttä asiakaskantaa voisi hyödyntää kilpaillulla markkinalla toimivan rahapelitoimiluvan haltijan rahapelitoiminnassa osalta ainoastaan siltä osin, kun kyse olisi rahapelitoimiluvan piiriin kuuluvien rahapeliin pelaajien muodostamasta asiakaskannasta. Momentissa säädettäisiin lisäksi pelitilien erillisyydestä. Yksinoikeuden alaisiin peleihin liittyvillä pelitileillä saisi olla vain kyseisiin peleihin liittyviä varoja, eikä varoja saa siirtää rahapelitoimiluvan mukaisiin peleihin liittyville pelitileille.

Ehdotetulla sääntelyllä ei ole tarkoitus muuttaa KKV:n toimivaltaa arvioida yksinoikeustoimiluvan haltijan ja samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden toimintaa kilpailulain 4 a luvun mukaisen kilpailuneutraliteettisääntelyn puitteissa.

Voimassa olevan arpajaislain 12 §:ssä säädetään Veikkaus Oy:n tehtävästä ja hallintoneuvostosta. Pykälään sisältyy myös säännös, jonka mukaan yhtiöön sovelletaan osakeyhtiöitä koskevia säännöksiä sekä valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia, jollei arpajaislaissa tai muualla laissa toisin säädetä. Lisäksi arpajaislain 13 b §:ssä säädetään yhtiön toiminnan rajoituksista, joihin sisältyy muun muassa kiellot ilman omistajaohjaajana toimivan valtioneuvoston kanslian lupaa perustaa tai hankkia omistukseensa muita kuin rahapelitoimintaansa varten tarpeellisia yhtiöitä, perustaa rahastoja, muuttaa osakepääomaansa tai yhtiöjärjestystään tai myöntää lainoja. Uuteen rahapelilakiin ei sisältyisi vastaavia säännöksiä.

9 §. Rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan myöntämisen ja voimassaolon yleiset edellytykset. Rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa olisi myönnettävä

elinkeinotoimintalain 2 §:n 1 momentissa tai 3 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettulle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, joka täyttää ehdotetussa pykälässä mainitut edellytykset. Hakijaan sekä sen omistajiin ja johtoon kohdistuvista luotettavuuden ja sopivuuden edellytyksistä harjoittaa rahapelitoimintaa ehdotetaan säädettäväksi 10 §: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 hakijoina oleviin luonnollisiin henkilöihin, oikeushenkilöihin ja oikeushenkilöiden merkittäviin omistajiin ja johtoon. Ehdotetun pykälän 2 momentin 2 kohta soveltuisi kuitenkin vain luonnolliseen henkilöön.

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 luotettava ja sopiva 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 sekä pelihaittojen ehkäisemisen tavoite.

Pykälän 2 momentissa lueteltaisiin kaikki ne hakijaan kohdistuvat luotettavuuden ja sopivuuden edellytykset, joita lupakäsittelyssä tulisi arvioida.

Ehdotetun 2 momentin 1 kohdassa säädettäisiin edellytyksestä koskien hakijan rikostaustaa ja oikeushenkilön syvyylistymistä rikokseen, josta tuomitaan yhteisösakko. Edellytys soveltuisi sekä hakijana olevaan luonnolliseen henkilöön, oikeushenkilöön sekä oikeushenkilön merkittäviin omistajiin ja johtoon. Rikoslain 9 luvussa säädetään yhteisösakkoon tuomitsemisesta. 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. Oikeushenkilön rangaistusvastuu tulee kyseeseen etenkin elinkeino- ja rahanpesurikoksissa, joiden voidaan katsoa olevan olennaisia oikeushenkilön luotettavuuden ja sopivuuden arvioinnin kannalta.

Ehdotetun säännöksen mukaan luotettavana ja sopivana ei voitaisi pitää sitä, joka on syvyylistynyt 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 tai teosta olisi tuomittu yhteisösakko. Sakkorangaistukset huomioitaisiin kolmen vuoden ajalta laskettuna valvontaviranomaisen tekemästä arviointihetkestä. Uhkapelin järjestämisestä, rahapelirikoksesta ja arpajaisrikoksesta säädetään rikoslain 17 luvun 16, 16 a ja 16 b §:ssä. Lisäksi varsinkin talous- ja omaisuusrikoksia tulisi pitää sellaisina rikoksina, joiden voitaisiin katsoa vaarantavan hakijan luotettavuuden ja sopivuuden. Rikostaustan vaikutusta velvoitteiden laiminlyönteihin on tutkittu esimerkiksi 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 vakuutusdustajana. KHO totesi ratkaisussaan, että hakijan ensikertalaisena saama neljän kuukauden ehdollinen vankeusrangaistus osoitti teon vakavuutta. Pahoinpitely oli lisäksi kohdistunut tuntemattomaan henkilöön ja siihen oli liittynyt maassa makaavaan henkilöön kohdistettua väkivaltaa. KHO katsoi, että uhrin huudosta alkanut pahoinpitely oli voinut iossain määrin osoittaa yleisemminkin hakijan reagoititapaa provosoivaksi kokemaansa tilanteeseen ja saattaa epäilyksenalaiseksi hänen kykynsä pvsyvä ammattimaisena hankalissa tilanteissa työtehtävissä. Huumausaineen käyttörikoksessa oli ollut kyse sekä tapahtumailtaisesta käytöstä että huumausaineen hallussapidosta. KHO totesi, että huumausaineiden käyttö voi tuoda mukanaan erilaisia lieveilmiöitä kuten velkaantumista ja elämänhallinnan puutetta, mikä saattaa vaikuttaa vakuutuksen tarjoamista koskevien tehtävien hoitoon.

Ehdotetun 2 momentin 2 ja 3 kohdissa säädettäisiin hakijan taloudellisiin toimintaedellytyksiin liittyvistä luotettavuuden ja sopivuuden edellytyksistä. Ehdotetun 2 kohdan mukaan hakija ei saisi olla konkurssissa ja hänen tulisi kyetä varallisuutensa puolesta huolehtimaan toiminnasta ja lakisääteisten velvollisuuksiensa täyttämistä. Ehdotetun 3 kohdan mukaan hakijaa ei voitaisi pitää luotettavana tai sopivana mvöskään silloin, kun hakijalla olisi hänen maksukykyvnsä 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 maksukyvytön. Toimijan maksukyvyttömyys lisää riskiä väärinkäyttöihin 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 päätyminen 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. Taloudellisia toimintaedellytyksiä koskeva arviointi olisi sidottu arviointihetken mukaiseen tilanteeseen tarkoittaen sitä, että hakijan luotettavuutta ja sopivuutta arvioitaessa ei otettaisi huomioon hakijan aikaisempia konkursseja tai aiempaa heikentynyttä taloudellista tilannetta.

Ehdotetun 2 momentin 4 kohdassa säädettäisiin veroihin tai lakisääteisiin maksuihin liittyvien velvollisuuksien hoitamisen laiminlyömisestä. Hakijaa ei voitaisi pitää luotettavana ja sopivana, 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 ja sopivuutta 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 5 kohdassa säädettäisiin edellytyksestä, jonka mukaan hakijaa ei voitaisi pitää luotettavana ja sopivana, 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 6 kohdan mukaan hakijaa ei voitaisi pitää luotettavana ja sopivana myöskään siinä tapauksessa, että hakijalta olisi viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikana peruutettu rahapelilain mukainen toimilupa muusta syystä kuin hakijan omasta pyynnöstä. Toimiluvan peruuttamisesta ja peruuttamisen edellytyksistä säädetään ehdotetun lain 79 §:ssä.

Ehdotetun 2 momentin 7 kohdan mukaan luotettavuuden ja sopivuuden esteenä pidettäisiin myös sitä, että hakijalle olisi kolmen arviota edeltäneen vuoden aikana annettu kieltopäätös tai määrätty seuraamusmaksu rahapelilain vastaisesta rahapelien toimeenpanosta tai markkinoinnista ilman lain edellyttämää toimilupaa. Kyse olisi sellaisista tilanteista, joissa lisenssijärjestelmän ulkopuolinen toimija, jolla ei olisi rahapeli- tai yksinoikeustoimilupaa, olisi toimeenpannut tai markkinoinut lainvastaisesti rahapelejä ja jolle olisi kyseisen teon johdosta annettu kieltopäätös tai seuraamusmaksu. Momentin 1 kohdassa säädettäisiin luotettavuuden ja sopivuuden arvioimisesta rikosten osalta.

Momentin 8 kohdassa säädettäisiin luotettavuuden ja sopivuuden esteenä pidettävästä voimassa olevan arpajaislain säännösten rikkomisesta. Toimilupaa ei voitaisi myöntää, jos hakijalle olisi kahden arviota edeltävän vuoden aikana, mutta kuitenkin 1.9.2024 jälkeen, annettu kieltopäätös tai määrätty seuraamusmaksu arpajaislain vastaisesta rahapelien toimeenpanosta tai markkinoinnista. Kyse olisi sellaisista nykyisen yksinoikeusjärjestelmän

ulkopuolisista toimijoista, joille olisi arpajaislain vastaisen toiminnasta johdosta annettu kieltopäätös tai seuraamusmaksu. Säännöksen tavoitteena on osaltaan varmistaa, että toimilupa myönnettäisiin sellaisille toimijoille, jotka eivät ole rikkoneet voimassa olevaa rahapelilainsäädäntöä.

Ehdotetun 2 momentin 8 kohdan mukaan luotettavana ja sopivana ei voitaisi pitää hakijaa, joka olisi syyllistynyt olennaisesti väorien tietojen antamiseen ilmoittaessaan valvontaviranomaiselle tässä luvussa tarkoitettuja tietoja tai laiminlyönyt vaadittavien tietojen antamisen. Momentin 9 kohdan mukaan hakijaa ei voitaisi pitää luotettavana ja sopivana, mikäli hakijaan kohdistuu suoraan tai välillisesti pakotteita pakotesäätelyn tai kansallisten jäädyttämispäätösten perusteella.

Ehdotetun 10 §:n 3 momentissa säädettäisiin hakijana olevan oikeushenkilön merkittävien omistajien ja johdon luotettavuuden ja sopivuuden arvioinnista. Jos hakijana olisi oikeushenkilö, vaatimus luotettavuudesta ja sopivuudesta koskisi hakijana olevan oikeushenkilön lisäksi 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 4 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta ottaa luotettavuuden ja sopivuuden 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 luotettavuuden ja sopivuuden arvioimiseksi olla tarpeen selvittää sen vastuuhenkilöiden ja omistajien muu tai aikaisempi yritystoiminta. Luotettavuuden ja sopivuuden selvittäminen 4 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 ja sopivuutta.

Pykälän 5 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi hakijan luotettavuuden ja sopivuuden selvittämiseksi pyytää hakijasta Harmaan talouden selvitysyksiköltä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 5 §:ssä tarkoitetun velvoitteidenhoitoselvityksen.

11 §. Toimilupahakemus. Pykälässä säädettäisiin toimiluvan hakemisesta. Kaikkia eri toimilupatyyppejä, eli yksinoikeustoimilupaa, rahapelitoimilupaa ja peliohjelmistotoimilupaa haettaisiin kirjallisesti valvontaviranomaiselta. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 9 §:n mukaan vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja.

Pykälän 2 momentin mukaan, 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. Kysymys olisi muun muassa hakijan yksilöintiä, oikeudellista muotoa, toiminnan tarkoitusta, omistus- ja hallintasuhteita ja taloudellista tilannetta koskevista tiedoista.

Pykälässä säädettäisiin sellaisista tiedoista, jotka ovat suurelta osin saatavissa suomalaisista viranomaisrekistereistä. Suomeen rekisteröityneiden hakijoiden osalta rekistereistä on saatavissa muun muassa tieto hakijan oikeudellisesta muodosta, rikosrekisterin ja ulosottorekisterin tiedot sekä tieto liiketoimintakieltoon asettamisesta. Nämä 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 §:ssä säädettyjen luvan saamisen edellytysten arvioimiseksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin yksinoikeustoimilupaa ja rahapelitoimilupaa koskevan hakemuksen liitteenä toimitettavista tiedoista ja selvityksistä. Kyse olisi sellaisista tiedoista, jotka olisivat keskeisiä sen arvioimiseksi, miten hakija tulisi toimiluvan saatuaan rahapelejä toimeenpanemaan ja markkinoimaan sekä huolehtimaan toimiluvanhaltijalle lainsäädännössä asetetuista velvoitteista. Valvontaviranomainen voisi hakemuksessa annettavien tietojen ja selvitysten perusteella arvioida myös valvontatoimenpiteiden suuntaamista. Hakijan tulisi liittää hakemukseensa tieto tai selvitys esimerkiksi hakijan suunnittelemista rahapeliin toimeenpanemuodoista eli mitä kaikkia rahapeliin eri toimeenpanemuotoja hakijan toiminta sisältäisi.

Hakemukseen tulisi myös sisällyttää muun muassa selvitys siitä, missä ja miten rahapelejä aiotaan markkinoida, tieto hakijan mahdollisesta lain 4 §:n 11 kohdassa tarkoitetusta asiamiehestä tai 12 §:ssä tarkoitetusta Euroopan talousalueen ulkopuolelle sijoittautuneen hakijan edustajasta. Hakemukseen tulisi lisäksi sisällyttää selvitys suunnitelluista kilpailumanipulaation ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan sekä muista

menettelyistä rahapelejä koskevien erimielisyyksien ja valitusten käsittelemiseksi. Kilpailumanipulaatiolla tarkoitetaan 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. Kilpailumanipulaation torjuntatoimet voisivat liittyä esimerkiksi vedonlyönnin kohdevalintaan, riskienhallintamenetelmiin sekä kansalliseen ja kansainväliseen yhteistyöhön manipulaation torjunnassa. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen osalta selvityksessä tulisi kuvata, miten hakijan on tarkoitus toteuttaa rahanpesulaisissa asetetut velvollisuudet asiakkaan tuntemisen, selonotto- ja ilmoitusvelvollisuuden, rahanpesulain mukaisen ilmoitusvelvollisen riskiarviota ja riskienhallintamenetelmien osalta.

Toimilupamenettelyn riittävän perusteellisuuden turvaamiseksi pykälän 4 momentissa säädettäisiin hakijan velvollisuudesta toimittaa viranomaiselle toimilupa-asian ratkaisemiseksi tarvitsemat lisätiedot. Lisäksi hakijan tulisi ilmoittaa viranomaiselle jo annettujen tietojen oikeellisuuteen vaikuttavista seikoista ja muutoksista.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin 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.

12 §. *Kolmanteen maahan sijoittautuneen rahapelitoimiluvan haltijan edustaja.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin Euroopan talousalueen ulkopuolelle sijoittautuneen rahapelitoimiluvan haltijan edustajasta. Toimiluvanhaltijan edustajan tulisi olla sijoittautunut Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa tai sillä tulisi olla kotipaikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Edustajan tulisi täyttää toimiluvanhakijoita koskevat luotettavuuteen ja sopivuuteen liittyvät edellytykset, joista säädettäisiin 10 §:ssä. Edustajan tulisi toimittaa valvontaviranomaiselle hakijan toimilupahakemuksen hakemisen yhteydessä edellä 11 §:n 2 momentissa säädetyt tiedot myös edustajasta. Toimiluvanhaltijan olisi ehdotetun pykälän 2 momentissa säädetyt annettava tarvittava valtuutus edustaa toimiluvanhaltijaa.

13 §. *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 37 §:ssä. Lupanumeron avulla toimiluvanhaltija voisi osoittaa pelaajille ja muulle yleisölle, että rahapelejä toimeenpanee sellainen taho, jolle on myönnetty toimintaan lainsäädännön edellyttämä toimilupa. Lupanumero olisi yksi rahapelien toimeenpanon luotettavuutta edistävä seikka.

Momentin 2 kohdan mukaan toimiluvassa olisi yksilöitävä sallitut rahapelien toimeenpanomuodot. Rahapelien toimeenpanomuodot määriteltäisiin lain 3 §:ssä. Valvontaviranomaisen lähtökohtana sallittujen toimeenpanomuotojen mainitsemisessa toimiluvassa olisivat ehdotettujen 5 ja 6 §:n mukaisten toimilupakohtaisten sallittujen toimeenpanomuotojen lisäksi hakijan toimilupahakemuksessa antamat tiedot. Kaikki rahapelitoimiluvan hakijat eivät välttämättä hakisi lupaa kaikkiin 6 §:ssä tarkoitettuihin toimeenpanomuotoihin, vaan mahdollisesti suunnittelisivat toimeenpanevansa ainoastaan osaa niistä. Edellä 5 §:ssä tarkoitettujen rahapelien toimeenpanomuotojen toimeenpanoon myönnettäisiin aina erilliset yksinoikeustoimiluvat. Jokaisessa toimiluvassa tulisi eritellä, minkä kaikkien rahapelien toimeenpanomuotojen toimeenpanoon lupa oikeuttaisi.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin edellytyksestä mainita luvassa toimiluvan voimassaoloaika. Yksinoikeustoimilupa myönnettäisiin aina kymmenen vuoden määräajaksi, mutta rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan voimassaoloajan määrittämisessä viranomaisella olisi enemmän harkintavaltaa. Toimiluvan voimassaoloajasta säädettäisiin 14 §:ssä ja toiminnan sallitusta aloittamisajankohdasta 15 §:ssä.

Pykälän 2 momentin mukaan peliohjelmistotoimiluvassa tulisi mainita toimiluvanhaltijan yksilöivä lupanumero ja luvan voimassaoloaika.

Toimilupaa koskevan päätöksen sisällössä tulisi huomioida myös hallintolain 44 §, jonka mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta, asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu, päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Pykälässä ei säädettäisi viranomaisen toimivallasta sisällyttää toimilupaan ehtoja tai rajoituksia.

14 §. 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 säädetyt edellytykset. Yksinoikeustoimiluvan haltijaa koskevista erityisistä toimiluvan voimassaolon edellytyksistä säädettäisiin 8 §:ssä. 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 rahapeliin toimeenpanossa mahdollisesti esiintyviin epäkohtiin toimilupakauden aikana myös viime kädessä osakeyhtiölain mukaisia keinoja käyttäen. Tiukka valvonta toteutuisi kuitenkin ensisijaisesti valvontaviranomaisen toimesta sille laissa säädetyin toimivallan puitteissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin rahapelitoimivan ja peliohjelmistotoimiluvan voimassaoloaika koskevasta pääsäännöstä, jonka mukaan lupa myönnettäisiin enintään viideksi vuodeksi. Rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa voitaisiin 3 momentin mukaan myöntää viittä vuotta lyhyempänä niissä tapauksissa, kun hakija olisi itse hakenut lyhyempää määräaikaista toimilupaa. Lupa voitaisiin myöntää pääsäännöstä poiketen lyhyempänä myös silloin, kun toiminta olisi lyhytkestoista.

15 §. Toiminnan aloittaminen ja jatkaminen. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi toiminnan aloittamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan toimiluvanvaraisen toiminnan saisi aloittaa välittömästi sen jälkeen, kun toimilupa on myönnetty, jos toimiluvan voimassaoloajasta ei muuta johdu. Toimiluvanvoimassaoloaika tulisi edellä 13 §:ssä säädetyin mukaisesti ilmoittaa toimiluvansaajalle toimiluvassa. Toimiluvanvaraisen toiminnan aloittamiseen vaikuttaisi 44 §:ssä säädetty yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan velvollisuus ennen rahapeliin toimeenpanon aloittamista toimittaa valvontaviranomaiselle tarkastuslaitoksen selvitys ja hyväksyntä toimiluvanhaltijan käyttämistä pelijärjestelmistä, arvontalaitteista ja arvontamenettelyistä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimiluvanhaltijan oikeudesta jatkaa keskeytyksettä toimiluvanvaraista toimintaansa tilanteessa, jossa toimiluvanhaltija hakee uutta toimilupaa, eikä viranomainen pysty käsittelemään uutta lupahakemusta säädetyssä 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 veloitteen käsitellä aiemman toimiluvan voimassaoloaikana jätetty toimilupahakemus kuuden kuukauden kuluessa, muussa tapauksessa toimiluvan voimassaoloaika pidentyisi automaattisesti siihen saakka, että viranomainen olisi käsitellyt uuden hakemuksen ja hakija olisi saanut päätöksen hakemusasiassa. Momentissa ei säädettäisi yleisestä hakemusten käsittelyajasta, vaan se koskisi tilannetta, jossa toimiluvanhaltija hakisi uutta toimilupaa.

16 §. Tietojen täydentämisvelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan velvollisuuden toimittaa valvontaviranomaiselle jälkikäteisesti tieto toimiluvanhaltijan yritys- ja yhteisötunnuksesta. Toimiluvan nojalla rahapelejä tarjoavat ulkomaiset peliyhtiöt olisivat velvollisia ilmoittamaan arpajaisveron oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain mukaisesti. Ulkomaisella yhteisöllä, joka toimeenpanee arpajaiset Suomessa, on oltava Y-tunnus oma-aloitteisten verojen veroilmoituksen antamista varten. Toimiluvanhakijan rekisteröityminen Suomeen ei olisi toimiluvan saamisen edellytys, vaan kyse olisi toisesta lainsäädännöstä johtuvan veloitteen noudattamisen ilmoittamisesta valvontaviranomaiselle. Valvontaviranomainen pystyisi toimitetun Y-tunnuksen avulla tunnistamaan toimiluvanhaltijan luotettavammin pelkän yrityksen nimen sijasta, ja lisäksi Y-tunnuksen toimittaminen mahdollistaisi viranomaiselle myös veloitteidenhoitoselvityksen tilaamisen myös ulkomaisesta peliyhtiöstä. Tieto Y-tunnuksesta tukisi myös viranomaisten välistä yhteistyötä, kun valvontaviranomainen voisi luovuttaa tiedot toimiluvanhaltijoiden Y-tunnuksista esimerkiksi Verohallinnolle.

17 §. Toimiluvan siirtämisen ja luovuttamisen kieltö. Pykälässä säädettäisiin kiellosta myydä tai muutoin luovuttaa rahapelien 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 olisi 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 rahapelien toimeenpanijoita ja esimerkiksi toimiluvan edellytysten täyttymistä, pykälässä säädettäisiin ilmoitusvelvollisuudesta. Toimiluvanhaltijan olisi ilmoitettava kirjallisesti valvontaviranomaiselle toimintaansa koskevasta olennaisesta muutoksesta kahden viikon kuluessa muutoksesta. Ehdotetun lain 80 §:n 1 momentin 2 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 tarkoitettut 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 säädetyt edellytykset rahapelien toimeenpanemiseksi. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan muuttamisesta toimiluvassa mainittujen sallittujen rahapelien 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 toimilupaan, jos toimiluvanhaltija päättäisi muuttaa toimintaansa olennaisesti, eikä jo myönnetty lupa enää kattaisi muuttunutta toimintaa tai toimiluvan myöntämisen edellytykset eivät enää täytyisi. 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 säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan velvollisuudesta suorittaa valtiolle markkinaehtoiseksi katsottava korvaus oikeudesta toimeenpanna yksinoikeudella 5 §:ssä tarkoitettuihin rahapelien toimeenpanomuuoihin kuuluvia rahapelejä. Säättämällä erityisestä korvauksesta pyritään varmistamaan, ettei yksinoikeuden haltija saa sille myönnetyn yksinoikeuden seurauksena EU:n valtioneuvoston päätöksen piiriin kuuluvaa kilpailua vääristävää taloudellista etua. Pykälässä säädettäisiin 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 suoritteen pitää vastata sen tuottamisesta aiheutuvia keskimääräisiä kustannuksia täysimääräisesti. Näin ollen käsittelymaksun suuruuteen vaikuttaisi hakemuksen käsittelyyn kuluva 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 sekä fyysisten kasinopelien ja rahapeliautomaattien toimeenpanoon oikeuttavista toimiluvista tulisi kustakin suoritettavaksi kyseisten rahapelien toimeenpanomuotojen pelikatteen perusteella määräytyvä korvaus. Samassa 1 momentissa säädettäisiin, että korvauksen maksaminen olisi edellytys toimiluvan voimassaololle. Ehdotetun lain 79 §: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 rahapelien pelikatteesta sekä rahapelitoiminnan kohtuulliseksi katsottavasta tuotosta koko toimilupakaudelta. Toimiluvan nojalla toimeenpantavien rahapelien arvioidusta pelikatteesta 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. Kohtuullista tuottoa arvioitaessa otetaan huomioon erityisesti, että sen tulisi kattaa toimiluvan haltijan toimiluvan nojalla harjoittaman rahapelitoiminnan edellyttämät toiminta- ja pääomakustannukset sekä rahapelitoiminnan kohtuullisen voiton.

Kohtuulliseksi tuotoksi katsottaisiin toimiluvanhaltijalle toimiluvan mukaisten rahapelien tarjoamisesta jäävä voitto, joka asianmukaisesti heijastaisi toimiluvan mukaisen liiketoiminnan harjoittamisen riskiä toimilupakaudella. Kohtuullisen tuoton laskentaan on käytettävissä useita eri menetelmiä, joista tämän hetken arvion mukaan soveltuvin olisi arvioituihin toimilupakauden aikaisiin kassavirtoihin (DCF) perustuva menetelmä. Diskontatun kassavirran perusteella määriteltäisiin yksinoikeuden nettonykyarvo (NPV), joka muodostaisi perustan kohtuullisen tuoton arvioinnille. Toimiluvan mukaisen liiketoiminnan riskin ja siten pääoman tuottovaatimuksen arvioinnin voisi perustaa arvioituun keskimääräiseen pääoman kustannukseen (WACC). Toimintaan liittyvää riskin arvioinnissa vertailukohtana tulisi olla ennen kaikkea muiden yksinoikeusliiketoimintaa rahapelimarkkinoilla harjoittavien yritysten toimintaan liittyvä riski. Vertailukohtana ei voida käyttää kilpaillulla markkinalla toimivien rahapeliyhtiöiden toimintaan liittyvää riskitasoa. Yksinoikeustoimilupaan liittyvien maksujen eli peruskorvauksen ja suhteellisen korvauksen maksamisen jälkeen toimiluvan haltijan arvioidun efektiivisen koron (IRR) toimiluvan mukaiselle liiketoiminnalle tulisi vastata kohtuulliseksi arvioitua tuottoa.

Koska peruskorvauksen euromäärä määritetään ennen toimilupakauden alkamista, voi toimilupahaltijan toimiluvan mukaisen liiketoiminnan tuotto toteutua joko suurempana tai pienempänä kuin arvio eli toimiluvanhaltija kantaa myös riskiä liiketoimintansa kannattavuudesta toimilupakaudella. Kun suhteellisen korvauksen euromäärä lasketaan vuosittain toteutuvasta pelikatteesta, suhteellisella korvauksella vaimennettaisiin sekä negatiivista että positiivista vaikutusta, joka toimiluvan haltijalle aiheutuu siitä, että pelikatteen toteuma poikkeaisi arviosta.

Yksinoikeustoimiluvasta valtiolle maksettavan korvauksen määrittämiseen käytettävää menetelmää käydään parhaillaan läpi Euroopan komission kanssa sen varmistamiseksi, että se poistaa yksinoikeuden mahdollisen ylituoton valtiontukisääntelyn edellyttämällä tavalla.

Peruskorvauksen suuruudesta ja sen maksuaikataulusta päättäisi 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 rahapelien pelikatteen määrää vastaavan summan heti toimilupakauden alussa, voisi tästä muodostua kohtuuttoman suuri korvaus yksinoikeuden haltijan senhetkiseen maksukykyyn nähden.

Laissa ei määritellä yksityiskohtaisesti korvausten laskentaan sovellettavaa laskentamallia, vaan säädetään yleisperiaatteista, joiden puitteissa valtioneuvosto voisi antaa yksityiskohtaisempia säännöksiä korvauksen määrittämisestä ja korvaustason oikeellisuuden arvioinnista. Lähestymistapa on samansuuntainen kuin esimerkiksi sähkö- ja maakaasuverkkojen hinnoittelun osalta, jossa lainsäädännössä määritetään yleisperiaate hinnoittelun kohtuullisuudesta ja jonka lisäksi Energiavirastolle on annettu mahdollisuus päättää yksityiskohtaisemmista hinnoittelun valvontamenetelmistä. Energiavirasto vahvistaa etukäteen kahdeksaksi vuodeksi sähkö- ja maakaasuverkkoyhtiöille menetelmät, joiden perusteella valvontaa suoritetaan, ja valvoo verkkoyhtiöiden hinnoittelua kokonaisuutena neljän vuoden jaksoissa. Valvontamenetelmissä määritetään muun muassa toimintaan sitoutuneen pääoman, kohtuullisen tuottoasteen, sekä toiminnan tuottojen ja kustannusten määrittämisen periaatteet.

Koska 2 momentin 1 kohdan mukaisesti määräytyvä peruskorvaus perustuisi ennen toimiluvan voimaantuloa tehtyyn arvioon toimiluvan nojalla harjoitetun rahapelitoiminnan tulevasta pelikatteesta 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 suhteellisesta osuudesta (prosenttia vuotuisesta pelikatteesta) koko toimilupakaudelle samassa yhteydessä, kun valtioneuvosto määrittää peruskorvauksen määrän. Perusteena suhteellisen korvauksen määräytymiselle olisi yksinoikeuden nojalla harjoitetun rahapelitoiminnan edellisen kalenterivuoden toteutunut pelikate kerrottuna edellä kuvatulla valtioneuvoston määrittämällä prosenttiluvulla. Valtioneuvosto vahvistaisi päätöksellään 2 kohdan mukaisen korvauksen euromäärän vuosittain. 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 tarkoitettujen korvauksien määrästä. Ehdotetun säännöksen lähtökohtana on, että toiminnan kohtuulliseksi katsottavan tuoton tulisi olla riittävä kattamaan toimiluvan haltijan toimiluvan nojalla harjoittaman rahapelitoiminnan edellyttämät toiminta- ja pääomakustannukset. Kohtuulliseen tuottoon voisi myös sisältyä enintään kohtuulliseksi katsottava voitto rahapelitoiminnasta 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 suhteellisesta korvauksesta johtuen lopettaa kyseisen toimiluvan alla olevien palvelujen tarjonta. Toimiluvan haltijan tulisi hakemuksessaan esittää yksityiskohtaiset perustelut sille, miksi kohtuullista tuottoa ei ole saavutettavissa ja mihin toimenpiteisiin yhtiö on ryhtynyt kohtuullisen tuoton saavuttamiseksi. Mahdollisuutta poiketa korvauksen määrästä ei kuitenkaan tule soveltaa kuin hyvin poikkeuksellisessa tilanteessa, eikä sen tarkoituksena ole mahdollistaa kohtuullisen tuoton saavuttamista esimerkiksi tilanteessa, jossa markkinakehitys olisi voinut olla kohtuudella yhtiön ennakoitavissa, ja jossa yhtiö ei ole ryhtynyt asianmukaisesti toimiin esimerkiksi kustannusten karsimiseksi tai toimintansa tehokkuuden lisäämiseksi.

Koska ei ole poissuljettavissa, että toimiluvanhaltijan toimiluvan mukaisen liiketoiminnan pelikate toteutuisi korkeampana kuin toimilupaa myönnettäessä on arvioitu, on perusteltua mahdollistaa myös edellä 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen korvauksien korottaminen. Korvauksien korottaminen tulisi kyseeseen ainoastaan arvioidun ja todellisen pelikatteen erotessa toisistaan. Korvauksien korottaminen tapahtuisi valtioneuvoston kanslian esittelystä valtioneuvoston päätöksellä kuitenkin siten, että valtioneuvoston tulisi kuulla toimiluvanhaltijaa ennen tällaisen päätöksen tekemistä.

Muutoksenhausta valtioneuvoston 19 §:n 2 momentin nojalla tekemään päätökseen säädettäisiin 5 momentissa. Muutoksenhakuviranomaisena valtioneuvoston toimilupakorvausta koskevissa 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 muodostaisivat 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 kielletäisiin 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.

Ehdotetun 19 §:n 6 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston mahdollisuudesta antaa asetuksella tarkempia säännöksiä pykälän 2 momentissa tarkoitettujen korvausten määrittämisestä. Tarkemmat säännökset voisivat koskea esimerkiksi sitoutuneen pääoman, kohtuullisen tuottoasteen, sekä toiminnan tuottojen ja kustannusten arviointia.

3 luku. Rahapeliin 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 täysikäisyyden varmistamiseksi. Pelaajan rekisteröimisvelvollisuus koskisi kaikkia niitä, jotka yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvan nojalla toimeenpanisivat rahapelejä valtakunnassa. Henkilöllisyyden todentamisella tarkoitettaisiin pelaajan henkilöllisyyden varmistamista luotettavasta ja riippumattomasta lähteestä peräisin olevien asiakirjojen tai tietojen perusteella. Tällaisia asiakirjoja olisivat ainakin passi ja henkilökortti. Henkilöllisyys voitaisiin todentaa myös vahvan sähköisen tunnistamisen avulla. 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 sähköisten rahapeliin osalta velvollisuudesta rekisteröidä pelaajiksi ainoastaan sellaisia luonnollisia henkilöitä, jotka asuvat vakinaisesti valtakunnan alueella. Valtakunnalla tarkoitetaan käytännössä Manner-Suomea erotuksena Ahvenanmaan maakuntaan, jossa on oma rahapelijärjestelmä ja –lainsäädäntö. Säännöksellä pyritään kunnioittamaan muun valtion tai alueen lainsäädännön alueellista soveltamisalaa siten, että lailla säädetty sähköisten rahapeliin 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, jonka mukaan ainoastaan Ruotsissa asuva tai vakinaisesti oleskeleva luonnollinen henkilö voidaan rekisteröidä sähköisten rahapeliin pelaajaksi.

Velvollisuus asuinpaikan todentamisesta sisältyy voimassa olevaan arpajaislakiin ja velvoite on koskenut Veikkaus Oy:tä yksinoikeustoiminnan harjoittajana. Uudessa rahapelilaissa sääntelyä täsmennettäisiin nimenomaisella vaatimuksella luonnollisen henkilön asuinpaikasta valtakunnan alueella sähköisten rahapeliin osalta. Säännös ei asetettaisi toimiluvanhaltijoille estettä tarjota valtakunnassa pelattavaksi muita kuin sähköisiä rahapelejä valtakunnan ulkopuolella vakinaisesti asuville pelaajille heidän oleskellessaan valtakunnan alueella.

Pykälän 2 momentissa säädettäväksi ehdotettu velvollisuus pelaajan asuinpaikan todentamisesta säännöllisesti myös asiakassuhteen aikana on arpajaislain mukaisesti kuulunut Veikkaus Oy:n lailla säädettyihin velvollisuuksiin. Säännökset koskisivat kaikkia, jotka yksinoikeustoimiluvan tai rahapelitoimiluvan nojalla harjoittaisivat rahapelitoimintaa valtakunnassa. Säännösten noudattaminen käytännössä perustuisi Digi- ja väestötietoviraston väestötietojärjestelmästä tehtyihin hakuihin ja väestötietojärjestelmästä tehtäviin automaattisiin tarkistuksiin. Turvakiellossa olevien pelaajien osalta tarkistaminen edellyttäisi erityisiä toimenpiteitä. Laissa ei asetettaisi mitään tiettyä aikaväliä säännöllisille tarkistuksille. Tarkistukset tulisi kuitenkin toteuttaa riittävän usein säännöksen tavoitteen toteutumisen varmistamiseksi. Esimerkiksi Veikkaus Oy toteuttaa nykyisin asuinpaikan säännöllisen todentamisen tarkistamalla viikoittain pelaajan asuinpaikan väestötietojärjestelmästä. Turvakiellossa olevien osalta ja jos muista syistä pelaajan asuinpaikan tarkistaminen ei toteudu automaattisesti, Veikkaus Oy pyytää vuosittain pelaajaa toimittamaan selvityksen hänen asuinpaikastaan.

Jos toimiluvanhaltija havaitsisi tarkistuksen tai muun tiedon perusteella, että pelaaja asuu vakinaisesti valtakunnan ulkopuolella, toimiluvanhaltijan tulisi 3 momentin mukaisesti estää pelaajaa pelaamasta sähköisiä 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. Vastaavat velvoitteet koskisivat kaikkia niitä, jotka saadun yksinoikeustoimiluvan tai rahapelitoimiluvan nojalla harjoittaisivat rahapelitoimintaa valtakunnassa. Voimassa olevan arpajaislain tavoin pelikasinopelaaminen muodostaisi poikkeuksen pelitiliä koskevan sääntelyn mukaisista velvoitteista. Tällä hetkellä Veikkaus Oy:n pelikasinolla on käytössä oma asiakasrekisteri.

Pykälän 3 momentin mukaan toimiluvanhaltijan tulisi mahdollistaa pelaajalle näkymä pelaajan pelitilillä oleviin varoihin, varojen siirtoihin, pelitapahtumiin sekä pelaamista koskeviin rajoituksiin. Tiedot tulisi tarjota vähintään kuluneen vuoden ajalta. Uutta sääntelyä olisi yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvanhaltijan velvoite tarjota pelaajalle työkalu, jonka avulla pelaaja voisi arvioida omaa pelikäyttäytymistään kuukausi- ja vuositasolla. Ruotsissa on käytössä vastaava työkalu mahdollisen ongelmallisen pelaamisen tunnistamiseksi. Sääntelyn tavoitteena on edesauttaa rahapelaamisen hallintaa ja ehkäistä rahapelihaittojen syntymistä sekä estää rahapelaajien velkaantumista hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. Useilla rahapeliyhtiöillä on ennestään olemassa tällaisia pelaamisen seurantaan ja arviointiin tarkoitettuja työkaluja.

Uutena pelitiliä koskevana sääntelynä pykälän 4 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 5 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 havaitsisi, että pelaaja asuu vakinaisesti valtakunnan ulkopuolella ja tämän pelaaminen tulisi estää. Pelitiliä suljettaessa toimiluvanhaltijan tulisi maksaa viipymättä pelitilillä olevat varat pelaajalle eikä pelitilin sulkemisesta saisi pykälän 2 momentin mukaisesti periä maksua.

Pelitiliä suljettaessa pelaajalla ei tulisi lähtökohtaisesti olla keskeneräisiä rahapelejä, kuten määräaikaista rahapeliä tai loppuun pelaamattomia sähköisesti välitettäviä rahapelejä, joiden mahdollisia voittoja ei ole maksettu pelitilille tai niiden voittoja ei ole lunastettu. Jos keskeneräisiä rahapelejä olisi, tulisi mahdolliset rahapelivoitot tilittää pelaajalle tai pelaajan kuolinpesälle tai vähintäänkin toimiluvanhaltijan tulisi säilyttää tällaisia voittovaroja vähimmäismääräajan.

24 §. Rahapelaamisen ikäraja. Alaikäisten suojelemiseksi pelihaitoilta pykälässä säädettäisiin yleisestä rahapelaamisen alaikärajasta, joka olisi 18 vuotta. Säännös vastaisi voimassa olevaan arpajaislakiin sisältyvää rahapelaamisen ikärajasäännöstä. Velvollisuus ikärajan noudattamisesta kohdistuisi yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvanhaltijoihin ja asiamiehiin, jotka myisivät rahapelejä toimiluvanhaltijan lukuun sekä rahapeliautomaattien sijoituspaikkojen haltijoita.

25 §. Velaksi pelaamisen, ilmaispelien ja alennusten tarjoamisen kieltö. Voimassa olevan arpajaislain 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 luottoyhtiön 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.

Rahapelitutkimuksissa 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 säädetyistä 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 yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvan haltija ei saisi tarjota pelaajalle pelirahaa taikka tarjota rahapelejä ilmaiseksi tai alennetulla hinnalla tai yhdistetyillä tarjouksilla. Poikkeuksen muodostaisi 26 §:ssä säädettäväksi ehdotettu toimiluvanhaltijan mahdollisuus tietyin ehdoin tarjota bonuspelirahaa olemassa oleville asiakkailleen. Kiellettyjä olisivat siis esimerkiksi muille kuin toimiluvanhaltijan asiakkailleen tarjoamat bonukset, 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 rahapelien vastuullisen toimeenpanon edistäminen.

26 §. *Muiden hyödykkeiden tarjoaminen ja asiakkaalle annettava bonuspeliraha.* Pykälässä säädettäisiin muiden hyödykkeiden tarjoamisesta rahapelien markkinoinnin yhteydessä alennetulla hinnalla tai ilmaiseksi ja bonuspelirahan antamisesta yksinoikeustoimiluvan tai rahapelitoimiluvan haltijan asiakkaille.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että muiden hyödykkeiden tarjoaminen olisi yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvanhaltijalle sallittua asiakassuhteen aikana ja sen ylläpitämiseksi. Säännösehdoituksessa tarkoitettuja asiakkaille tarjottavia etuja olisivat esimerkiksi alennetut tai ilmaiset pääsyliput tapahtumiin tai jokin palvelu tai tavara. Tarjottava asiakasetu ei saisi olla hyvän tavan vastainen ja sen olisi oltava arvoltaan maltillinen. Rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja ylenmääräiseen rahapelaamiseen houkuttelemisen estämiseksi rahapeleihin käytetyn rahan määrä tai pelaamattomuus eivät saisi vaikuttaa asiakasedun tarjoamisen perusteisiin tai asiakasedun arvoon.

Pykälän 2 momentin mukaan määrältään maltillisen bonuspelirahan antaminen vakiintuneen asiakassuhteen aikana yhdenvertaisin ehdoin yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvan haltijan asiakkaiden kesken olisi sallittua. Bonuspelirahan saaminen ei saisi perustua pelaamiseen käytettyyn aikaan tai olla suhteessa rahapeleihin käytetyn rahan määrään. Toimiluvanhaltijan tulisi ennen bonuspelirahan antamista varmistaa, ettei asiakasbonusten tarjoaminen vaaranna ehdotetussa 34 §:ssä tarkoitettua toimiluvanhaltijan velvollisuutta suojata pelaajia liialliselta pelaamiselta.

Bonuspelirahan saamiseen ja käyttämiseen liittyvien ehtojen tulisi olla läpinäkyvät, asiakkaille saatavilla ja helposti ymmärrettävät. Bonuspelirahaa ei voisi suoraan vaihtaa rahaksi ja bonuspelirahalle voisi asettaa enintään viisinkertaisen kierrätysvaatimuksen.

27 §. *Vedonlyönnin 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. Vedonlyöntiä ei saisi toimeenpanna 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, turnauksen tai urheilulajin sääntöjen rikkomisesta seuraava seuraamus tai rangaistus. Vedonlyönnin kohteena ei siis saisi olla säännönvastaisuuksista aiheutuvat seuraamukset, kuten esimerkiksi punainen tai keltainen kortti, pelirangaistus tai varoitus. Myös esimerkiksi Ruotsissa on vastaavaa sääntelyä kilpailumanipulaation torjumiseksi.

Ehdotetun 3 §:n määritelmien mukaan vedonlyöntipelin kohteena on urheilu- tai muun kilpailun tapahtumat tai tulokset. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi selventävä säännös, jonka mukaan vedonlyöntipelin kohteena ei voisi olla myöskään vaalilain (714/1998) 1 §:n 1 momentissa tarkoitettavat vaalit eli eduskuntavaali, presidentinvaali, aluevaalit, kuntavaalit ja europarlamenttivaalit. Vaikka rahoitusmarkkinoissa ei ole kyse määritelmässä tarkoitettusta urheilu- ja muusta kilpailusta, lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännös, jonka mukaan vedonlyönnin kohteena ei saisi myöskään olla rahoitusmarkkinat. Vaaleja ja rahoitusmarkkinoita koskevien säännösten tavoitteena olisi estää mahdollisia väärinkäytöksiä.

28 §. Tunnistautuneena pelaaminen. Pykälässä säädettäisiin pakollisesta tunnistautumisesta. Arpajaislaissa pakollinen tunnistautuminen on säädetty koskemaan kaikkea Veikkaus Oy:n rahapelitarjontaa. Tunnistautuminen säilyisi jatkossakin edellytyksenä pelaamiselle ja koskisi kaikkia yksinoikeus- ja rahapeli-toimiluvan haltijoita. 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 toimiluvan haltijan tai tämän asiamiesten kautta välittämien rahapelien pelaamista, raha-automaatilla pelaamista sekä kasinopelien pelaamista.

Arpajaislain tavoin rahapelilaissa tunnistautuneella pelaamisella ei tarkoitettaisi 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. Vastaavasti pelaajan henkilöllisyyden todentamisesta pelaajaa rekisteröitäessä ja asiakassuhdetta perustettaessa ehdotetaan säädettäväksi edellä 20 §:ssä. Rahapelilain tunnistautumista koskevien säännösten tavoitteena olisi sen sijaan ensisijaisesti tehostaa rahapelaamiseen liittyvien haittojen ehkäisemistä ja vähentämistä. Tunnistautunut pelaaminen olisi yhteydessä luvan haltijan ja pelaajan väliseen asiakassuhteeseen. Ehdotetun pykälän mukaisesti tunnistautunut pelaaminen on tapahduttava siten, että pelaaja tunnistautuu toimiluvan haltijan rekisteröityneeksi asiakkaaksi. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi rekisteröinnin yhteydessä luodun käyttäjätunnuksen ja salasanan antamista pelitilille kirjaututtaessa.

Pykälän 2 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuussäännöksen antaa sisäministeriön asetuksella tarkempia säännöksiä menettelystä, jolla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena pelaaminen varmistetaan.

29 §. Pelaamisen estäminen. Pykälässä säädettäisiin peliestojen asettamisesta. Rahapelijärjestelmän kanavointikyvyn tukemiseksi peliestoja tulisi voida asettaa

monipuolisesti ja toimiluvanhaltijakohtaisesti, pelikohtaisesti ja toimeenpanomuotoikohtaisesti ilman, että ainoa mahdollisuus pelieston asettamiseen olisi kaiken pelaamisen estäminen. Tämän vuoksi pykälässä säädettäisiin, että peliestot muodostuisivat keskitetyn peliestojärjestelmän mahdollistamasta peliestosta, jonka avulla pelaaja voisi estää kaikkien toimiluvanhaltijoiden rahapeliin pelaamisen sekä toimiluvanhaltijakohtaisesti velvoitteesta estää pelaajan pyynnöstä pelaamasta toimiluvanhaltijan rahapelejä tai osaa niistä. Estot olisivat voimassa määräajan tai toistaiseksi. Lisäksi toimiluvanhaltijoita velvoitettaisiin voimassa olevan lainsäädännön kaltaisesti tarjoamaan pelaajalle mahdollisuus estää välittömästi rahapeliin pelaaminen seuraavan vuorokauden loppuun.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin pelaajan mahdollisuudesta asettaa valvontaviranomaiselle tekemällään omalla ilmoituksella peliesto. Kyseessä olisi hallitusohjelmassa tarkoitettu pelaamisen eston hankkiminen yhdeltä alustalta kaikkiin lisensoituihin palveluihin eli niin sanottu keskitetty peliestorekisteri. Keskitetyn peliestorekisterin kautta pelieston voisi asettaa kaikkien toimiluvanhaltijoiden toimeenpanemiin rahapeleihin. Keskitetyn peliestorekisterin kautta ei voisi asettaa osittaista peliestoa esimerkiksi tiettyihin rahapeliin toimeenpanomuotoihin tai tietyn toimiluvanhaltijan rahapeleihin, vaan tällaiset estot tulisi asettaa yksinoikeus- tai rahapelitoimiluvan haltijan kautta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimiluvanhaltijan velvollisuudesta mahdollistaa estojen asettaminen peli- tai toimeenpanomuotoikohtaisesti.

Laissa ei säädettäisi viranomaiselle tehtävän ilmoituksen vaadittavasta muodosta. Estojen asettamisen käytännön mahdollisuudet riippuvat osittain peliestorekisterin teknisistä toteuttamistavoista. Koska kaikki rahapelaaminen olisi tunnistautunutta, tulisi pelieston asettamiseksi henkilö kuitenkin luotettavalla tavalla tunnistaa, jotta esto kohdistuisi oikeaan henkilöön. Ruotsin valvontaviranomaisen ylläpitämän Spelpaus-pelimestorekisteriin tehtävän ilmoituksen yhteydessä henkilö tunnustetaan sähköisen tunnistamisen avulla.

Ehdotetussa 28 §:ssä säädetään velvollisuudesta mahdollistaa rahapelaaminen ainoastaan tunnistautuneena. Tämän vuoksi pelieston asettamisen ja voimassaolon tarkistamisen tulisi olla mahdollista täysin tai lähes reaaliaikaisesti. Ruotsin Spelpaus-pelimestorekisterin verkkosivuilla ohjeistetaan välittömän vaikutuksen aikaan saamiseksi pelieston asettaneita henkilöitä kirjautumaan ulos pelisivustoilta ja mobiilisovelluksista. Valvontaviranomaisen ylläpitämällä peliestosivustolla voitaisiin antaa pelieston asettaneelle henkilölle tietoa muun muassa rahapelaamisen haitoista ja niiden tunnistamisesta sekä haittoihin, ylivelkaantumisen mukaan lukien, liittyvistä tarjolla olevista tuki- ja hoitopalveluista esimerkiksi eston rekisteröinnin vahvistavan verkkosivuviestin yhteydessä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimiluvanhaltijan velvollisuudesta mahdollistaa pelaajalle eston asettaminen toimiluvanhaltijan rahapeleihin peli- tai toimeenpanomuotoikohtaisesti. 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. Säännökset koskisivat sekä valvontaviranomaisen ylläpitämää keskitettyä pelimestorekisteriä, että toimiluvanhaltijoiden tarjoamia peliestoja. Ruotsin mallin mukaisesti keskitetyssä pelimestorekisterissä voitaisiin antaa vaihtoehdot pelieston kestolle. Ruotsin Spelpaus-pelimestorekisterissä määräaikaiset peliestot ovat pituudeltaan yksi, kolme tai kuusi kuukautta.

Ehdotetun momentin mukaan 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 toimiluvanhaltijan 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.

Pykälässä säädettäväksi esitetyt pelaamisen estämisen keinot ehdotetaan sisällytettäväksi jäljempänä 37 §:ssä ehdotettuihin rahapelin toimeenpanon yhteydessä annettaviin tietoihin. Tiedon pelaamisen estämisestä tulisi sähköisessä kanavassa olla aina käytettävissä, vaivatta löydettävissä ja sisältää suora linkki tai olla muutoin sellaisessa muodossa, joka mahdollistaa välittömän siirtymisen pelieston asettamiseen. Pelieston asettamisen esitetään jäljempänä 54 §:ssä muun muassa Ruotsin mallin mukaisesti kieltävän samanaikaisesti pelieston mukaisten rahapelien suoramarkkinoinnin. Toimiluvanhaltijan tulisi osana ehdotetun 68 §:n mukaista huolenpitovelvollisuuden noudattamisen raportointia toimittaa vuosittain tiedot sille tehdyistä peliестоista sekä toimiluvanhaltijan itse pelaajalle asettamista peliестоista, mikä parantaisi erityisesti valvontaviranomaisen mahdollisuuksia hoitaa 57 §:n 4 momentissa säädettäväksi ehdotettua tehtävää rahapelimarkkinoiden kehityksen seurannasta ja siitä raportoimisesta.

Rahapelilakiin ei ehdoteta sisällytettäväksi sääntelyä toimiluvanhaltijoiden omasta aloitteesta tapahtuvan pelaajan pelaamisen eston asettamisesta, pois lukien jäljempänä ehdotetun 41 §:n säännökset yksinoikeustoimiluvan haltijan oikeudesta poistaa henkilö pykälässä määritetyin ehdoin pelikasinosta tai pelisalista. Toimiluvanhaltijalla voi kuitenkin myös itsellään olla tarve estää pelaaminen oma-aloitteisesti esimerkiksi väärinkäytöstapauksissa tai esitetyn lain mukaisesti pelaamisesta aiheutuvia haittoja ehkäistäkseen ja vähentääkseen. Käytännössä toimiluvanhaltija voisi mahdollistaa oma-aloitteisen pelaamisen estämisen tietyissä hyväksyttävissä tapauksissa esimerkiksi sopimusehtojensa kautta.

30 §. Toimiluvanhaltijakohtainen rahansiirtoraja. Pykälässä säädettäisiin pelaajan asettamista rahansiirtorajoista. Rahansiirtorajoitukset olisivat toimiluvanhaltijakohtaisia eli pelaaja asettaisi rajoituksen erikseen kunkin toimiluvanhaltijan osalta. Rahansiirtorajalla tarkoitettaisiin pelaajan itsensä asettamaa enimmäisrajaa sille rahamäärälle, jonka pelaaja voi tallettaa pelitililleen. 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. Rahansiirtorajojen muutokset alaspäin tulisivat voimaan välittömästi. Muutokset ylöspäin tulisivat voimaan seuraavana päivänä, jos kyse olisi vuorokausikohtaisesta rahansiirtorajasta, ja seuraavan kuukauden alusta, jos kyse olisi kuukausikohtaisesta rahansiirtorajasta.

31 §. Yksinoikeustoimiluvan haltijan rahapelien toimeenpano. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan velvollisuudesta toimeenpanna rahapelejä siten, että pelaajan oikeusturva taattaisiin, rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset voitaisiin estää ja rahapelihaitat olisivat mahdollisimman vähäisiä. Vastaavanlainen lainsäädännön tavoitteita kuvasta säännös sisältyy myös arpajaislakiin. Pykälä sisältäisi tarvittavat asetuksenantovaltuussäännökset pelaajien oikeusturvan takaamiseksi sekä rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi tarpeellisten säännösten antamiseksi. Pykälä koskisi

yksinoikeustoimiluvan 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 rahapeliautomaattien, 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 voittolina on poikkeuksellisesti kalenterivuoden aikana maksettu vähemmän kuin voittolina on maksettava. Tällaisista tilanteista kertyneitä varoja, voittojen pyöristämisestä kertyneitä varoja sekä lunastamattomia voittoja käsitellään maksamattomina 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 30 §:ssä. Tappiorajojen osalta pykälän 5 momentti antaisi valtuuden valtioneuvostolle tarvittaessa säätää asetuksella vuorokausi-, kuukausi- ja vuosikohtaisista enimmäistappiorajoista. Tappiorajat olisi rajattu koskemaan korkean pelihaittariskin rahapelejä. Nopearytmisillä sähköisillä veikkauspeleillä tarkoitettaisiin momentissa sellaisia yksinoikeustoimiluvan haltijan sähköisessä pelipalvelussa toimeenpanemia veikkauspelejä, joissa suoritettaisiin useita arvontoja tunnissa. Jäljempänä 6 kohdassa esitetään sisäministeriölle valtuutta antaa asetuksella rahapelien pelisäännöt, joissa muun ohella voitaisiin sähköisten veikkauspelien osalta säätää rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi tarpeellisista sallituista arvontojen väleistä. Voimassa olevassa sisäministeriön asetuksessa nopearytmisiksi veikkauspeleiksi on katsottu sellaiset pelit, joissa perättäisten pelikierrosten väli on ollut seitsemän minuuttia.

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 32 §:n perusteluissa. Lisäksi yksinoikeustoimiluvan haltijan tulisi 8 momentin mukaisesti tarvittaessa asettaa rahapelien pelaamiselle pelien toimeenpanokohtaisia ja 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 rajoitettaisiin yksinoikeustoimiluvan haltijalle säädettäväksi ehdotettua velvollisuutta rajoitusten

asettamiseen tai velvollisuutta tarjota pelaajille mahdollisuutta sellaisten asettamiseen vastuullisen ja rahapelihaittoja torjuvan rahapelien toimeenpanon toteuttamiseksi.

32 §. *Rahapelitoimiluvan haltijan rahapelien toimeenpano.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin rahapelitoimiluvan haltijan velvollisuudesta toimeenpanna rahapelejä siten, että pelaajan oikeusturva taattaisiin, rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset voitaisiin estää ja rahapelihaitat olisivat mahdollisimman vähäisiä. Vastaavanlainen lainsäädännön tavoitteita kuvasta säännös sisältyy myös arpajaislakiin. Pykälä sisältäisi lisäksi tarvittavat asetuksenantovaltuudet rahapelitoimiluvanhaltijan rahapelien toimeenpanon osalta. Pykälä sisältäisi myös sen 2 momentissa asetuksenantovaltuuden säätää tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella toimiluvanhaltijakohtaisista enimmäistappiorajoista. Tappiorajat olisi rajattu koskemaan korkean pelihaittariskin rahapelejä. Osittain taitoon perustuvina rahapeleinä vedonlyönti ja nettipokeri jäisivät asetuksella annettavan tappiorajasäätelyn ulkopuolelle.

Pykälän 3 momentti sisältäisi valtuuden sisäministeriölle antaa asetuksella tarpeellisia säännöksiä rahapelitoimiluvan haltijoiden toimeenpanemien rahapelien ominaisuuksista rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Toimiluvanhaltijoiden 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. Edellä mainittuihin ominaisuuksiin kohdistuvilla rajoituksilla olisi mahdollista vähentää rahapelien haittariskejä ilman pelaajan pelikokemusta tarpeettomasti heikentävää vaikutusta. 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 (aikamuistutin) 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 pelien toimeenpanokohtaisia ja peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia sekä tarjottava pelaajalle mahdollisuus itse asettaa edellä mainittuja rajoituksia. Asetuksilla säädettäisiin vähimmäisrajoituksista eikä asetuksenantovaltuusäännöksillä ja niiden nojalla annettavilla säännöksillä rajoitettaisi rahapelitoimiluvanhaltijalle säädettäväksi ehdotettua velvollisuutta rajoitusten asettamiseen tai velvollisuutta tarjota mahdollisuutta pelaajille niiden asettamiseen vastuullisen ja rahapelihaittoja torjuvan rahapelien toimeenpanon toteuttamiseksi.

33 §. *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 toimeenpanee rahapelejä valtakunnan alueella tai suuntaa rahapelitarjontaa valtakunnan alueelle ja jolla ei ole tämän lain edellyttämää toimilupaa rahapelien toimeenpanoon. Ehdotetun lain 84 §:n 1 momentin 12 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen

toimivallasta määrätä toimiluvanhaltijalle seuraamusmaksu, jos toimiluvanhaltija tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö 33 §:n mukaisia kieltoja.

Säännökseen sisältyisi siirtymäaika. Velvollisuutta käyttää ainoastaan peliohjelmistotoimiluvan haltijan peliohjelmistoa sovellettaisiin vasta vuoden 2028 alusta lukien.

34 §. Huolenpitovelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan velvollisuudesta varmistaa, 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 peliyhtiön jatkuvalla pelaajien pelikäyttäytymisen seurannalla ja arvioinnilla. Yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvanhaltijoiden tulisi raportoida vuosittain valvontaviranomaiselle 68 §:n mukaisesti niistä toimenpiteistä, joihin toimiluvanhaltija olisi huolenpitovelvollisuuden puitteissa ryhtynyt rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Vastaavanlainen toimiluvanhaltijan velvollisuus seurata pelaajien pelikäyttäytymistä ja raportoida siitä viranomaiselle sisältyy myös Ruotsin rahapelilainsäädäntöön.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimiluvanhaltijan velvollisuudesta osana huolenpitovelvollisuuttaan arvioida pelaamisesta asiakkaille aiheutuvien haittojen riskiä peli- ja pelaajadatan automaattisen käsittelyn avulla. Toimiluvanhaltijan olisi myös ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin riskien ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Vastaavat velvollisuudet sisällytettiin arpajaislakiin vuoden 2022 alusta (HE 135/2021 vp). Toimenpiteisiin tulisi ryhtyä esimerkiksi, jos haittojen riskien arviointi osoittaisi pelaajan rahapelikäyttäytymisen 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 tarkoitetun 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 asiakaskohtaamisissa 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 tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitetusta profiloinnista, jossa on noudatettava asetuksen yleisiä vaatimuksia esimerkiksi tietojen minimoinnista, läpinäkyvyydestä ja rekisteröidyn oikeuksista. Profilointiin käytettävien tietojen tulee myös olla virheettömiä ja ajantasaisia. Profiloinnin tuottaman tiedon perusteella ei kuitenkaan olisi sallittua tehdä tietosuoja-asetuksen 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.

Pykälän 3 momentissa tarkennettaisiin huolenpitovelvollisuuden sisältöä. Toimiluvanhaltijan olisi ensinnäkin määriteltävä yhteydenpitomenettelyt pelaajiin niissä tilanteissa, kun toimiluvanhaltija tunnistaa tai epäilee, että pelaajan pelaamisessa on kyse haitallisesta pelaamisesta. Toimiluvanhaltijan tulisi vähintään määrittellä, millaisilla tilanteissa epäily haitallisesta pelaamisesta ylittyisi, ja mitä yhteydenottokeinoja pelaajien kontaktoimisessa käytettäisiin. Pykälän 4 momentin mukaan toimiluvanhaltijan tulisi dokumentoida kaikki 3 momentissa tarkoitetut toimiluvanhaltijan pelaajiin kohdistamat yhteydenotot.

35 §. Omavalvontasuunnitelma. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi omavalvontasuunnitelman laatimista ja noudattamista koskeva säännös. Omavalvonnalla tarkoitetaan järjestelyä, jonka avulla varmistettaisiin, että rahapelitoiminnassa toimittaisiin lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Pykälä velvoittaisi kaikkia yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijoita sekä heidän asiamiehiään laatimaan kirjallisen suunnitelman omavalvonnan toteuttamisesta. Toimiluvanhaltijat ja asiamiehet olisivat siten velvollisia tekemään omavalvontasuunnitelman, joka asettaisi velvollisuuden seurata oman toimintansa lainmukaisuutta ja vastuullisuustoimien riittävyyttä. Asiamiesten tulisi suunnitelmassaan varmistaa myös toimiluvanhaltijan omassa suunnitelmassaan antamat asiamiehiä koskevat ohjeistukset. Omavalvontasuunnitelmaa koskevalla velvoitteella pyritäisiin 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 pelaamisympäristöön liittyvien riskien tunnistaminen, henkilökunnan vastuiden ja velvollisuuksien tunnistaminen ja tiedostaminen sekä omavalvonnallisten toimenpiteiden dokumentointi ja niistä raportointi valvovalle viranomaiselle. Toimiluvanhaltijoiden tulisi varmistaa, että omavalvontaan osallistuva henkilökunta tuntee tässä laissa säädettyt ja suunnitelmassa määrätyt velvoitteensa. Velvoite ulottuisi myös asiamiesten omavalvontaan osallistuvaan henkilökuntaan. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijoiden tulisi sisällyttää omavalvontasuunnitelmaan selvitys 34 §:ssä säädetyn huolenpitovelvollisuuden täyttämisestä.

Omavalvontavelvollisuus lisättiin arpajaislakiin vuoden 2022 alusta voimaan tulleella arpajaislain muutoksella (HE 135/2021 vp). 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

ennakollisen 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 rahapelien myyntiin osallistuvan henkilökunnan velvollisuutta tuntea ja tiedostaa laissa säädettyjen velvollisuuksien sisältö.

Pykälän 2 momentin mukaan asiamiehen tulisi toimittaa omavalvontasuunnitelma valvontaviranomaiselle pyydettyä. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan tulisi sen sijaan raportoida omavalvontasuunnitelmasta ja huolenpitovelvollisuuden noudattamisesta vuosittain ehdotetun 68 §:n raportointivelvollisuuden mukaisesti.

Pykälän 3 momenttiin sisältyisi viittaussäännös 38 §:ään, jossa säädettäisiin rahapeliautomaatteja koskevasta omavalvonnasta.

36 §. *Toimiluvanhaltijan oikeus käsitellä henkilötietoja.* Pykälässä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan 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 tarkoitetulla tavalla lakisääteisen velvoitteensa noudattamiseksi, sekä käsiteltävien tietojen sisältö. Säännökset vastaisivat pitkälti voimassa olevan arparajainlain 51 §:ää. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijaa velvoittaisivat ehdotetun rahapelilain 20, 34 ja 42 §:n säännökset pelaajan rekisteröinnistä ja henkilöllisyyden tunnustamisesta, huolenpitovelvollisuudesta sekä pelikasinon ja pelialin teknisestä valvonnasta. Myös ehdotetun lain 47–49 §:n säännökset toimiluvanhaltijan henkilöstöstä, menettelytavoista väärinkäytösten havaitsemiseksi ja estämiseksi sekä pelaajan yhteydenottojen käsittelystä edellyttäisivät pelaajien henkilötietojen käsittelyä.

Lain 31 ja 32 §: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 48 §: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 (kasinopelit ja rahapeliautomaatit). 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 asiakastiloissa sekä henkilökunnan tiloissa ehdotetaan säädettäväksi lain 42 §:ssä. Teknisen valvonnan tietojen ja asiakkaan kuvan käsittelyn on katsottu edellyttävän tietosuojasetusta täydentävää sääntelyä muun muassa siitä syystä, että teknisen valvonnan tietoihin voi sisältyä tietosuojasetuksen 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 estoa, kieltoa ja rajoitusta koskevien tietojen käsittelystä. Epäilyä tai todettua pelivilppiä koskevan tiedon käsittelyssä voidaan katsoa ainakin osittain olevan kyse tietosuojasetuksen 10 artiklassa tarkoitettua rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoihin 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, peliestoa, pääsykieltoa ja pelaamisrajoitusta 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 tietosuojasetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvana tietona, mutta haittaepäilyä koskevien tietojen perusteella on mahdollista tehdä päätelmiä asiakkaan terveydentilaan liittyvistä ongelmista. Rahapeliyhtiön huolenpitovelvollisuudesta, johon kuuluisi pelaajan pelikäyttäytymisen jatkuva seuranta ja arviointi, säädettäisiin ehdotetussa 34 §:ssä. Haittaepäilyä koskevan tiedon muodostaminen esimerkiksi 34 §:n 2 momentissa tarkoitettun 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 rahapelitoimiluvan 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.

Pykälässä tarkoitetut henkilötiedot tallennetaan toimiluvanhaltijan henkilörekisteriin. Pykälän 2 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 41 §:n mukaan asettaa myös toistaiseksi. Peli- ja markkinointikieltoa koskevat henkilötiedot tulisi voida säilyttää käsittelytarkoituksen kannalta riittävän ajan kiellon päättymisen jälkeen.

Tietojen käsittelyajan osalta olisi lisäksi noudatettava 5 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettua säilytyksen rajoittamista koskevaa periaatetta, jonka mukaan henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Tietojen käsittely 1 momentin mukaisiin tarkoituksiin olisi tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaisesti lopetettava, kun tiedot eivät enää ole käsittelytarkoituksen kannalta tarpeellisia. Pykälässä tarkoitetussa henkilötietojen käsittelyssä olisi myös muilta osin huomioitava tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaiset periaatteet.

Pykälässä tarkoitetun henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, koska käsittely on tarpeen rekisterinpitäjänä toimivan toimiluvanhaltijan lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta käsittely perustuisi 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, joka mahdollistaa käsittelyn, kun se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syyistä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Ehdotettu sääntely perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaiseen kansalliseen liikkumavaraan.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä koskevassa lainsäädännössä on tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan säädettävä asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Myös 10 artiklassa tarkoitettu rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittely edellyttää säätämistä asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Pykälässä ehdotetun henkilötietojen käsittelyn osalta suojatoimena toimitaisivat muun muassa henkilötietojen käsittelyn rajaaminen toimiluvanhaltijan lakisääteisten tehtävien vuoksi välttämättömään, säädettävä enimmäiskäsittelyaika sekä ehdotetut tietojen luovuttamisedellytyksiä koskevat pykälät. Käsittelyn edellyttämistä suojatoimista säädetään lisäksi henkilötietojen käsittelyyn yleislakina sovellettavassa tietosuojalaissa.

Toimiluvanhaltija voi pykälässä tarkoitetun henkilötietojen käsittelyn lisäksi käsitellä toiminnassaan pelaajien tietoja suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla. Tällöin käsittelyn oikeusperusteena on esimerkiksi rekisteröidyn suostumus, sopimus tai rekisterinpitäjän oikeutettu etu. Tältä osin tietosuoja-asetus ei mahdollista täydentävän kansallisen sääntelyn antamista. Toimiluvanhaltijan asiakasrekisterin tietojen käsittely muihin kuin ehdotetun 36 §:n mukaisiin tarkoituksiin perustuu tietosuojan yleislainsäädäntöön. Asiakasrekisterin tietoja on käsiteltävä suoraan sovellettavan tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaisesti noudattaen esimerkiksi tietojen minimointiperiaatetta.

Toimiluvanhaltija käsittelee henkilötietoja lisäksi myös muun erityislainsäädännön nojalla. Muun muassa rahanpesulain mukaisiin käsittelytarkoituksiin käsitellään osittain samoja

henkilötietoja kuin arpajaislain mukaisesti tarkoituksiin. Tältä osin henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan rahanpesulakia, jossa säädetään asiakkaan tuntemistietojen rekisteröinnistä ja käsittelystä.

37 §. 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 rahapelimarkkinalla. Tietoihin esitetään sisällytettävän rahapelin sääntöjen, ohjeen ja hinnan ohella myös tieto voittamisen todennäköisyydestä, arvio rahapelin arvontanopeudesta sekä arvio kyseessä olevan rahapelin haittariskistä. Lisäksi tulisi antaa muut merkitykselliset rahapeliä koskevat tiedot. Edellä 31 §:n 6 momentissa ehdotetaan säädettäväksi valtuus sisäministeriölle antaa asetuksella yksinoikeustoimiluvan haltijan toimeenpanemien rahapelien pelisäännöt. Vastaavaa sääntelyä ei sisältyisi rahapelitoimiluvan nojalla toimeenpantaviin rahapeleihin, joiden osalta pelisääntöjen laadinnasta vastaisivat toimiluvanhaltijat itse. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin arpajaislain 60 §:n mukaisesti, että arpaan tai sen myynnin yhteydessä maksutta annettavaan ilmoitukseen tulee merkitä rahapelaajien toimeenpanoa, toimeenpanijaa sekä voittojen määrää, arvoa ja lajia koskevat tiedot.

Toimiluvanhaltijoiden tulisi ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan tuoda esille, että sillä on voimassa oleva valvontaviranomaisen myöntämä toimilupa rahapelien toimeenpanoon. Annetun informaation tulisi myös sisältää toimiluvan haltijan yksilöivä lupanumero, tieto valvontaviranomaisesta ja rahapelaamisen ikärajaista sekä tietoa pelaamisen hallinnan välineistä ja rahapeliongelmiin apua tarjoavista palveluntuottajista. Lisäksi toimiluvanhaltijoiden tulisi antaa pelaajalle tieto mahdollisuudesta asettaa itselleen peliesto. Peliestoista ehdotetaan säädettäväksi edellä 29 §:ssä. Ehdotetun 29 §:n mukaan pelaaja voisi valvontaviranomaiselle tekemällään ilmoituksella estää kaiken rekisteröitymistä edellyttävän pelaamisen. Lisäksi toimiluvanhaltijan tulisi mahdollistaa pelioston asettamisen peli- tai toimeenpanomuotokohtaisesti sekä mahdollistettava rahapelien pelaamisen estäminen välittömästi seuraavan vuorokauden loppuun. Tiedon pelaamisen estämisestä tulisi sähköisessä kanavassa olla aina käytettävissä, vaivatta löydettävissä ja sisältää suora linkki tai olla muutoin sellaisessa muodossa, joka mahdollistaa välittömän siirtymisen pelioston asettamiseen.

Kaikkien pykälässä tarkoitettujen tietojen tulisi pykälän 4 momentin mukaisesti olla suomeksi ja ruotsiksi.

38 §. Rahapeliautomaatteja koskevat säännökset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa arpajaislakia vastaavasti rahapeliautomaattien sijoittamisesta (HE 135/2021 vp). Säännösten tarkoituksena on varmistaa, että rahapeliautomaatin sijoituspaikan henkilökunta voisi valvoa rahapeliautomaateilla pelaamista siten, että pelaaminen voitaisiin tarvittaessa estää tai keskeyttää.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin velvoitteesta suunnitella rahapeliautomaattien 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 vastaisi arpajaislain 16 §:ää. Rahapeliautomaattien käytettävänä pitämistä ja sijoittelua koskevat periaatteet voisivat käytännössä tarkoittaa esimerkiksi periaatteita sijoituspaikkakohtaisista rahapeliautomaattien enimmäismääristä, rahapeliautomaattien pitämistä suljettuina tiettyinä kellonaikoina ja rahapeliautomaattien näkyvyyden huomioimisesta niiden sijoituspaikoissa siten, että liiketilassa asiointi olisi mahdollista ilman näköyhteyttä rahapeliautomaatteihin ja altistumista rahapeliautomaattipelaamiselle kuitenkin siten, että pelaaminen on 1 momentissa tarkoitettulla tavalla valvottavissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin arpajaislain 16 a §:n (HE 135/2021 vp) mukaisesti yksinoikeustoimiluvan haltijan rahapeliautomaatteja koskevasta omavalvonnasta 1 ja 2 momentissa asetettujen tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi. Yksinoikeustoimiluvan haltijan tulisi laatia kirjallinen suunnitelma valvonnan ja suunnittelun yleisestä toteuttamisesta sekä pidettävä kirjaa rahapeliautomaattien sijainnista ja yleisistä ja erityisistä määräyksistä, joita se on antanut niiden valvonnasta. Ehdotetussa 35 §:ssä säädettäisiin muita rahapelejä koskevasta omavalvontasuunnitelmasta.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi arpajaislain 16 a §:ää vastaava säännös pelipisteen haltijan omavalvonnasta. Säännöksellä pyrittäisiin varmistamaan, että tällä 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. Rahapeliautomaattien pelipisteen haltijan olisi laadittava kirjallinen suunnitelma toimintansa lainmukaisuuden ja 3 momentissa tarkoitettun yksinoikeustoimiluvan haltijan 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 säädetyt ja suunnitelmassa määrätyt velvoitteensa.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa arpajaislakia vastaavasti, että 3 ja 4 momentissa tarkoitetuissa suunnitelmissa tulisi kuvata laissa säädetyt velvoitteet, niiden käytännön toteuttamiseen liittyvät riskit, miten velvoitteiden noudattamista seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan.

Pykälän 6 momentissa asetettaisiin yksinoikeustoimiluvan haltijalle velvollisuus pyydettyä toimittaa valvontaviranomaiselle suunnitelma, rahapeliautomaattien sijaintia koskevat kirjaukset ja valvonnasta antamansa määräykset. Pykälän 7 momentissa puolestaan säädettäisiin pelipisteenhaltijan eli toimiluvan haltijan asiamiehen velvollisuudesta esittää valvontaviranomaisen pyytäessä 4 momentissa tarkoitettu suunnitelma ja suunnitelman toteuttamista koskevat kirjaukset.

Pykälän 8 momentissa säädettäisiin, että rahapeliautomaateissa tulisi olla näkyvällä paikalla merkintä yksinoikeustoimiluvan haltijasta sekä tämän yhteystiedot ja yritys- ja yhteisötunnus

39 §. *Rahapeliautomaattien rahaliikenteen valvonta.* Pykälässä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan velvollisuudesta tallentaa luotettavasti tiedot rahapeliautomaatin käyttämisestä kertyneistä maksuista ja voitoista. Jos rahapeliautomaatin pelaamiseen olisi mahdollista käyttää käteistä, rahapeliautomaatissa tulisi olla toiminnallisuus, joka varmentaa rahan oikeellisuuden. Arpajaislain 57–59 § sisältävät säännökset rahaliikenteen valvontalaitteesta, tarkastuslaitokseksi määrittämisestä ja tarkastuslaitoksen tietojenantovelvollisuudesta sekä selvityksistä ja tositteista. Voimassa olevia säännöksiä on perusteltu arpajaislain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 197/1999 vp)

muun ohella sillä, että niillä on varmistettu oikeat tiedot laitteen käytettävänä pitämisestä kertyneistä maksuista verotusta varten. Säännökset ovat kuitenkin ajansaotossa vanhentuneet tekniikan kehittymisen seurauksena.

Rahaliikenteen luotettavuutta voitaisiin jatkossa varmistaa tarkastamalla ensisijaisesti rahapeliautomaatin ja taustajärjestelmän muodostaman kokonaisuuden toimintaa. Näin ollen rahapeliautomaattien osalta tapahtunut ja koko ajan tapahtuva kehitys saataisiin paremmin huomioitua rahaliikenteen valvonnan osalta. Tarkastuksessa siirryttäisiin näin yksittäisen rahapeliautomaatin itsenäisesti suorittamasta rahaliikenteen seurannasta kohti rahapeliautomaatin ja taustajärjestelmän kokonaisuutta. Rahapeliautomaattien ja niiden taustajärjestelmien luotettavuuden arviointiin sovellettaisiin ehdotetun lain 44 §:n säännöksiä yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan pelijärjestelmistä, arvontalaitteista ja arvontamenettelyistä. Rahaliikenteen luotettavuus todettaisiin näin ollen auditoinneilla ja sertifiointeilla. Valvontaviranomaisella tulisi olisi mahdollisuus puuttua tarkastustoimintaan, mikäli rahaliikenteen luotettavuutta ei kyettäisi varmentamaan tehdyillä toimenpiteillä. Nykyinen säännös kohdentuu mekaanista toiminnallisuutta sisältävien rahaliikenteen valvontalaitteen (laskinten) toiminnan luotettavuutta varmentamaan. Näissä tapauksissa laskinarvot ovat olleet luettavissa suoraan laitteista. Laskintoiminnallisuudet ovat nykyään digitaalisia ja niiden arvot välitetään taustajärjestelmiin, joissa niiden säilyvyydestä myös huolehditaan varmennuksin. Erilaiset maksamisjärjestelyt ovat yleistyneet rahapeliautomaattien pelaamisessa, mutta käteinen raha on edelleen käytössä rahapeliautomaattipelaamisessa. Tämän johdosta, jotta rahapeliautomaattiin syötetyn rahan oikeellisuus voitaisiin luotettavasti todeta, tulisi rahapeliautomaatissa olla edelleen toiminnallisuus, joka varmentaa rahan aitouden ja oikeellisuuden, jos rahapeliautomaattia voidaan pelata käteisellä rahalla. Säännökset rahapeliautomaattien rahaliikenteen valvonnasta yksinkertaistettaisiin ja ajantasaistettaisiin tavalla, joka ottaisi ottaa huomioon myös käteisellä pelaamisen mahdollisuuden.

40 §. *Itsepalvelupäätteitä koskeva kielto.* Itsepalvelupäätteitä koskeva kielto ehdotetaan sisällytettäväksi lakiin, jotta vältettäisiin rahapeliä tarjoaminen pelattavaksi erillisten pelipäätteiden avulla erilaisissa fyysisissä ympäristöissä. Kielto tarkoittaisi käytännössä esimerkiksi sitä, että vedonlyöntipäätteitä ei saisi sijoittaa fyysisiin ympäristöihin. Itsepalvelupäätteitä koskeva kielto ei koskisi kuitenkaan pelikasinossa tai rahapeliautomaateissa toimeenpantavia rahapelejä tai raviradoilla toimeenpantavaa hevoskilpailukohteista vedonlyöntiä. Ruotsin lainsäädäntöön sisältyy vastaava itsepalvelupäätteitä koskeva rajoitus kilpaillun toimilupamarkkinan onlinepelien ja vedonlyönnin osalta sekä valtiollisen yksinoikeuden piiriin kuuluvien rahapeliä osalta lukuun ottamatta rahapeliautomaatteja ja pelikasinoa.

Säännöksen taustalla olevien rahapelihaittojen torjuntaan liittyvien näkökohtien lisäksi säännöksen tarkoituksena on selkeyttää kilpaillun toimilupamarkkinan ja yksinoikeusmarkkinan välistä eroa. Koska fyysiset rahapeliautomaatit ehdotetaan kuuluviksi yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantaviin rahapeleihin, ei rahapelitoimiluvan haltijoilla olisi oikeutta tarjota rahapelejä fyysisten rahapeliautomaattien kautta, eikä tätä rajoitusta tulisi voida kiertää esimerkiksi sijoittamalla perinteisistä rahapeliautomaateista eroavia rahapelaamiseen tarkoitettuja näyttöpäätteitä tai muita vastaavia laitteita paikkoihin, joissa rahapeliautomaatteja ei saisi yksinoikeuden, rahapeliautomaattien enimmäismäärärajoituksen, paikan sijainnin tai muun rajoituksen vuoksi olla.

Ehdotetun pykälän mukaan ei olisi sallittua, että pelaaja itse suorittaisi panoksen toimiluvanhaltijan tai sen asiamiehen tarjoaman rahapelaamiseen tarkoitettua teknistä tai sähköistä laitteen avulla.

Ehdotetun säännöksen mukaisilla rahapelaamiseen tarkoitetuilla laitteilla ei tarkoitettaisi kauppojen itsepalvelukassoja. Näiden osalta tulisi kuitenkin huomioida toimiluvanhaltijan ja rahapelejä myyvän asiamiehelle ehdotetussa 24 §:ssä asetettu velvollisuus estää alle 18-vuotiaan rahapelaaminen ja ehdotetussa 28 §:ssä toimiluvanhaltijalle asetettu velvollisuus varmistua siitä, että pelaaja voi pelata rahapelejä ainoastaan tunnistautuneena toimiluvanhaltijan rekisteröityneeksi pelaajaksi. Itsepalvelukassojen osalta tulisi siis varmistaa ikäraja- ja pakollisen tunnistautumisen toteutuminen.

41 §. Pelikasinon ja pelisalipelaamista koskevat rajoitukset. Pykälän säännökset vastaisivat eräin täsmennyksin arpajaislain 15 §:n säännöksiä pelaamisen estämisestä ja kieltämisestä pelikasinossa ja erityisessä pelisalissa. Voimassa olevaan lakiin nähden pelisalien osalta ei edellytettäisi sisäänpääsyn estämistä sellaisilta henkilöiltä, joilla on pelaamista koskeva esto. Kaiken pelaamisen ollessa tunnistautunutta henkilön on mahdollista estää oma pelisaleissa toimeenpantavien rahapelien pelaaminen ehdotetussa 29 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Ehdotetun pykälän 1 ja 2 momentin mukaiset tilanteet eivät sisältäisi harkintavaltaa henkilön pääsyn estämisessä ja poistamisessa pelikasinosta. Niin ikään pykälän 3 momentti sisältäisi velvollisuuden pelisalien osalta poistaa henkilö, joka on alle 18-vuotias taikka ilmeisesti alkoholin tai muun päihdyttävän tai huumaavan aineen vaikutuksen alainen. Pykälän 4 momentti sisältäisi harkinnanvaraiset säännökset oikeudesta kieltää henkilön pääsy pelikasinon tai pelisaliin ja poistaa henkilö tai rajoittaa tämän pelaamista pelivilppiä, häiriökäyttäytymistä ja pelaajan suojelemista taloudellisilta, sosiaalisilta tai terveydellisiltä haitoilta koskevissa tapauksissa. Pykälässä tarkoitettu kieltäminen voitaisiin 5 momentin mukaisesti asettaa määräaikaiseksi tai toistaiseksi voimassa olevaksi. Pykälän 6 momentissa säädettäisiin toistaiseksi asetetun kiellon tai rajoituksen poistamisesta.

42 §. Pelikasinon ja pelisalin tekninen valvonta. Säännös vastaisi voimassa olevaa arpajaislakia. Veikkaus Oy:llä olisi yksinoikeustoimiluvan haltijana 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. Yhteistoimintalain (1333/2021) 12 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan työnantajan ja henkilöstön edustajan on käytävä säännönmukaista vuoropuhelua muun ohella työntekijöihin kohdistuvan kameravalvonnan ja muun teknisin menetelmin toteutettavan valvonnan tarkoituksesta, käyttöönnotosta ja näissä käytettävistä menetelmistä.

43 §. Kansainvälinen yhteistyö. Pykälässä säädettäisiin rahapelien 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 rahapeliyhtiön

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 rahapeliä toimeenpanoon ja hyväksyä valvontajärjestelyjen käyttöönoton tällaisten rahapeliä osalta. Ehdotettu pykälä mahdollistaisi rahapeliä toimeenpanon kansainvälisessä yhteistyössä, mikä voisi tarkoittaa esimerkiksi rahapeliä yhteisten voittoluokkien tai poolien muodostamista, joista voitonjako suoritettaisiin. Pykälässä säädettäisiin eräistä kansainvälistä yhteistyötä koskevista rajoituksista. Ehdotetun 1 momentin mukaan yhteistyön edellytyksenä olisi se, että toimiluvanhaltijan yhteistyökumppanilla olisi lupa vastaavien rahapeliä toimeenpanoon ja tällä olisi myös oikeus tehdä kansainvälistä yhteistyötä. Lisäksi edellytettäisiin, että yhteistyökumppani ei toimeenpanisi tai markkinoisi rahapelejä valtakuntaan ilman toimilupaa.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan toimiluvanhaltijan tulisi varmistaa, että kansainvälisessä yhteistyössä toimeenpantavissa rahapeleissä pelaajan oikeusturva taataan ja että rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset voidaan estää. Pykälän 3 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi hakemuksesta myöntää luvan toimiluvanhaltijalle kansainväliselle yhteistyölle. Kansainvälistä yhteistyötä ei saisi aloittaa ennen kuin viranomainen olisi myöntänyt luvan haettuun yhteistyöhön. Ehdotettu sääntely mahdollistaisi viranomaisen saada rahapeliyhtiöltä tieto suunnitellusta yhteistyökumppanista, sen toimeenpanemista rahapeleistä ja mm. siitä, missä maassa yhteistyökumppanilla olisi oikeus toimeenpanna rahapelejä. Pykälän 4 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden sisäministeriölle antaa tarkempia säännöksiä kansainvälisen yhteistyön edellytyksistä ja siinä käytettävien järjestelmien, laitteiden ja arvontamenetelmien luotettavuudesta.

44 §. *Yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan pelijärjestelmät, arvontalaitteet ja arvontamenettelyt.* Pykälässä säädettäisiin siitä, että yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan olisi varmistettava, että rahapeliä toimeenpanossa käytettävät pelijärjestelmät, arvontalaitteet ja arvontamenetelmät ovat luotettavia ja arvontatulokset ovat satunnaisia. Ehdotetussa pykälässä pelijärjestelmillä, arvontalaitteilla ja arvontamenettelyillä tarkoitettaisiin kaikkia sellaisia rahapeliä toimeenpanossa käytettäviä laitteita, ohjelmistoja, menetelmiä ja menettelyjä, jotka ovat olennaisia toimeenpanon luotettavuuden ja tulosten satunnaisuuden takaamiseksi. Ne kattaisivat näin ollen laajan joukon keskenään hyvin erilaisia toimia, kuten toimeenpanossa käytettävät ohjelmistot, arvontojen satunnaisuuden luomiseen käytettävät tietotekniset menetelmät ja Lotto- ja Eurojackpot-peliä arvonnoissa käytettävät fyysiset arvontalaitteet. Fyysisin arvontalaitteiden suoritettavien arvontojen luotettavuuden ja satunnaisuuden varmistamisessa ei aiemmasta sääntelystä poiketen käytettäisi viranomaisen määräämiä virallisia valvoja. Sen sijaan arvontamenettely mukaan lukien sen oikeellisuutta ja satunnaisuutta valvovien henkilöiden kelpoisuus ja tehtävät sisältyisivät pykälässä ehdotettuun viranomaisen hyväksymän tarkastuslaitoksen selvitys- ja hyväksyntämenettelyyn.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan velvollisuudesta toimittaa valvontaviranomaiselle tarkastuslaitoksen selvitys ja hyväksyntä toimilupakaudella käyttämistään pelijärjestelmistä, arvontalaitteista ja arvontamenettelyistä näiden 1 momentissa tarkoitettujen luotettavuuden ja satunnaisuuden varmistamiseksi. Pykälässä ehdotetun mukaisesti tarkastuslaitos arvioisi toimiluvanhaltijan pelijärjestelmiä, arvontalaitteita tai arvontamenettelyjä 1 momentissa tarkoitettujen luotettavuuden ja satunnaisuuden edellytyksen näkökulmasta, eikä tarkastuslaitos saisi antaa hyväksyntää luotettavuuden tai satunnaisuuden ollessa kyseenalaisia. Myöskään tehdyn selvityksen perusteella 46 §:ssä pelijärjestelmien sijainnista säädettäväksi esitetyn vastaiselle

tai muutoin ilmeisesti tämän lain tai sen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen vastaiselle pelijärjestelmälle, arvontalaitteelle tai arvontamenettelylle ei saisi antaa hyväksyntää. Tarkastuslaitoksen tekemä selvitys ja käytettävien järjestelmien, laitteiden ja arvontamenettelyiden hyväksyntä olisi edellytys rahapelitoiminnan aloittamiselle. Tästä syystä selvitys ja hyväksyntä tulisi toimittaa valvontaviranomaiselle ennen rahapelitoiminnan aloittamista. Vastaava pelijärjestelmiä, arvontalaitteita ja arvontamenettelyjä koskeva auditointiedellytys on käytössä myös Ruotsin ja Tanskan rahapelijärjestelmissä.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että selvityksen ja hyväksynnän voisi tehdä ainoastaan viranomaisen hyväksymä tarkastuslaitos, jonka tulisi olla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 765/2008 akkreditoinnin vaatimusten vahvistamisesta ja asetuksen (ETY) N:o 339/93 kumoamisesta tarkoitettulla tavalla akkreditoitu. Vastaava edellytys on olemassa esimerkiksi Ruotsin voimassa olevassa rahapelilainsäädännössä. Toimiluvanhaltijan tulisi itse vastata tarkastuslaitoksen käyttämisestä aiheutuvista kustannuksista.

Ehdotetun pykälän 5 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi milloin tahansa toimiluvan voimassaoloaikana vaatia selvitystä toimiluvan mukaisten rahapeliin toimeenpanossa käytetyistä pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenettelyiden toiminnasta ja teknisistä ominaisuuksista. Valvontaviranomainen voisi momentin mukaan myös toimiluvanhaltijan kustannuksella vaatia tarkastuslaitoksen suorittamaan pelijärjestelmiä, arvontalaitteita ja arvontamenettelyjä koskevan auditoinnin, tarkastuksen tai hyväksynnän.

Pykäläluonnos sisältää rahapeliin toimeenpanon teknisiä vaatimuksia koskevan määräyksenantovaltuuden valvontaviranomaiselle. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään varmistamaan rahapeliin toimeenpanossa käytettävien pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenettelyjen 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. Valvontaviranomainen voisi antaa tarkempia määräyksiä rahapeliin toimeenpanossa käytettävien pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenettelyjen luotettavuudesta ja arvontatulosten satunnaisuuden varmistamista koskevista teknisistä edellytyksistä, tarkastuslaitoksen tekemän selvityksen ja hyväksynnän tarkemmasta muodosta ja sisällöstä sekä edellytyksistä, jotka tarkastuslaitoksen tulee täyttää, jotta viranomainen voi sen hyväksyä. Määräykset koskisivat muun muassa hyväksyttäviä tarkastuslaitoksia ja niiden akkreditointia, järjestelmätestausta, toimialakohtaisia standardeja ja sertifiointimenettelyjä, tietoturvaa ja -suojaa, pelijärjestelmien tietojen tallentamista, tiedonsiirtoa, arvontatulosten satunnaisuuden varmistamista ja jälkikäteistä varmentamista sekä riskien ja haavoittuvuuksien hallintaa rahapeliin toimeenpanossa.

45 §. Pelitapahtumien ja pelitil tapahtumien tekninen valvonta. Pykälässä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan velvollisuudesta säilyttää toimeenpanemiensa rahapeliin tapahtumia ja pelaajien pelitil tapahtumia sekä näiden tapahtumien valvonnasta. Pelitapahtumatietojen ja pelitil tapahtumatietojen avulla olisi mahdollista valvoa esimerkiksi pelaajien asettamien peliestojen noudattamista ja rahansiirto- ja tappiorajoja koskevan sääntelyn toteutumista rahapeliyhtiöiden toiminnassa. Vastaava valvonnallinen ratkaisu on käytössä esimerkiksi Tanskassa.

Tietoja tulisi ehdotetun 1 momentin mukaan säilyttää vähintään viisi vuotta. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan olisi lisäksi varmistettava pelitapahtumatietojen ja pelitilitapahtumatietojen muuttumattomuus ja käytettävä tätä tarkoitusta varten viranomaisen määrittämää varmennetta. Tanskassa viranomainen käyttää TamperToken –nimistä varmennejärjestelmää, jonka avulla rahapeliyhtiö varmistaa toimitettavien pelitietojen muuttumattomuuden sinä aikana, kun rahapeliyhtiö säilyttää tietoja ennen niiden toimittamista valvontaviranomaiselle. Tanskassa rahapeliyhtiöiden on integroitava viranomaisen määrittämä TamperToken –varmennejärjestelmä omaan pelijärjestelmäänsä.

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan tulisi saattaa sen toimeenpanemien pelien pelitapahtumat ja pelaajien pelitilitapahtumat valvontaviranomaisen käytettäväksi valvontaviranomaisen määräämässä muodossa, mikä mahdollistaisi tietojen tehokkaan hyödyntämisen esimerkiksi automaation avulla valvontaviranomaisen toiminnassa. Tiedot tulisi olla viranomaisen saatavilla kohtuullisen ajan sisällä rahapelin päättymisestä. Kohtuullisena aikana voitaisiin pitää noin kahden viikon aikaa.

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan tulisi ehdotetun pykälän mukaan varmistaa, että se saattaa 1 momentissa tarkoitetut tiedot valvontaviranomaisen käyttöön hyödyntäen valvontaviranomaisen valvontajärjestelmän rajapintaa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen määräyksenantovaltuudesta. Määräykset koskisivat pelitapahtumien ja pelitilitapahtumien muuttumattomuuden varmistamiseksi käytettävän varmenteen teknisiä ominaisuuksia, pelitapahtumien ja pelitilitapahtumien teknistä toimittamismuotoa, ja valvontaviranomaisen valvontajärjestelmän rajapintaan liittymisen teknisiä edellytyksiä.

46 §. Pelijärjestelmien ja arvontalaitteiden sijainti. Pykälässä säädettäisiin toimiluvanhaltijan pääsääntöisestä velvollisuudesta sijoittaa pelijärjestelmät Suomeen. Säännöksen tavoitteena on osaltaan varmistaa, että rahapelien 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 täytyessä.

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 rahapelien toimeenpanoa ja kyseinen viranomainen on tehnyt valvontaviranomaisen kanssa sopimuksen toimiluvanhaltijan toimeenpanemien rahapelien valvonnasta Suomessa. Pelijärjestelmiä ei myöskään tarvitsisi sijoittaa Suomeen, jos toimiluvanhaltija antaa valvontaviranomaiselle mahdollisuuden varmentaa pelijärjestelmän luotettavuus etäyhteyden tai muun vastaavan keinon avulla. Säännösten tarkoituksena on varmistaa, että pelijärjestelmien osalta voitaisiin huolehtia niiden luotettavasta ja arvannon satunnaisuuden varmistavasta toiminnasta pelijärjestelmien sijaintipaikasta riippumatta.

47 §. 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. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan tulisi pyydettyä esittää säännöt valvontaviranomaiselle. 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. Kasinopelien toimeenpaneminen edellyttää pelinhoitajilta erityistä ammattitaitoa ja osaamista. Kasinopeleissä, erityisesti pöytäpeleissä liikkuu suuria rahasummia. 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 säädetyt määrätyt velvoitteensa. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan olisi pidettävä kirjaa toimipaikassa työskentelevien henkilöiden koulutuksesta ja osaamisesta ja pyydettyä esitettävä tiedot valvontaviranomaiselle.

48 §. Menettelytavat väärinkäytösten havaitsemiseksi ja estämiseksi sekä ilmoitusvelvollisuus. Pelaajien kuluttajansuojan ja oikeusturvan varmistamiseksi ja mahdollisten rahapelaamisen yhteydessä esiintyvien väärinkäytösten, kuten esimerkiksi kilpailumanipulaation, estämiseksi pykälässä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan 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 rahapelilaisa 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 toimilupaperusteiseen 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. Jo yksinoikeus- ja rahapelitoimilupaa haettaessa hakijoiden tulisi 11 §:n mukaisesti sisällyttää hakemuksen liitteeksi selvitys 48 §:n mukaisista menettelytavoista sekä muista hakijan suunnitelmista toimenpiteistä 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 3 momentin mukaan valvontaviranomaisen niin pyytäessä esittää sille 1 ja 2 momentissa tarkoitetut menettelytavat.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin rahapelitoimiluvanhaltijan velvollisuudesta viipymättä keskeyttää vedonlyönti ja ilmoittaa valvontaviranomaiselle, jos se havaitsee epäsäännöllistä tai epäilyttävää vedonlyöntiä. Epäsäännöllisellä vedonlyönnillä tarkoitetaan sellaista vedonlyöntiä, joka on ristiriidassa vedonlyönnille tavallisten tai muuten kyseiselle markkinalle tunnusomaisten piirteiden kanssa tai jossa on kyse vedonlyönnistä, joka liittyy urheilukilpailuun, jonka kulku on luonteeltaan epätavanomainen. Epäilyttävällä vedonlyönnillä tarkoitetaan puolestaan urheiluvedonlyöntiä, joka vaikuttaa liittyvän luotettavien ja yhtenäisten todisteiden perusteella vedonlyönnin kohteena olevan urheilutapahtuman manipulointiin. Valvontaviranomaiselle tulisi ilmoittaa tällaisesta vedonlyönnistä esimerkiksi sen vuoksi, jos muilla toimiluvanhaltijoilla olisi samoja kohteita valikoimassaan.

Toimiluvanhaltijan tulisi ilmoittaa myös muista havaituista epäkohdista tai rikkomuksista valvontaviranomaiselle, koska kyseessä voisi olla seuraamuksiin johtava lainvastainen teko tai muutoin valvontaviranomaisen toimenpiteitä edellyttävä tilanne.

49 §. Pelaajien yhteydenottojen käsittely. Pykälässä säädettäisiin rahapeliä toimeenpanijan velvollisuudesta tarjota erimielisyyksiä, valituksia ja muita vastaavia kysymyksiä varten menettely ja huolehtia, että sillä olisi tätä varten riittävä määrä henkilökuntaa. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan tulisi pyydettyä esittää menettelytavat valvontaviranomaiselle.

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 erimielisyys 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 rahapeliä 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 kuluttajariita-asioita käsittelevä oikeussuojaelin. Lautakunnan tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia yksittäisiin erimielisyyksiin muun muassa elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisissä kulutushyödykesopimuksia koskeissa 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 edistävä 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-asiaissa 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.

50 §. 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 tunnistauneena ja voiton maksun automatisoiduttua. Veikkaus Oy:n tällä hetkellä toimeenpanemien rahapika-arpojen eli niin sanottujen raaputusarpojen osalta yhtiöllä ei tunnistaumisedellytyksestä 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 rahapeliin osalta ei voida myöskään sulkea pois mahdollisuutta, että voiton saaminen edellyttäisi pelaajalta toimenpiteitä voiton saamiseksi. Pelaajan oikeusturvan kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että hänellä olisi edelleen laissa säädetty määräaika voiton lunastamiseen. Määräaika on myös toimiluvanhaltijan kannalta tarkoituksenmukainen, jottei tämä joudu säilyttämään lunastamattomia voittoja epätarkoituksenmukaisen pitkään.

Pykälässä olisi eritelty voittojen lunastamisen alkamisajankohta eri rahapeliin toimeenpanomuotojen osalta. Voimassa olevaan lakiin nähden voiton lunastamisajan alkaminen ei olisi pykälän 1 ja 2 momenteissa sidottu arvontatuloksen vahvistamiseen raha-arpajaisien ja veikkauspelien osalta, sillä uuteen rahapelilakiin ei sisälly vastaavaa laissa säädettyä vahvistamismenettelyä. Voimassa olevan arpajaislain 43 §:n mukaisesti raha-arpajaisissa arvonnän tuloksen on vahvistanut Poliisihallitus tai julkinen notaari ja veikkauspeleissä Poliisihallitus tai virallinen valvoja. Raha-arpajaisissa arvontatuloksen vahvistaminen korvattaisiin lopputuloksen saavuttamisella voiton lunastamisajan alkamisen ajankohtana. Lopputuloksen saavuttaminen vastaisi lunastamisajan alkamisen ajankohtana arpajaislaissa säädettyä arvontatulosten vahvistamista parhaiten. Se on usein myös pelaajan näkökulmasta selkein hetki, jonka perusteella voiton lunastamisaika voisi alkaa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin vedonlyöntipeliin voittojen lunastamisen ajankohdasta. Kiinteäkertoimisen ja muuttuvakertoimisen vedonlyönnin sekä virtuaalivedonlyönnin voitto olisi lunastettava kolmen kuukauden kuluessa pelin lopputuloksen saavuttamisesta. Voimassa olevaan lakiin nähden 3 momenttiin lisättäisiin virtuaalivedonlyönti. Pelin määritelmä ehdotetaan sisällytettäväksi lain 3 §:ään.

Voimassa olevaan lakiin nähden 4 momentissa rahapeliautomaatti- ja kasinopeliin sekä sähköisten raha-automaatti- ja kasinopeliin voiton lunastamisajan alkamisajankohdaksi ehdotetaan lisättäväksi pelin ostohetki. Näissä rahapeleissä voiton lunastamisaika voisi siten alkaa joko pelin ostohetkestä tai pelin voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta. Lisäksi näiden rahapeliin lunastamisaikaa ehdotetaan lyhennettäväksi vuodesta kolmeen kuukauteen. 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 rahapeli-toimiluvan nojalla toimeenpantavaa sähköistä rahapelibingoa koskeva voiton lunastamisaika. Pelin määritelmä ehdotetaan sisällytettäväksi lain 3 §:ään.

Pykälän 5 momentissa yhdistelmäpelien voiton lunastamisaika alkaisi pelin lopputuloksen saavuttamisesta, pelin ostohetkestä tai pelin voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta. Yhdistelmäpelien osalta tulisi olla mahdollisuus toteuttaa voiton lunastamista koskeva ratkaisu kaikilla lain mahdollistamilla tavoilla, koska yhdistelmäpeli voi sisältää useamman sellaisen rahapelin toimeenpanomuotoja, joihin toimiluvanhaltijalla olisi toimilupa.

Ehdotetun 6 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella säädettäisiin raha-arpajaisten, rahapeliautomaatti- ja kasinopelien, sähköisten raha-automaatti- ja kasinopelien, sähköisen rahabingon sekä yhdistelmäpelien voittojen lunastamisen määräajan alkamisesta. Raha-arpajaisten osalta asetuksella säädettäisiin, alkaisiko voittojen lunastamisen määräaika arvan myyntiajan päättymisestä tai arvan ostohetkestä. Rahapeliautomaatti- ja kasinopelien sekä sähköisten raha-automaatti- ja kasinopelien osalta asetuksella säädettäisiin, alkaisiko voittojen lunastamisen määräaika pelin ostohetkestä tai pelin voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta. Yhdistelmäpelien osalta asetuksella säädettäisiin, alkaisiko voittojen lunastamisen määräaika kulua pelin lopputuloksen saavuttamisesta, pelin ostohetkestä tai pelin voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.

4 luku. Rahapelien markkinointi.

51 §. Markkinoinnin sääntely. Pykälässä säädettäisiin sallitusta markkinoinnista. Rahapelien markkinoinnille säädettävien rajoitusten tarkoituksena olisi lain tavoitteiden mukaisesti paitsi ehkäistä markkinoinnista aiheutuvia rahapelihaittoja, myös parantaa rahapelijärjestelmän kanavointikykyä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin eräistä sallittua markkinointia koskevista yleisperiaateista. Markkinoinnin tulisi olla toimiluvanhaltijan itsensä toteuttamaa tai tuottamaa ja markkinoinnin levittämisen taustalla tulisi aina olla sopimussuhde toimiluvanhaltijaan. Toimiluvanhaltijan tulisi hallita markkinoinnin määrää ja kattavuutta markkinoinnin maltillisuuden varmistamiseksi, mikä on mahdollista toteuttaa omien kanavien ja medioiden kautta tehdyssä markkinoinnissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin markkinoinnin maltillisuudesta. Markkinoinnin tulisi olla määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista. Maltillisuuden arviointi valvontatoiminnassa koskisi usean toimiluvanhaltijan rahapelijärjestelmässä erityisesti yksittäisen toimiluvanhaltijan markkinoinnin maltillisuuden arviointia. Mikäli toimiluvanhaltijan markkinointi rajautuisi esimerkiksi tiettyyn tapahtumaan rajatulla alueella ja rajatun ajan, markkinoinnin voitaisiin lähes aina katsoa olevan maltillista. Mikäli toimiluvanhaltija puolestaan täyttäisi kaikki tv-markkinointispotit omalla mainonnallaan, markkinointi olisi selvästi ristiriidassa momentissa tarkoitetun maltillisuusedellytyksen kanssa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin markkinoinnissa sallituista kanavista. Toimiluvanhaltija voisi toimeenpanna markkinointia monipuolisesti eri markkinointikanavissa. Pykälä ei asettaisi esteitä toimiluvanhaltijoiden toteuttamalle mahdolliselle yhteismarkkinoinnille niiden brändimarkkinoinnin osalta.

Rahapelejä sekä niitä toimeenpanevaa toimiluvanhaltijaa saisi momentin 1 kohdan mukaan markkinoida luvanhaltijan 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 markkinoitavan tuotteen kulutusta. Vuorovaikutteisuuudella tarkoitettaisiin tässä yhteydessä esimerkiksi sosiaalisessa mediassa esiintyvää kaksisuuntaista keskustelua ja käyttäjien kommentteihin reagoitua muun muassa emojien kautta. Erityisesti nuoret ovat vastaanottavia vuorovaikutteiselle markkinoinnille. Toimiluvanhaltijan tulisi huolehtia siitä, ettei sen tekemisiin markkinointijulkaisuihin verkkosivuilla tai sosiaalisen median tileillä liittyisi keskustelu- tai kommentointimahdollisuutta. Lisäksi toimiluvanhaltijan olisi huolehdittava siitä, ettei kolmannella osapuolella olisi mahdollisuutta jakaa tai uudelleen lähettää julkaisuja. Julkaisun reagoitumahdollisuus olisi kuitenkin sallittua johtuen verkkosivujen ja sosiaalisen median teknisistä ominaisuuksista. Ehdotettu 3 momentin 1 kohdan mukainen säännös kieltäisi niin sanotun vaikuttajamarkkinoinnin käytön markkinoinnin keinona rajaamalla sallitun markkinoinnin toimiluvanhaltijan omiin verkkosivuihin ja omiin sosiaalisen median tileihin. Vaikuttajamarkkinoinnin voidaan arvioida lisäävän rahapelimarkkinoinnin näkyvyyttä, määrää ja levinneisyyttä huomattavasti, mikä ei olisi perusteltua rahapelihaittojen ehkäisemistä koskevan tavoitteen kanssa.

Pykälän 3 momentin 2 kohdan mukaan markkinointi olisi sallittua sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) mukaisessa televisio- ja radiotoiminnassa. Momentin 3 kohdan mukaan rahapeliin ja toimiluvanhaltijan markkinointi olisi sallittu urheilutapahtumissa ja muissa yleisötapahtumissa. Tapahtumapaikoilla olisi siis tapahtumien aikana mahdollista markkinoida sekä rahapelejä että niitä toimeenpanevan yhtiön brändiä. Ehdotettu sponsorointia koskeva 56 § mahdollistaisi, että sponsorina toimiva toimiluvanhaltija voisi myös toimia esimerkiksi urheiluareenan pääsponsorina. Tällöin tapahtumapaikoilla voisi olla myös tapahtuma-ajan ulkopuolella toimiluvanhaltijan brändimarkkinointia. Rahapeliin markkinointi tapahtumapaikoilla olisi 51 §:n nojalla rajoitettu tapahtuma-ajankohtaan. Käytännössä tapahtuma-aikainen rahapelimainonta tulisi siis sijoittaa tapahtumapaikoille siten, että se on viiveettä poistettavissa tapahtuman loputtua. Rahapeliin markkinointia koskeva säännös ei koskisi yksityistilaisuuksia. Kyseessä tulisi tällöin olla suljettu tilaisuus, jolla ei olisi tarkoitus edistää rahapeliin kulutusta. Yksityistilaisuus voisi olla esimerkiksi toimiluvanhaltijan yhteistyökumppaneilleen järjestämä tilaisuus, mihin ei voittia lippuja esimerkiksi arvonnolla. Markkinointimateriaalia ei voisi myöskään jakaa tai levittää yksityistilaisuuden ulkopuolelle, esimerkiksi näkyvin mainoksin tapahtumapaikan ulkopuolella tai sosiaalisessa mediassa.

Momentin 4 kohdan mukaan markkinointi olisi sallittua painetussa mediassa ja painettua mediaa vastaavassa sähköisessä julkaisussa. Painetulla medialla tarkoitettaisiin erityisesti kaupallisia sanomalehtiä ja aikakautisia julkaisuja, jotka myyvät mainostilaa kaupalliselle viestinnälle. Markkinointi olisi sallittua myös niiden sähköisen kanavan julkaisuissa. Momentin 5 kohdan mukaan markkinointi olisi sallittua pelipisteissä, niiden rahapeliin osalta, joita on saatavilla kyseisessä pelipisteessä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin ulkomarkkinoinnista. Ulkomarkkinointi olisi sallittua momentissa säädetyin rajoituksin. Yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja sen toimeenpanemina veikkauspelejä, raha-arpajaisia, rahapika-arpoja ja sähköisiä rahapika-arpoja sekä rahapelitoimiluvanhaltijaa saisi ulkomarkkinoida. Rahapelitoimiluvan haltijan ulkomarkkinointia ei saisi sijoittaa varhaiskasvatuksen järjestämipaikan, esi- tai perusopetuksen järjestämipaikan, toisen asteen oppilaitoksen, apteekin, terveydenhuollon toimintayksikön tai päihdehuollon yksikön läheisyyteen. Säännöksen tarkoituksena on vähentää alaikäisten, nuorten ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien altistumista erityisen pelihaittariskin sisältävien rahapeliin markkinoinnille. Voimassa olevan lain tavoin

pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että fyysisen kanavan rahapeliautomaatteja 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 rahapeliautomaatteja. 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.

52 §. Kielletyt markkinointikeinot ja -tavat. Säännös vastaisi pääosin voimassa olevaan arpajaislain 14 b §:ään sisältyvää sääntelyä sallitun markkinoinnin sisältöön ja keinoihin liittyvistä rajoituksista (HE 135/2021 vp). Voimassa olevan lain tavoin pykälä sisältäisi luettelon sellaisista markkinointikeinoista ja -tavoista, joiden voidaan katsoa edistävän rahapelihaittoja aiheuttavaa pelaamista ja jotka eivät siksi olisi sallittua markkinointia. Kiellettyjä markkinointikeinoja ja -tapoja ei ole kuitenkaan mahdollista tyhjentävästi säännellä, koska kaikkia sellaisia markkinoinnin muotoja, jotka voivat edistää haittoja aiheuttavaa rahapelaamista, ei ole mahdollista tunnistaa. Tämän vuoksi pykälän 15 kohdassa säädettäisiin, että markkinoinnilla ei saisi edistää rahapelihaittoja aiheuttavaa pelaamista myöskään muulla momentin 1–14 kohdassa tarkoitettua tapaa vastaavalla tavalla.

Markkinoinnissa olisi noudatettava myös kuluttajansuojalain markkinointia koskevia säännöksiä. Markkinointi ei saa siten olla hyvän tavan vastaista tai sopimatonta. Markkinoinnin olisi oltava selkeästi tunnistettavissa kaupalliseksi viestinnäksi ja siinä on tultava ilmi, kenen lukuun markkinoidaan. Markkinointi ei saa myöskään olla aggressiivista eli markkinoinnissa ei saa käyttää häirintää, pakottamista ja muuta sellaista kuluttajan painostamista, joka on omiaan johtamaan siihen, että kuluttaja tekee ostopäätöksen tai muun kulutushyödykkeeseen liittyvän päätöksen, jota hän ei ilman painostamista olisi tehnyt. Markkinointi ei saa sisältää väittämiä tai luoda mielikuvia, jotka eivät perustu tosiasioihin tai tutkittuun tietoon. Toisaalta kuluttajille on ilmoitettava seikat, joilla on olennaista merkitystä rahapelin ostamiseen. Voimassa olevasta arpajaislaista poiketen valvontaviranomaisen tehtäväksi ei enää säädettäisi valvoa, että rahapelien markkinoinnissa noudatetaan rahapelilain lisäksi kuluttajansuojalain säännöksiä. Rinnakkaisten toimivaltuuksien sijaan kuluttajansuojalain markkinointia koskevien säännösten noudattamista valvoisi kuluttajansuojalain mukaisesti jatkossa pelkästään kuluttaja-asiamies.

Ehdotettu pykälä sisältäisi sellaisia markkinointia koskevia periaatteita, joiden EU-tuomioistuimien oikeuskäytännössään katsonut olevan ristiriidassa rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäävässä rahapelijärjestelmässä. Tällaisia periaatteita ovat esimerkiksi 1 kohdassa tarkoitettu rahapelaamiseen yllyttäminen, 3 kohdassa tarkoitettu rahapelaamisen arkipäiväistäminen, 6 kohdassa tarkoitettu suurien voittojen mahdollisuuksien korostaminen ja 12 kohdassa tarkoitettu rahapelaamiseen kehottaminen yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi. Kuluttajien suojaaminen epäasialliselta ja haitalliseen pelaamiseen kannustavalta markkinoinnilta on huomioitu useissa luettelon kohdissa, kuten 4 kohdan mukaisessa kiellossa esittää rahapelaaminen keinoksi taloudellisen aseman parantamiseksi tai vaihtoehdoksi työnteolle, 5 kohdan mukaisessa kiellossa kuvaavalla rahapelaaminen tavaksi edistää henkilön sosiaalista menestystä tai hyväksyntää sekä 7 kohdan mukaisessa kiellossa käyttää markkinoinnissa käyttämällä hyväksi rahapelaamiseen liittyvää tietämättömyyttä, kokemattomuutta tai herkkäuskoisuutta.

Ehdotetun pykälän 8 kohta kieltäisi erilaisten tarjousten käyttämisen ja ilmaispelien tarjoamisen markkinoinnissa lukuun ottamatta edellä 26 §:ssä säädettäväksi esitettyä

poikkeusta antaa asiakkaille tietyin rajoittein bonuspelirahaa. Bonuskierrosten ja -rahan käyttäminen markkinoinnissa on rahapelialalla erityisesti uusasiakashankinnassa hyvin yleinen markkinoinnin muoto. Rajoituksitta tällainen markkinointi voi antaa kuvan, että bonuskierrosten ja -rahan pelaaminen olisi riskitöntä. Tarjousten tarkoituksena on kuitenkin houkutellessa kuluttaja rahapelihyödykkeiden pariin ja ne voidaan kokea houkutteleviksi etenkin riskiryhmissä.

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 tulkinut säännöstä niiden perusteluiden mukaisesti. Ehdotetulla 9 kohdan säännöksellä ei kuitenkaan sen sanamuotonsa mukaisesti kiellettäisi saman rahapelin tarjoamista rahapelin ostotapahtuman, valinnan taikka voiton perimisen yhteydessä. Ehdotetulla kiellolla ei ole tarkoitus myöskään kieltää oheispelin tarjoamista siihen liittyvän Lotto, Vikinglotto tai Eurojackpot-pelin ostamisen yhteydessä. Nykyisin sisäministeriön antamassa asetuksessa Veikkaus Oy:n rahapeliä pelisääntöistä säädetään, että Jokeripelejä ja Lomatonnipelejä voi pelata Loton, Vikingloton ja Eurojackpot-pelin oheispelinä. Oheispelinä pelattaessa pelaaja ei voi itse valita numeroita. Edellä 31 §:ssä ehdotetaan, että sisäministeriön asetuksella säädettäisiin jatkossa yksinoikeustoimiluvan haltijan rahapeliä pelisääntöistä.

Pykälän 11 kohdassa kiellettäisiin liittämistä markkinointiin pikaluottojen tai muiden vastaavien rahoitusinstrumenttien markkinointia. Pikaluotoilla tarkoitetaan tyypillisesti esimerkiksi nopeasti saatavia, summaltaan pieniä, alle kolmen kuukauden pituisia kulutusluottoja, joita myönnetään yksityishenkilöille tekstiviestillä tai internetissä tehtävän lainahakemuksen perusteella ja joiden saamiseksi ei edellytetä vakuuksia. 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.

Pykälän 13 kohdassa kiellettäisiin rahapeliä muiden hyödykkeiden tarjoaminen ilmaiseksi tai alennetulla hinnalla rahapeliä markkinoinnin yhteydessä muulla kuin ehdotetussa 26 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Kiellettyjä tapoja olisivat asiakasedun hyvän tavan vastaisuus, edun merkittävän poikkeavan suuri rahallinen arvo tai edun tarjoamisen liittäminen pelaamisen määrään tai pelaamattomuuteen.

Pykälän 14 kohdassa säädettäisiin kiellosta hyödyntää rahapeliä markkinoinnissa niin sanottua kumppanuusmarkkinointia (englanniksi affiliate marketing), joka perustuisi verkkoliikenteen ohjaamiseen rahapelisivustolle. Säännöksessä tarkoitettua kumppanuusmarkkinoinnin käyttöä markkinoinnin keinona voisi aiheuttaa väärinkäytöksiä ehdotetussa 52 §:ssä säädettäväksi ehdotetun markkinoinnin yhteydessä annettavien tietojen osalta ja hämärtää eroa toimiluvan haltijoiden ja laittomien toimijoiden välillä. Kumppanuusmarkkinointi on rahapelialalla yleinen asiakashankinnan tapa, joka voi näyttäytyä kuluttajalle hyvin eri muodoissa. Nykyjärjestelmässä tavanomaisia tapoja ovat erilaiset teemaverkkosivut, kuten onlinekasinoiden ominaisuuksia vertailevat sivustot tai urheilu- ja harrastusaiheiset ajankohtaissivustot. Yhteinen nimittäjä näille sivustoille on usein

niiden näennäinen informatiivisuus ja se, että ohjatessaan verkkoliikennettä rahapeli-toimijan sivustoille ne sisältävät teemasivuston yksilöivän linkin, alennuskoodin tai muun vastaavan tunnusteen, minkä perusteella rahapeli-toimija tulee tietoiseksi potentiaalisen asiakkaan ohjaavasta sivustosta. Kumppanuusmarkkinoinnin tunnuspiirteenä voi olla myös pelaajien ohjaaminen pelisivustoille erilaisten tarjousten avustuksella. Pelaajat löytävät kumppanuussivustoille tyypillisesti hakukoneisiin, kuten Googleen, tehtyjen hakujen perusteella. Tyypillisesti kumppanuusyhteistyö perustuu palkkion maksamiseen sivustojen ylläpitäjille ohjatun liikenteen perusteella. Palkkio voi perustua joko ohjattuun verkkoliikenteeseen, sen perusteella rekisteröityneisiin uusiin asiakassuhteisiin, suhteelliseen osuuteen rekisteröityneiden asiakkaiden häviämään rahaan tai kaikkien edellä mainittujen yhdistelmään.

53 §. *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 rahapelien 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. Alaikäisille suunnattuina pidettäisiin sellaisia julkaisuja, tapahtumia ja mainoksia, joiden kohderyhmä koostuisi pääasiassa lapsista ja nuorista tai niiden ensisijainen kohderyhmä olisivat lapset ja nuoret. Urheilutapahtumien osalta alaikäisille suunnatuilla tarkoitettaisiin esimerkiksi lasten ja nuorten urheilukilpailuja mutta ei aikuisten urheilua, jota katsomassa olisi myös alaikäisiä.

54 §. *Suoramarkkinointikielto.* Pykälässä säädettäisiin luonnolliseen henkilöön kohdistetusta suoramarkkinoinnista. Säännösehdotus perustuu hallitusohjelmaan, jonka mukaan pelien henkilökohtainen markkinointi ilman henkilön nimenomaista suostumusta kielletään. Pykälän 1 momentin mukaan suostumus suoramarkkinointiin täytyisi antaa nimenomaisesti. Tällä säännöksen sanamuodolla voitaisiin paremmin ehkäistä tilanteita, joissa suostumuksen antaminen olisi esimerkiksi piilotettu muussa yhteydessä rahapelien suoramarkkinointiin liittymättömiin sopimusehtoihin ja yhdistetty niiden hyväksymiseen. Rahapeliyhteisön asiakkuuteen ei saisi siten automaattisesti kuulua suostumusta suoramarkkinointiin. Suoramarkkinoinnilla tarkoitetaan tässä yhteydessä markkinointiviestintää, joka kohdennetaan suoraan vastaanottajalle muun muassa puhelimitse, tekstiviestitse, sähköpostitse, postitse tai esimerkiksi sosiaalisessa mediassa lähetetyn yksityisviestin välityksellä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että puhelimitse tehty suoramarkkinointi olisi kielletty siltä välttymisen vaikeuden vuoksi ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden suojelemiseksi rahapelihaitoilta. Puhelinnumeroiden vaihtumisen vuoksi puhelinmarkkinointi voi altistaa markkinoinnin kohteeksi myös alaikäisiä. Puhelimitse tehtävää suoramarkkinointia koskeva kielto tarkoittaisi nimenomaisesti puhelinsoitoilla tehtävää markkinointia erotuksena tekstiviestitse tehtävästä markkinoinnista. Puhelimitse tehty suoramarkkinointi ei olisi siis mahdollista edes luonnollisen henkilön nimenomaisella suostumuksella.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että peliestoasiakkaisiin kohdistuva markkinoinnin kohdistamisen kielto kattaisi kaiken kohdennetun mainonnan. Markkinointia ei saisi kohdistaa henkilölle, joka on asettanut itselleen kaikkea pelaamista koskevan eston tai joka ei olisi pelannut toimiluvanhaltijan rahapelejä edellisen kahden vuoden aikana. Kohdennettu display-

mainonta tulisi estää, mikäli henkilön evästietiedoissa on tieto peliestosta, tai tieto peliestosta olisi välittömästi hyödynnettävissä muilla tavoin. Suoramarkkinoinnin lopettamisen tulisi olla kuluttajalle yksinkertaista ja saavutettavaa.

55 §. Markkinoinnin yhteydessä annettavat tiedot. 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 valvontaviranomaisesta. 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 ja riittävän isolla, 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 tulevista lähetyksissä voi esiintyä järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden rahapelien markkinointia ja ilman tietoa toimiluvasta kuluttaja ei voisi erottaa toimiluvan nojalla harjoitettavan rahapelitoiminnan markkinointia ilman toimilupaa harjoitettavan rahapelitoiminnan markkinoinnista. Tietoja ei tarvitsisi sisällyttää toimiluvanhaltijoiden sisäiseen käyttöön tai yhteistyötahoille tarkoitettuun materiaaliin kuten kyniin, mukeihin ja vaatteisiin. Pykälän 2 momentin mukaisesti tietoa myönnetystä toimiluvasta ja valvovasta viranomaisesta ei olisi tarpeellista sisällyttää radiomainokseen.

56 §. Sponsorointi. Pykälässä säädettäisiin sponsoroinnista. Voimassa oleva arpajaislaki ei sisällä sponsorointia koskevaa erityistä säännöstä. Sponsorointi on ollut Veikkaus Oy:lle sallittu markkinoinnin muoto laissa säädetyin muuta markkinointia koskevin rajoituksin. Pykälän 1 momentin mukaan toimiluvanhaltijan tulisi varmistaa, että sponsoroinnissa ei tuoda esiin toimiluvanhaltijan toimeenpanemia rahapelejä. Sponsoroinnille ja sitä koskevalle yhteistyölle on luonteenomaista, että viestintä tapahtuu sponsorin tukeman kohteen kautta. Sponsoroinnin erityispiirteet huomioiden sponsoroitu kohde voisi esimerkiksi asusteissaan, sosiaalisessa mediassa ja verkkosivuillaan tuoda esiin sponsorinsa. Esimerkiksi sponsoroitavan liigan, joukkueen tai yksittäisen sponsoroitavan urheilijan sivuilla tai sosiaalisen median kanavilla olisi näin ollen mahdollista tehdä sponsorina olevan toimiluvanhaltijan nimen ja logon sisältäviä julkaisuja. Sponsorina toimiva toimiluvanhaltija voisi myös toimia esimerkiksi urheiluareenan pääsponsorina, jolloin sponsoroitu urheiluareena voitaisiin nimetä sponsorin nimen mukaisesti ja urheiluareenassa ja sen rakenteissa voisi olla esillä sponsorin nimi ja logo. Ehdotetun 51 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan tapahtumapaikoilla olisi lisäksi tapahtumien aikana mahdollista markkinoida rahapelejä toimeenpanevan yhtiön brändin lisäksi rahapelejä. Rahapelien markkinointi tapahtumapaikoilla olisi 51 §:n nojalla rajoitettu tapahtuma-ajankohtaan.

Edellä 53 §: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 2 momentin säännöksen tarkoituksena olisi estää alle 18-vuotiaiden käyttäminen rahapelaamista tukevissa mainoksissa ja rahapelaamisen edistämisessä sekä estää rahapelaamisen mainostaminen tilaisuuksissa, joiden osallistujat ja yleisö olisivat pääasiassa alaikäisiä.

Pykälän 3 momentin tarkoituksena on estää esimerkiksi edustusjoukkueiden sponsorintisopimuksen 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 4 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 5 momentin tarkoituksena on täsmentää alaikäisiin kohdistuvan markkinoinnin kieltä. Sponsorointi tulisi kohdistaa ainoastaan tuotteisiin tai palveluihin, jotka on tarkoitettu täysi-ikäisten käyttöön

5 luku. Valvonta.

57 §. 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 toimilupien 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. Valvontaviranomaisen voisi erityisesti tehokkaan markkinoinnin valvonnan suorittamiseksi aktiivisesti seurata avoimia tietolähteitä, mukaan lukien sosiaalisen median tilien julkaisut, jotka edellyttävät kirjautumista kyseessä oleviin sosiaalisen median palveluihin tai liittymistä niillä oleviin avoimiin ryhmiin.

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 toimilupien määrän ja toimiluvanhaltijoiden pelikatteen, markkinointitoimenpiteet, lain nojalla toimiluvanhaltijoille ja muille toimijoille määrätyt seuraamukset sekä muut vastaavat rahapelimarkkinoiden kehitystä kuvaavat seikat. Viranomaisen raportointi perustuisi erityisesti valvontatoimenpiteiden yhteydessä kertyneeseen tietoon sekä toimiluvanhaltijoilta laissa säädettyjen raportointivelvollisuuksien nojalla saatuihin tietoihin.

58 §. Lupa- ja valvontarekisteri. Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisen pitämästä lupa- ja valvontarekisteristä, jonka rekisterinpitäjänä toimisi valvontaviranomainen. Valvontaviranomainen pitäisi rekisteriä yksinoikeustoimiluvan, rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan saamiseksi tehdyistä hakemuksista, toimilupien käsittelystä, toimilupien peruuttamisista, luvan hakijoista ja saajista, ilmoituksista, ilmoitusten tekijöistä, pelien toimeenpanosta ja markkinoinnista, pelaajista, peliestoista, rahansiirto- ja

tappiorajoista, asiamiehistä, tarkastustoimenpiteistä sekä kieltoihin, poistomääräyksiin , 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 57 §:ssä. Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta säädettäisiin lain 63 ja 64 §:ssä.

Ehdotetussa 1 momentissa mainituilla ilmoituksilla tarkoitettaisiin lain 18 §:n mukaisia ilmoituksia toimiluvanhaltijaa, sen toimintaa, omistusta, johtoa ja taloudellisia toimintaedellytyksiä koskevista olennaisista muutoksista. Lisäksi ilmoituksilla tarkoitettaisiin lain 60 §:n mukaista ilmoitusta syytteen nostamista varten ja 69 §:n mukaista tilintarkastajan tekemää ilmoitusta.

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 käyttötarkoitukslähtöisyys velvoittaa suoraan sovellettavana joka tapauksessa, henkilötietojen käsittelyn sitominen tiettyyn alustaan olisi tietojen käsittelyn näkökulmasta merkityksentöntä.

Ehdotetun lain 99 §:ssä säädettäisiin erikseen pelihaittarekisteristä, jonka rekisterinpitäjänä toimisi Terveystieteiden 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 rekisterinpitäjille erilliset tietojärjestelmät.

Tietojen käsittelyn teknisestä toteutustavasta riippumatta, olisi rekisterien yhteydessä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn tapahduttava henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn mukaisesti. Erityisesti jos rekisterien tietoja käsiteltäisiin samassa tietojärjestelmässä, olisi varmistuttava yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan mukaisten henkilötietojen käsittelyä koskevien periaatteiden, kuten 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutumisesta.

59 §. Luettelo toimiluvanhaltijoista. Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisen velvollisuudesta pitää luettelo toimiluvan saaneista luonnollisista henkilöistä ja oikeushenkilöistä. Valvontaviranomainen pitäisi luettelo yleisessä tietoverkossa ja sen tulisi olla koneluettavassa muodossa. Lista pitäisi sisällään toimiluvanhaltijoiden yksilöintitietoja, jotka viranomainen on saanut toimilupahakemuksen hakemisen yhteydessä. Listassa julkaistaisiin ainakin toimiluvanhaltijan nimi ja rekisteritunnus. Säännöksen tarkoituksena olisi saattaa yleisön helposti saataville tiedot voimassa olevista toimiluvista ja niiden

haltijoista. Esimerkiksi Ruotsin ja Tanskan valvontaviranomaiset julkaisivat verkkosivuillaan tiedot myönnettyistä toimiluvista.

60 §. Ilmoitus syytteen nostamiseksi. Pykälän mukaan valvontaviranomaisen olisi ilmoitettava todetusta lainvastaisesta teosta tai laiminlyönnistä poliisille esitutkintaa varten. Valvontaviranomainen voisi kuitenkin jättää ilmoituksen tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä, eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista. Ilmoitusta ei tulisi myöskään tehdä, jos valvontaviranomainen olisi käynnistänyt asiassa seuraamusmaksun määräämistä koskevan menettelyn. Ehdotetun lain 75 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohdan mukaisista teoista olisi mahdollista käynnistää seuraamusmaksumenettely tai vaihtoehtoisesti ilmoittaa asiasta poliisille esitutkintaa varten. Valvontaviranomaisen tulisi tehdä rikkomuksen esille tullessa harkinta siitä, kumman menettelyn se käynnistäisi. Koska seuraamusmaksu on luonteeltaan rangaistusluonteinen seuraamus, ei seuraamusmaksua saisi ehdotetun rahapelilain 86 §:n mukaisesti 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, taikka jolle on samasta rikkomuksesta annettu rikosasiassa tuomio. Valvontaviranomaisen tulisi selvittää riittävästi asiaan liittyvät tosiseikat, jotta esitutkinta voitaisiin suorittaa ilman suuria vaikeuksia. Poliisi voisi myös pyytää valvontaviranomaiselta selvityksiä esitutkinnan aikana.

61 §. Valvontaviranomaisen henkilökunnan rahapeleihin osallistumisen kieltö. 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.

62 §. 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 luottamusta 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 omaisuuden suojaa 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 toimiluvan haltijoiden ja muiden rahapeliyhtiöiden osakkeiden tai niihin liittyvien johdannaisten hankinta. Kielto koskisi myös yhteissijoitusyrityksiä, joiden pääsiällinen tarkoitus (yli 50 prosenttia rahaston varoista) on sijoittaa rahapeliyhtiöiden osakkeisiin. Ilmoitettavilla tiedoilla olisi ennen kaikkea merkitystä viranomaisen arviossa virkaan nimitettävän edellytyksistä hoitaa täytettävänä olevan viran tehtävät.

Virkamieslain 8 a §:n mukaan viranomaiselle annetut henkilön taloudellista asemaa koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä.

63 §. *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. 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 tilastoimiseksi salassapitosäännösten estämättä ja maksutta säännöksessä tyhjentävästi yksilöidyt tarpeelliset tiedot. Tiedonsaantioikeudet rajattaisiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti laissa tyhjentävästi lueltuihin valvontatehtävän suorittamiseksi ja rahapelimarkkinan seurannan ja raportoinnin osalta tarpeellisiin tietoihin. Tiedonsaantioikeus kohdistuisi yksinoikeustoimiluvan, rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistoimiluvan haltijoihin. Valvontaviranomaisen valvonta- ja raportointitehtävä ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa.

Viranomaisen toimilupa- ja valvontatehtävien hoitamiseksi tarpeellisia tietoja olisivat ensinnäkin yksinoikeustoimiluvan, rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan myöntämiseksi tarvittavat tiedot. Nämä tiedot olisivat ehdotetun lain 11 §:ssä tarkoitettuja tietoja. Toimiluvan myöntämisen jälkeen viranomainen valvoisi toimilupien edellytysten olemassa oloa, ja tätä tarkoitusta varten valvontaviranomainen voisi pyytää toimiluvan myöntämiseksi tarvittavia tietoja uudestaan toimiluvanhaltijalta. Tiedonsaantioikeus koskisi myös valvontamaksun määrittämiseksi tarvittavia tietoja ja pelaajan asettamia rahansiirto- ja tappiorajoja. Viranomaisen tulisi saada tietoonsa myös pelaajia koskevat peliestot, rahapelien pelitapahtumat, ja rahapelien pelitilapahtumat. Pelitapahtumien ja pelitilapahtumien toimittamisesta valvontaviranomaiselle valvontaviranomaisen valvontajärjestelmän rajapinnan kautta säädettäisiin ehdotetun lain 45 §:ssä.

Valvontatehtävien hoitaminen edellyttäisi myös rahapelien markkinointia ja rahapelien toimeenpanoa koskevien tietojen saamista sekä rekisteröidyn pelaajan tunnistetietojen saamista. Käytännössä rekisteröityä pelaajaa koskevat tiedot tarkoittaisivat yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan asiakasrekisteritietoja. Markkinointia koskevat tarpeelliset tiedot olisivat esimerkiksi raportointivelvollisuutta koskevassa 68 §:ssä tarkoitettujen toimiluvanhaltijan edeltävän vuoden markkinointia koskevat tiedot. Rahapelien toimeenpanoa koskevat tiedot pitäisivät puolestaan sisällään ainakin saman 68 §:n mukaiset tiedot pelitoiminnan kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin toimiluvanhaltija on ryhtynyt pelaamisesta aiheuttamien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi. Toimeenpanoa koskevat tarpeelliset tiedot pitäisivät sisällään myös ehdotetussa 35 §:ssä säädetyn omavalvontasuunnitelman sisältämät tiedot. Valvontatehtävien hoitaminen edellyttäisi myös toimiluvanhaltijoilta saatavia tietoja pelikulutuksesta tuotetasolla, alueellisesti, kanavakohtaisesti ja myyntipaikkakohtaisesti sekä myyntipaikkojen ja raha-automaattien sijoittumista koskevia tietoja. Tiedot alueellisesta pelikulutuksesta perustuisivat pelaajien asuinpaikkatietoihin. Edellä mainitut tiedot voivat pitää sisällään myös henkilötietoja, kuten pelaajien henkilötunnuksia.

64 §. *Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta.* Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta saada tietoja viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta. Rahapelitoiminnan tehokas valvonta sekä väärinkäytösten ehkäiseminen ja selvittäminen edellyttävät viranomaisten välistä yhteistyötä. Siksi valvontaviranomaiselle ehdotetaan oikeutta saada salassapitosäännösten estämättä ja maksutta toiselta viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta välttämättömiä tietoja toimiluvan myöntämistä koskevien edellytysten arvioimiseksi ja tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvomiseksi. Tiedot voisivat sisältää henkilötietoja.

Viranomaisia, joihin tiedonsaantioikeus kohdistuisi, olisivat esimerkiksi poliisi-, rikosrekisteri-, ulosotto-, vero- ja väestörekisteriviranomaiset. Verohallinnosta luovutettavaksi tarvittavia tietoja olisivat esimerkiksi tiedot siitä, että hakijalla on tai on ollut veroihin liittyvien velvollisuuksiensa hoitamisen laiminlyöntejä. Eläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuuttamiseen liittyvien velvollisuuksien hoitamista koskevien tietojen saaminen edellyttää, että pykälässä olisi maininta siitä, että valvontaviranomaisella olisi oikeus saada tiedot myös muuta julkista tehtävää hoitavalta. Toiselta viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta taholta saatuihin tietoihin sovellettaisiin samanlaista salassapitovelvollisuutta kuin sellaisiin tietoihin, jotka valvontaviranomainen on saanut rahapelilaisissa tarkoitettuja tehtäviä suorittaessaan.

65 §. *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. Rahapelilain 65 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä ja myös oma-aloitteisesti tietoja toiselle viranomaiselle kahdessa eri tilanteessa. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi luovuttaa toiselle viranomaiselle toimilupa- ja valvontatehtäviä suorittaessaan saamia tietoja, jos tiedot olisivat välttämättömiä valvontaviranomaisen omien toimilupa- ja valvontatehtävien suorittamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan tietojen luovuttaminen olisi mahdollista pyynnöstä ja oma-aloitteisesti silloin, kun lupa- ja valvontatehtävää suoritettaessa saadut tiedot olisivat välttämättömiä toiselle 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.

66 §. *Oikeus saada tietoja sakko- ja rikosrekisteristä.* Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta saada tietoja sakko- ja rikosrekisteristä. Jotta valvontaviranomainen voisi arvioida hakijana olevan luonnollisen henkilön ja hakijana olevan oikeushenkilön merkittävien omistajien ja johdon sekä toimiluvanhakijan edustajan luotettavuutta ja sopivuutta ehdotetun 10 §:n mukaisesti, valvontaviranomaisella tulisi olla oikeus saada tätä varten tarpeelliset tiedot sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 46 §:ssä tarkoitettusta sakkorekisteristä. Rikosrekisteritiedot toimiluvanhakijan luotettavuuden ja sopivuuden selvittämiseksi valvontaviranomaiselle voidaan luovuttaa rikosrekisterilain (770/1993) 4 a §:n nojalla.

67 §. *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.

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 poliisin päätöksenteosta ja virka-apun 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.

68 §. *Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan raportointivelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan raportointivelvollisuudesta valvontaviranomaiselle. Osa selvityksistä ja asiakirjoista tulisi toimittaa myös pykälässä mainituille ministeriöille.

Raportointivelvollisuus olisi keskeinen osa toimiluvanhaltijoiden toiminnan jälkikäteistä valvontaa. Selvitysten ja asiakirjojen raportoimisen edellyttäminen mahdollistaisi osaltaan viranomaiselle seurata valtakunnassa tapahtuvaa rahapelien toimeenpanoa ja markkinointia sekä arvioida toimiluvan myöntämisen edellytysten olemassaoloa. Pykälässä tarkoitettut selvitykset ja asiakirjat olisivat myös välttämättömiä valvontaviranomaiselle 57 §:ssä säädettyä ehdotetun rahapelimarkkinoiden kehityksen seuranta- ja raportointitehtävän kannalta.

Vuosittainen raportointivelvollisuus kattaisi ehdotetun 1 momentin 1–5 kohtien mukaan seuraavaa vuotta koskevan toimintasuunnitelman, seuraavaa vuotta koskevan talousarvion, edellisen vuoden tilinpäätösasiakirjat, selvityksen rahapelien markkinoinnista edelliseltä vuodelta sekä selvityksen pelitoiminnan kehityksestä edellisellä vuonna. Voimassa olevaan arjaislakiin sisältyy vastaavat säännökset.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa toimintasuunnitelmassa toimiluvanhaltija kuvaisi suunnitelmiaan tulevan vuoden toiminnalleen. Toimintasuunnitelman tulisi kattaa toimiluvanhaltijan toimintaa koskevat keskeiset suunnitelmat, kuten yritysjärjestelyitä koskevat muutokset, markkinointisuunnitelmat, rahapelivalikoimaa koskevat muutokset ja muutokset asiamiestoiminnassa. Koska suunnitellut toimet voivat muuttua ajan kuluessa, olisi mahdollista, että toimintasuunnitelmassa kuvatut toimenpiteet eroaisivat jossain määrin seuraavan vuoden raportoinnin yhteydessä annettavasta toteutuneista toimenpiteistä.

Lisäksi raportointivelvollisuuteen kuuluisi 1 momentin 6 kohdan mukaan 35 §:ssä tarkoitettua oma-valvontasuunnitelman toimittaminen. Suunnitelma pitäisi sisältää myös toimiluvanhaltijan suorittamat toimet 34 §:n mukaisen huolenpitovelvollisuuden toteuttamiseksi. Toimiluvanhaltijan tulisi raportoida vuosittain niistä toimenpiteistä, joihin se on osana huolenpitovelvollisuuttaan ryhtynyt rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Kyse olisi esimerkiksi tiedoista siitä, miten yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijat olisivat hyödyntäneet peli- ja pelaajadataa ja minkälaisiin toimenpiteisiin ne olisivat arvioinnin perusteella ryhtyneet. Toimiluvanhaltijoiden tulisi raportoida ainakin yhteydenotot pelaajiin, pelaajien yhtiön peleihin asettamat peliestot sekä yhtiön pelaajalle asettamat peliestot. Vuosittaisessa raportoinnissa valvontaviranomaiselle raportoitaisiin haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi toteutetuista toimenpiteistä yleisemmällä tasolla, kuten esimerkiksi pelaajiin kohdistuneiden yhteydenottojen ja muiden toimenpiteiden määrät ja muodot sekä erilaisten peliestojen määrien kehitys. Viranomaiselle ei siis raportoitaisi yksittäisten pelaajien tasolla.

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvanhaltijan tulisi myös toimittaa vuosittain selvitys epäsäännöllisestä tai epäilyttävästä vedonlyönnistä toimiluvanhaltijan vedonlyöntikohteissa, epäilyistä ja todetuista kilpailumanipulaatiotapauksista sekä kilpailumanipulaation

torjuntatoimenpiteistä. Raportointivelvollisuus liittyy erityisesti 48 §:ssä toimiluvanhaltijoille asetettavaan velvollisuuteen olla menettelytavat väärinkäytösten havaitsemiseksi ja estämiseksi.

Viranomaisen voisi 2 momentin mukaan antaa tarkempia määräyksiä selvitysten toimittamisen määräajoista ja selvitysten sisällöstä. Määräysten antaminen voisi olla tarpeen selvitysten yhdenmukaistamiseksi sekä sen varmistamiseksi, että valvontaviranomainen saisi oman seuranta- ja raportointitehtävänsä suorittamiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset tarkoituksenmukaisessa aikataulussa.

Ehdotetun 3 momentin mukaan pykälän 1 momentissa tarkoitettujen asiakirjat olisi toimitettava myös sisäministeriölle, sillä sisäministeriön vastuulla on rahapelilainsäädännön ja rahapelipolitiikan valmistelu. Sisäministeriön tehtävien luonne edellyttää näiden asiakirjojen saamista, esimerkiksi sen osalta, miten toimiluvanhaltijat olisivat toimeenpanneet ja markkinoineet rahapelejä sekä mihin toimenpiteisiin rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi olisi ryhdytty. Myös sosiaali- ja terveysministeriölle olisi toimitettava 1 momentissa mainitut asiakirjat. Sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluisi jatkossakin rahapelihaittojen seuranta, tutkimus, arviointi sekä rahapelihaittojen ehkäisyn ja hoidon kehittäminen. Esimerkiksi ehdotetun 1 momentin 1 kohdan mukaisten toimintasuunnitelmien ja 6 kohdan mukaisten selvitysten avulla ministeriö voisi osaltaan arvioida ja seurata rahapelihaittoja ja sitä, miten haittojen ehkäisy voitaisiin kehittää.

Pykälän mukaisesta raportointivelvollisuuden laiminlyömisestä voitaisiin määrätä 80 §:n nojalla rikemaksu.

69 §. Tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuus. Voimassa olevaan arpajaislakiin nähden 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.

70 §. Valvontamaksu. Pykälässä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijalta, rahapelitoimiluvan haltijalta ja peliohjelmistotoimiluvan haltijalta perittävästä valvontamaksusta. Kyse olisi veronluonteisesta maksusta, joka ei perustuisi suoraan valvontatoiminnasta aiheutuviin kustannuksiin. Sääntelyn taustalla vaikuttaa ajatus siitä, että suuret valvottavat subventoivat maksuosuudellaan osin pienempien valvottavien valvontamaksuja sekä kustantavat suhteessa enemmän valvontatyössä tarvittavaa infrastruktuuria. Vastaavan kaltainen veronluonteinen valvontamaksu peritään Finanssivalvonnan valvottavilta. Pykälän 1 momentin mukaan valvontamaksu määrättäisiin kalenterivuositain euromääräisenä kiinteänä maksuna. Valvontaviranomaisen kerättävissä olevien valvontamaksujen määrä olisi arvion mukaan enimmillään 10 miljoonaa euroa. Valvontamaksujen määrät on laskettu käyttäen arviota, jonka mukaan toimilupajärjestelmän piiriin hakeutuisi keskimäärin 40 eri suuruusluokan rahapeliä toimeenpanijaa.

Enimmäismäärässä, joka valvontamaksuilla voitaisiin kerätä, on huomioitu valvontaviranomaisen valvonnan resursointi keskipitkällä aikavälillä sekä pyritty varmistamaan valvonnan tehokkuus myös tulevaisuudessa. Valvonnan kustannusten on arvioitu asettuvan noin xx miljoonan euron tasolle uuden rahapelijärjestelmän ensimmäisinä vuosina. Valvontaviranomainen keräisi vuosittain valvontamaksuja kuitenkin vain kuluvan vuoden budjetoituja menoja vastaavan määrän.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijalta perittävästä valvontamaksusta. Kummankin yksinoikeustoimiluvan nojalla harjoitettava rahapelitoiminta ja toimilupien kattamat rahapelien toimeenpanomuodot sekä niiden valvonta poikkeavat jossain määrin luonteeltaan toisistaan, minkä vuoksi yksinoikeustoimintaan myönnettävien toimilupien osalta perittäisiin erilliset ja eri suuruiset valvontamaksut. Fyysisten rahapeliautomaattien 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. Pienin valvontamaksu 4 000 euroa koskisi rahapelitoimintaa, jonka pelikate olisi alle 100 000 euroa. Suurimmillaan valvontamaksu olisi rahapelitoimiluvan osalta 434 000 euroa. Kyseinen valvontamaksu perittäisiin, jos pelikate olisi enemmän kuin 50 miljoonaa euroa. Toimiluvanhaltijalla olisi 71 §:n 4 momentin nojalla velvollisuus toimittaa valvontamaksun määräämistä varten valvontaviranomaiselle pelikatetiedot, 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, joka olisi saman suuruinen kaikille peliohjelmistotoimiluvan haltijoille. Pykälän 7 momentin mukaan kustakin toimiluvasta perittäisiin oma erillinen valvontamaksunsa, jos toimiluvanhaltijalla olisi useampia kuin yksi toimilupa.

71 §. 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.

Rahapeli-toimiluvan haltijan tulisi 4 momentin mukaan toimittaa valvontamaksun määräämistä varten valvontaviranomaiselle edellisen kalenterivuoden pelikatetiedot rahapeli-toimiluvan voimassaolon ajalta. Tiedot tulisi toimittaa viimeistään pelikatteen toteutumista seuraavan vuoden helmikuun loppuun mennessä. Tarkoituksena on, että tiedot olisivat valvontaviranomaisen käytettävissä riittävän ajoissa, jotta maksu voitaisiin tämän pykälän mukaisesti määrätä. Viranomaisen tarkistaisi valvontamaksun suuruuden perustana olevan toteutuneen pelikatteen myöhemmin toimiluvanhaltijan viimeisestä vahvistetusta tilinpäätöksestä, kun toimiluvanhaltija sen toimittaa 68 §:ssä säädettäväksi ehdotetun raportointivelvollisuuden mukaisesti.

Ehdotetun 5 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi asettaa tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi uhkasakon.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen toimivallasta antaa tarkempia määräyksiä maksumenettelystä, maksun suorittamisesta useammassa kuin yhdessä erässä sekä valvontamaksun määräämiseksi tarvittavien tietojen toimittamistavasta.

72 §. Valvontamaksun määrääminen arvioimalla. Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta määrätä valvontamaksu arvioimalla, jos toimiluvanhaltija ei olisi 71 §:n 4 momentin mukaisesti toimittanut niitä tietoja, joita valvova viranomaisen 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 kehoitus 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.

73 §. Valvontamaksun alentaminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta periä valvontamaksuina ja muina tuottoina yhteensä määrän, joka kattaa valvontaviranomaisen talousarviossa vahvistettujen rahapelitoiminnan valvonnasta aiheutuvien kustannusten määrän. Muita tuottoja ovat valvontamaksujen perimisestä edellisiltä vuosilta syntynyt ylite tai alite.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta periä ylitettä eli 1 momentissa määritettyä rajaa enemmän valvontamaksuja ja muita tuottoja. Ylitettä saisi kuitenkin kerätä enintään määrän, joka vastaa viittä prosenttia valvontaviranomaisen talousarviossa vahvistetuista kustannuksista. Tässä olisi kyse niin sanotusta puskurierästä. Momentissa todettaisiin myös, että ylitettä voitaisiin kerätä vain mahdollista alitetta varten eli tilannetta, jossa valvontamaksuina ja muina tuottoina kerättävä määrä jää alle 1 momentissa määritetyn määrän.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että valvontamaksu tulisi määrätä alennettuna, jos olisi todennäköistä, että 2 momentissa mainittua ylitettä kertyisi enemmän kuin viisi prosenttia valvontaviranomaisen talousarviossa vahvistetuista kustannuksista. Alentaminen koskisi yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijaa niille 70 §:ssä säädettäväksi ehdotettavien maksujen osalta. Alentamista laskettaessa tulisi myös huomioida tuottojen lisäyksenä edellisiltä kalenterivuosilta syntynyt ylite sekä tuottojen vähennyksenä edellisiltä kalenterivuosilta syntynyt alite. Alentaminen ei koskisi peliohjelmistotoimiluvasta perittävää valvontamaksua, joka olisi kiinteähintainen ja suuruudeltaan huomattavasti muita valvontamaksuja alempi.

74 §. Valvontamaksun viivästyskorko ja periminen ulosottoihin. Pykälä sisältäisi säännökset valvontamaksun viivästyskorosta ja maksun perimisestä ulosottoihin. Pykälän 1 momentin mukaan olisi suoritettava viivästyskorkoa korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentin mukaisesti, jos valvontamaksua ei makseta viimeistään eräpäivänä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valvontamaksun perimisestä ulosottoihin. Ehdotuksen mukaan valvontamaksu korkoineen olisi suoraan ulosottokelpoinen. Valvontamaksun perimisestä säädettäisiin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoihin annetussa laissa (706/2007).

7 luku. Rahapelitoiminnan ja -markkinoinnin kieltäminen.

75 §. Rahapelitoimintaa koskevat kiellot. Lakiin sisällytettäisiin rahapelitoimintaa koskevat kiellot. Kiellot vastaisivat pääosin sisällöltään voimassa olevan arpajaislain 62 §:ssä säädettyjä kieltoja. Ehdotettuun pykälään sisällytettäisiin luettelo rahapelien toimeenpanoon liittyvistä

kielloista. Pykälässä tarkoitetut teot täyttäsivät 1 momentin osalta myös rikoslain arpajaisrikoksen tunnusmerkistön ja 2 momentin osalta rahapelirikoksen tunnusmerkistön.

Pykälän 1 momentin mukaan rahapeliä toimeenpano muulla kuin 3 §:n 3–15 kohdassa tarkoitettulla tavalla olisi kielletty. Lain 3 §:ssä määriteltäisiin tyhjentävästi rahapeliä toimeenpanomuodot eikä rahapelejä olisi sallittua toimeenpanna muulla tavoin.

Pykälän 2 momentin mukaan kiellettyä olisi rahapeliä toimeenpano ilman laissa edellytettyä toimilupaa, ilman laissa edellytettyä toimilupaa toimeenpantujen rahapeliä myyminen, välittäminen ja valtakuntaan kohdistettu markkinointi sekä rahapeliä myyminen tai välittäminen tai rahapeliä markkinointi ulkomaille, jollei se ole sallittua sen valtion tai alueen lainsäädännön mukaan, johon rahapelejä myydään, välitetään tai markkinoidaan. Lisäksi pykälässä kiellettäisiin toimiluvanhaltijan toimeenpaneman rahapeliä myyminen, välittäminen, pelipanosten vastaanottaminen ja voittojen välittäminen ilman toimiluvanhaltijan lupaa sekä tilan luovuttaminen ilman laissa säädettyä toimilupaa tapahtuvaan rahapeliautomaattien ja kasinopeliä käytettävänä pitämiseen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että rahapeliin rinnastettaisiin peli, johon voi osallistua kryptovaroilla tai josta voi voittaa kryptovaroja. Säännöksen tavoitteena olisi mahdollistaa, että esimerkiksi valtakunnassa tapahtuvan tai sinne suunnatun kryptokasinotoiminnan markkinointi voitaisiin tarvittaessa pykälän nojalla kieltää. Kryptovarojen käyttöä ei siis sallittaisi rahapelaamisessa. Kryptovaroilla pelaamiseen on arvioitu liittyvän korostunut rahanpesuriski ja kryptovaroilla pelaamisen voidaan katsoa olevan ongelmallista myös kuluttajansuojan ja rahapelejä pelaavien oikeusturvan takaamisen kannalta. Kryptovarojen sääntelyn kehitystä ja kryptovaramarkkinaa liittyvää rahanpesun riskiä ja kuluttajien oikeusturvaan liittyviä kysymyksiä arvioidaan tarkemmin jaksoissa 4.3.3.3 ja 5.1.12.

Pykälän 4 momenttiin sisältyisi arpajaislain 62 §:n 5 momenttia vastaava säännös, jonka mukaan ulkomaille toimeenpantavina rahapeleinä ei pidetä rahapelejä, joiden toimeenpanoon osallistuu toimiluvanhaltija.

76 §. Rahapeliä toimeenpanon ja markkinoinnin kieltäminen. Valvontaviranomainen voisi pykälän nojalla kieltää sekä rahapelijärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden että toimiluvanhaltijoiden lainvastaisen rahapeliätoiminnan ja markkinoinnin. Vastaavanlaiset säännökset sisältyvät arpajaislakiin.

Viranomaisen voisi kieltää rahapeliä toimeenpanon ja markkinoinnin, jos rahapeliä toimeenpanossa tai markkinoinnissa rikotaan 75 §:ssä säädettyä kieltoa, tai jos rahapeliä markkinoinnissa rikotaan 51–56 §:n säännöksiä. Kieltopäätös voitaisiin tehdä myös tilanteissa, joissa rahapeliä toimeenpanossa rikotaan 20–30 §:n, 33–34 §:n, 35:n 1 momentin, 37–46 taikka 47–49 §:n säännöksiä. Toimeenpano ja markkinointi voitaisiin kieltää myös silloin, jos rahapeliä toimeenpanossa rikottaisiin 31 tai 32 §:n ja niiden nojalla annettujen asetusten määräyksiä. Ehdotetun pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan toimeenpano ja markkinointi voitaisiin kieltää myös silloin, kun rahapeliä toimeenpanossa tai markkinoinnissa rikotaan muutoin rahapelilakia tai lain nojalla annettuja säännöksiä.

Kielto voitaisiin kohdistaa toimiluvanhaltijaan ja muuhun rahapeliä toimeenpanijaan, sellaiseen elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja, luovuttaa tilan rahapeliautomaattien 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 kieltopäätökseen tehosteeksi asetetun uhkasakon maksuun tuomitsemiselta noudattamalla annettua valvontaviranomaisen päätöstä.

Rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan varmistamiseksi viranomaiselle 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 monenlaiseseen säännöksessä mainittuun toimeenpanon ja säännösten vastaiseen toimintaan eikä sen käyttämiseen viranomaisessa tulisi olla erityisen korkeaa kynnystä. Kieltopäätösmenettelyyn liittyy keskeisesti toimijan mahdollisuus korjata virheellinen menettelynsä ennen kieltopäätöksen antamista. Kieltopäätösmenettelyn 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 kuulemista. 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 76 §:n nojalla kieltänyt. Luettelo antaisi yhtäältä tietoa viranomaisen toiminnasta ja informoisi kuluttajia ilman toimilupaa rahapelejä toimeenpanneista tai markkinoineista toimijoista. Luettelon tulisi 5 momentin mukaan sisältää toimijoiden yksilöintitietoja ja olla konekielellisessä 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 säädettäisiin 12 luvussa. Toimeenpanokieltoa koskevasta päätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen 103 §: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. Markkinointikieltoa koskeva päätös voitaisiin 104 §:n nojalla saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

77 §. Uhkasakon tuomitseminen rahapelin toimeenpanijan vaihtuessa. Edellä 76 §:ssä momentissa tarkoitettun 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 76 §:ssä tarkoitettua kieltä rikkonut ja valvontaviranomaisen kieltämä toiminta on luovutettu, jos luovutuksensaaja toiminnan saadessaan tiesi tai hänen olisi pitänyt tietää valvontaviranomaisen asettamasta rahapelien kiellostä. Pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua rinnastamista arvioitaessa tulisi ottaa huomioon tahon määräysvalta sekä taloudelliset suhteet kiellossa mainittuun rahapelin toimeenpanijaan.

78 §. Poistomääräys. Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisen toimivaltuudesta tehdä poistomääräys lain soveltamisalaan kuuluvien säännösten rikkomisessa. Palveluntarjoajilla tarkoitetaan säännöksessä muun muassa hosting-, internet- ja alustapalveluntarjoajia sekä teleyrityksiä tai muuten tiedon julkaisusta, välittämisestä tai sen verkossa esilläolosta vastaavia toimijoita. Lähtökohtana säännöksessä on, että toimivaltaisen viranomaisen päätös voi kohdistua tahoihin, joilla on tosiasiallinen mahdollisuus säännöksessä mainittujen keinojen käyttöön, minkä vuoksi kyseeseen tulevia palveluntarjoajia ei ole tarkoituksenmukaista määrittellä tyhjentävästi. Vastaavanlaisia toimivaltuuksia sisältyy esimerkiksi kuluttajaviranomaisia ja eräitä muita markkina- ja valvontaviranomaisia 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 säädetyn rikkomuksen tai lainvastaisen toiminnan lopettamiseksi, määrätä palveluntarjoajan poistamaan rahapelien toimeenpanoa tai markkinointia koskevaa digitaalisessa ympäristössä olevaa sisältöä. 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 ehdotetun 76 §:n mukaisen kiellon edellyttämällä tavalla. Viranomaisen tulisi pyrkiä siihen, että päätös kohdistetaan tahoon, joka tosiasiaassa hallinnoi sisältöä. Nopean reagointimahdollisuuden ja valvontatoimien tehokkuuden varmistamiseksi esityksessä ehdotetaan, että poistomääräyksen antaminen ei edellyttäisi tuomioistuimen päätöstä, vaan viranomaisen käyttäisi toimivaltuutta.

Saman momentin 2 kohdan mukaan valvontaviranomainen voisi samoilla edellytyksillä kuin 1 kohdassa määrätä verkkotunnusrekisterin ylläpitäjän tai verkkotunnusvälittäjän poistamaan verkkotunnuksen verkkotunnusrekisteristä. 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.

Verkkotunnuksen poistamisen jälkeen verkkotunnus vapautuu kuukauden suoja-ajan jälkeen kenen tahansa rekisteröitäväksi. Toisin sanoen verkkotunnuksen käyttäjä menettää verkkotunnuksensa. Tällaista päätöstä ei voida antaa väliaikaisena.

Valvontaviranomainen voisi kuitenkin antaa pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaisen 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).

8 luku. Seuraamukset.

79 §. Toimiluvan peruuttaminen. Pykälässä säädettäisiin toimiluvan peruuttamisen edellytyksistä. Peruuttamisedellytykset olisivat osin pakottavia ja osin harkinnanvaraisia.

Valvontaviranomaisen harkintavalta luvan peruuttamisen osalta olisi sidottua kolmessa eri tilanteessa. Viranomaisen olisi aina peruutettava lupa ensinnäkin silloin, kun toimiluvanhaltija sitä itse pyytäisi. Samoin toimilupa olisi peruutettava, jos toimiluvanhaltija ei enää täyttäisi toimiluvanhaltijalle 8–10 §:ssä säädettyjä edellytyksiä. Lain 8 §:ssä säädetään yksinoikeustoimiluvan myöntämisen ja voimassaolon yleisistä edellytyksistä, 9 §:ssä rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan myöntämisen ja voimassaolon yleisistä edellytyksistä sekä 10 §:ssä hakijan sekä sen 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 toimiluvanhaltijat voidaan katsoa luotettaviksi ja tähän toimintaan sopiviksi. Jos nämä edellytykset eivät enää täytyisi, viranomaisen tulisi peruuttaa toimilupa. 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 laiminlyönti velvoittaisi valvontaviranomaisen peruuttamaan yksinoikeuden haltijalle myönnetyn toimiluvan.

Toimilupa voitaisiin harkinnanvaraisesti peruuttaa neljässä eri tilanteessa. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan valvontaviranomainen voisi peruuttaa toimiluvan, 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 rahapeliteoiminnan 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. Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan harkinnanvarainen peruuttaminen voitaisiin tehdä myös tilanteissa, jossa toimiluvanhaltija laiminlyö 70 §:n mukaisen valvontamaksun maksamisen.

Pykälän 2 momentin 4 kohdan mukaan valvontaviranomaisella olisi harkinnanvarainen oikeus toimiluvan peruuttamiseen myös tilanteissa, jossa toimiluvanhaltija on toimiluvan voimassaoloaikana toistuvasti tai vakavasti rikkonut rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta annettuja säännöksiä ja toimiluvanhaltijalle on rikkomuksen johdosta määrätty hallinnollinen seuraamus, tai toimiluvanhaltija on rikkomuksen johdosta tuomittu sakko- tai vankeusrangaistukseen.

Toimiluvan peruuttaminen olisi viimesijainen keino puuttua lainsäädännön vastaiseen toimintaan. Tämä ilmenisi ehdotetusta 3 momentista, jonka mukaan lupa voitaisiin peruuttaa vain, jos menettelyä jatketaan seuraamusmaksun määräämisen tai kieltopäätöksen jälkeen tahallisesti. Säännös edellyttäisi siis, että viranomainen käyttäisi muita hallinnollisia seuraamuksia ennen kuin toimiluvan peruuttamista ryhtyttäisiin harkitsemaan. Edellytys koskisi edellä 2 momentissa tarkoitettuja tilanteita, joissa luvan peruuttaminen olisi harkinnanvaraista. Pykälän 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa luvan peruuttaminen ei edellyttäisi muiden hallinnollisten seuraamusten käyttämistä ensin, koska kyse olisi pakottavista toimiluvan peruuttamisperusteista.

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 määräaikaa, jos se olisi

välttämätöntä rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi ja rahapelihaittojen vähentämiseksi.

80 §. 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. Rikemaksulla sanktoidut laiminlyönnit tai rikkomukset eroaisivat myös rahapelilain 84 §:ssä säädellyistä teoista, joiden perusteella valvontaviranomainen voisi määrätä laiminlyönnin tai rikkomuksen tehneelle seuraamusmaksun. Kaksoisrangaistavuuden kielto 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 mittaamisessa.

Pykälän 1 momentin mukaan rikemaksu määrättäisiin toimiluvanhaltijan tai elinkeinonharjoittajan laissa säädettyjen tiedonanto-, raportointi-, vastaus- ja ilmoitusvelvollisuutta sekä rahapeliautomaattiin merkittäviä tietoja koskevien laiminlyöntien ja rikkomusten johdosta.

Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaan rikemaksu määrättäisiin, jos toimiluvanhaltija laiminlyö tai rikkoo 16 §:ssä säädettyä yhteisö- ja yritystunnusta koskevaa ilmoitusvelvollisuutta tai 18 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyä velvollisuutta ilmoittaa valvontaviranomaiselle olennaisista muutoksista ja oikeushenkilön omistukseen, sopimukseen tai muuhun järjestyyn perustuvasta muutoksesta. Pykälän 1 momentin 3 kohta koskisi toimiluvanhaltijan asiamiehen moitittavaa menettelyä. Kohdan mukaan rikemaksu määrättäisiin, jos toimiluvanhaltija tai elinkeinonharjoittaja laiminlyö tai rikkoo 35 §:n 2 momentissa asiamiehelle säädettyä velvollisuutta toimittaa valvontaviranomaiselle omavalvontasuunnitelma. Toimiluvanhaltijan velvollisuudesta toimittaa omavalvontasuunnitelma vuosittaisen raportoinnin yhteydessä säädettäisiin lain 68 §:ssä. Toimiluvanhaltijan raportointivelvollisuuden rikkominen tai laiminlyönti olisi myös rikemaksulla sanktioitu, ja siitä säädettäisiin ehdotetun 80 §:n 1 momentin 13 kohdassa.

Pykälän 1 momentin 4–6 kohdat soveltuisivat yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijoiden menettelyyn. Rikemaksu määrättäisiin, jos toimiluvanhaltija laiminlyö tai rikkoo 38 §:n 6 momentissa säädettyä velvollisuutta esittää valvontaviranomaiselle 38 §:n 3 momentissa tarkoitettu suunnitelma, rahapeliautomaattien sijaintia koskevat kirjaukset ja annetut määräykset, 38 §:n 7 momentissa säädettyä velvollisuutta esittää valvontaviranomaiselle 38 §:n 4 momentissa tarkoitettu suunnitelma ja suunnitelman toteuttamista koskevat kirjaukset taikka 38 §:n 8 momentissa säädettyä velvollisuutta pitää rahapeliautomaateissa näkyvällä paikalla merkintä yksinoikeustoimiluvan haltijasta sekä tämän yhteystiedot ja yritys- ja yhteisötunnus.

Pykälän 1 momentin 7–12 kohdat soveltuisivat yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijoiden menettelyyn. Mainituissa kohdissa säädettäisiin lain 3 luvussa säädettyjen rahapelien toimeenpanoon liittyvien rahapeliyhtiöiden velvollisuutena olevien menettelytapojen ja sääntöjen toimittamisvelvollisuuden rikkomisesta tai laiminlyönnistä. Rikemaksu määrättäisiin 7 ja 8 kohtien perusteella, jos toimiluvanhaltija laiminlyö tai rikkoo 47 §:n 1 tai 3 momentissa säädettyä velvollisuutta pyydetessä esittää valvontaviranomaiselle säännöt siitä, ketkä työntekijät eivät saa osallistua toimiluvanhaltijan toimeenpanemisiin rahapeleihin tai tiedot toimipaikassa työskentelevien henkilöiden koulutuksesta ja osaamisesta, tai jos toimiluvanhaltija laiminlyö tai rikkoo 48 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta pyydetessä esittää valvontaviranomaiselle menettelytavat rahapelien toimeenpanoa koskevien säännösten, toimiluvanhaltijan ja pelaajan välillä tehdyn sopimuksen ehtojen ja peliohjeiden rikkomisen ja kilpailumanipulaation havaitsemiseksi ja estämiseksi.

Rikemaksu määrättäisiin momentin 9 ja 11 kohdan perusteella, jos toimiluvanhaltija laiminlyö tai rikkoo 48 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta pyydetessä esittää valvontaviranomaiselle menettelytavat, joiden avulla pelaajat voivat ilmoittaa 48 §:n 1 momentissa tarkoitetuista seikoista välittömästi toimiluvanhaltijalle tai laiminlyö tai rikkoo 49 §:n 1 momentissa säädettyä velvollisuutta esittää valvontaviranomaiselle menettelytavat toimeenpanemiaan rahapelejä koskevien erimielisyyksien, valitusten ja muiden kysymysten käsittelyä varten. Momentin 10 kohta koskisi epäsäännöllistä tai epäilyttävää vedonlyöntiä tai muita havaitsemiaan 48 §:ssä tarkoitettuja väärinkäytöksiä koskevien havaintojen ilmoittamista ja 12 kohta pelaajan yhteydenottoon vastaamista.

Rikemaksu tulisi momentin 13 kohdan mukaan myös määrätä, jos toimiluvanhaltija ei noudattaisi 68 §:ssä säädettyä raportointivelvollisuutta. Toimiluvanhaltijan on kyseisen pykälän mukaan toimitettava valvontaviranomaiselle vuosittain muun muassa toimintasuunnitelma, talousarvio, tilinpäätösasiakirjat, omavalvontasuunnitelma ja selvitys niistä toimenpiteistä, joihin toimiluvanhaltija on ryhtynyt rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi edellisenä vuonna. Rikemaksu tulisi määrätä 14 kohdan mukaan myös tilanteessa, jossa toimiluvanhaltija rikkoisi tai laiminlöisi 71 §:n 4 momentin mukaista velvollisuutta toimittaa valvontaviranomaiselle tiedot valvontamaksun määräämistä varten. Rikemaksu tulisi 15 kohdan nojalla määrätä, jos toimiluvanhaltija tai elinkeinonharjoittaja toimittaa 16 §:ssä, 18 §:n 1 tai 2 momentissa, 38 §:n 6–8 momentissa, 47 §:n 1 tai 3 momentissa, 48 §:n 3 tai 4 momentissa, 49 §:n 1 tai 2 momentissa, 68 §:ssä, 71 §:n 4 momentissa tarkoitettut 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 mukaan myös toimiluvanhaltijan tilintarkastajalle, jos tämä tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo 69 §:ssä säädettyä ilmoitusvelvollisuuttaan. Kyseisessä pykälässä säädetään toimiluvanhaltijan tilintarkastajan velvollisuudesta viipymättä ilmoittaa tehtävänsä suorittaessaan tietoonsa saaneista seikoista, joiden voidaan katsoa olennaisesti rikkovan toimiluvan myöntämisen edellytyksiä tai toiminnan harjoittamista koskevia säännöksiä, vaarantavan toimiluvanhaltijan toiminnan jatkumisen tai johtavan tilintarkastuskertomuksessa muun kuin tilintarkastuslaissa (1141/2015) tarkoitetun vakiomuotoisen lausunnon tai tilintarkastuslain 3 luvun 5 §:n 5 momentissa tarkoitetun huomautuksen esittämiseen.

Rikemaksun suuruus perustuisi 3 momentin mukaan kokonaisarviointiin. Rikemaksun suuruutta arvioitaessa olisi otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kesto-aika. 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. Määrätävä rikemaksu olisi vähintään 1 000 euroa ja enintään 100 000 euroa.

Pykälän 4 momentin mukaan rikemaksu määrättäisiin maksettavaksi valtiolle. Momentin mukaan päätöstä rikemaksun määräämisestä ei saisi panna täytäntöön ennen kuin päätös olisi lainvoimainen. Ehdotetun lain nojalla määrättyjen seuraamusten täytäntöönpanokelpoisuuden osalta noudatettaisiin siten oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä.

81 §. Rikemaksun määräämättä jättäminen. Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisen harkintavallasta jättää rikemaksu määräämättä. Viranomainen voisi ehdotetun pykälän 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 kesto aika. 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.

82 §. 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.

83 §. Rikemaksun täytäntöönpano ja raukeaminen. Rikemaksun täytäntöönpanosta huolehtisi Oikeusrekisterikeskus. Rikemaksu ja seuraamusmaksu pantaisiin täytäntöön siinä järjestyksessä kuin sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa säädetään.

Pykälän mukaan rikemaksu vanhenee viiden vuoden kuluttua rikemaksua koskevan lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä. Ehdotettu vanhentumisaika vastaisi sakkorangaistukselle säädettyä vanhentumisaikaa. Ehdotetun 2 momentin mukaan luonnolliselle henkilölle määrätty rikemaksu raukeaisi maksuvelvollisen kuollessa. Vastaavat säännökset vanhentumisesta ja maksun raukeamisesta sisältyisivät myös ehdotettuun seuraamusmaksua koskevaan sääntelyyn.

84 §. Seuraamusmaksu. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Seuraamusmaksu on hallinnollinen seuraamus, joka sisältyy yhtenä viranomaisen valvontakeinona myös voimassa olevaan arpajaislain sääntelyyn (HE 135/2021 vp). Erona arpajaislain säännöksiin esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi seuraamusmaksun alaa. Seuraamusmaksun määräämisen perusteena olisi muu kuin vähäisenä pidettävä rahapelilain rikkomisen. Rahapelilakiin sisältyvät markkinointi- ja toimeenpanosäännökset sekä säännökset poistomääräyksestä 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. Vastaavanlainen arviointikynnys seuraamusmaksun määräämiseksi sisältyy muun muassa kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettuun lakiin ja lakiin verkon välityspalvelujen valvonnasta (18/2024). 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 viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Seuraamusmaksu olisi esityksen mukaan ankarin hallinnollinen seuraamus. Seuraamusmaksu määrättäisiin 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, rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön. Ehdotetun lain 74 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohdan mukaiset teot täyttäisivät sekä seuraamusmaksun perusteena olevan rikkomuksen tai laiminlyönnin että rikoslain 16 a §:n 1 ja 2 kohdan mukaisen rahapelirikoksen 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 huomioiden kokonaisuutena arvioiden vähäinen, valvontaviranomainen voisi määrätä seuraamusmaksun ja jättää ilmoittamatta asian esitutkintaviranomaiselle.

Ehdotetun 74 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohtien mukaiset rikkomukset olisivat ainoat teot, jotka täyttäisivät sekä hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen perusteena olevan teonkuvan että rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön. Muiden 84 §:ssä seuraamusmaksulla sanktioitujen laiminlyöntien ja rikkomusten osalta ei olisi vastaavaa päällekkäisyyttä rikoslain 16 a §:n mukaisen rahapelirikoksen tai 16 b §:n mukaisen arpajaisrikoksen teonkuvien kanssa. Seuraamusmaksun perusteena olevat teot eroaisivat myös rikemaksulla sanktioitavista rikkomuksista ja laiminlyönneistä. Näin ollen kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevaa ne bis in idem -vaikutusta ei syntyisi.

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 1 momentin 1–32 kohdat koskisivat rahapelien toimeenpanoon liittyviä rikkomuksia ja laiminlyöntejä, ja soveltuisivat pääosin yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijoiden tekemiin rikkomuksiin ja laiminlyönnteihin. Seuraamusmaksu voitaisiin 1–6 kohtien nojalla määrätä ensinnäkin toimiluvanhaltijalle, joka rikkoo tai laiminlyö säännöksiä pelaajan rekisteröinnistä ja henkilöllisyyden todentamisesta, pelaajan asuinpaikkavaatimuksesta, pelitilistä, pelitilin sulkemisesta, velaksi pelaamisen, ilmaispelien

ja alennusten tarjoamisen kiellosta tai hyödykkeiden ja bonuspelirahan tarjoamisesta. Seuraamusmaksu voitaisiin 7–10 kohtien nojalla määrätä myös tapauksissa, joissa toimiluvanhaltija rikkoo tai laiminlyö säännöksiä toimeenpanon rajoituksista, tunnistautuneena pelaamisesta, pelaamisen estämisestä tai toimiluvanhaltijakohtaisesta rahansiirtorajasta. Seuraamusmaksulla sanktioitavia rahapelien toimeenpanoa koskevia rikkomuksia ja laiminlyöntejä olisivat 11 ja 12 kohtien nojalla myös rahapelilain 31 tai 32 §:n ja niiden nojalla annettujen asetusten säännösten rikkominen ja yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan käyttämistä peliohjelmistoista annettujen säännösten rikkominen. Kohdat 13 ja 14 koskisivat huolenpitovelvollisuuden ja omavalvontasuunnitelman noudattamisen rikkomista. Seuraamusmaksu voitaisiin kohdan 13 nojalla määrätä toimiluvanhaltijalle, joka rikkoisi tai laiminlöisi huolenpitovelvollisuutta koskevia säännöksiä. Seuraamusmaksu voitaisiin 14 kohdan nojalla määrätä toimiluvanhaltijan asiamiehelle, joka rikkoo tai laiminlyö säännöksiä omavalvontasuunnitelman laatimisesta, noudattamisesta ja sen toteuttamisen kirjaamisesta.

Kohtien 15–18 mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä toimiluvanhaltijalle, joka rikkoisi tai laiminlöisi 37 §:n säännöksiä rahapelin toimeenpanon yhteydessä annettavista tiedoista, 38 §:n 1 momentin säännöksiä rahapeliautomaattien sijoittamisesta, 39 §:n säännöksiä rahapeliautomaattien rahaliikenteen valvonnasta tai 40 §:n säännöstä itsepalvelulaitteiden kiellosta. Kohdat 19–21 koskisivat yksinoikeustoimiluvan haltijaa ja osittain myös sen henkilöstöä. Kohtien 19–21 mukaan seuraamusmaksu olisi mahdollista määrätä tilanteissa, joissa toimiluvanhaltija, elinkeinonharjoittaja tai yksityishenkilö rikkoo tai laiminlyö 41 §:n 1 ja 3 momentin säännöksiä alle 18-vuotiaan henkilön poistamisesta pelikasinosta ja pelialista, 41 §:n 1 momentin säännöstä ilmeisesti alkoholin tai muun päihdyttävän tai huumaavan aineen vaikutuksen alaisuudessa olevan henkilön sisäänpääsyn estämisestä ja poistamisesta pelikasinosta, tai 41 §:n 2–3 tai 5–6 momentin säännöksiä pelikasinon- ja pelipaikkapelaamista koskevista rajoituksista. Pykälän 1 momentin 22 kohdan mukaan seuraamusmaksu olisi mahdollista määrätä yksinoikeustoimiluvan haltijalle, joka rikkoo tai laiminlyö 42 §:n 1 momentin säännöksiä pelikasinon ja pelialin teknisestä valvonnasta.

Pykälän 1 momentin 23–26 kohdat soveltuisivat yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijoihin. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä toimiluvanhaltijalle, joka rikkoo tai laiminlyö 43 §:n säännöksiä kansainvälisestä yhteistyöstä, 44 §:n säännöksiä yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan pelijärjestelmistä, arvontalaitteista ja arvontamenettelyistä, 45 §:n 1–2 momentin säännöksiä pelitapahtumien ja pelitilitapahtumien teknisestä valvonnasta, tai 46 §:n säännöksiä pelijärjestelmien ja arvontalaitteiden sijainnista.

Pykälän 1 momentin 27–31 kohdat soveltuisivat yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijoiden tekemiin rikkomuksiin ja laiminlyönteihin, jotka liittyisivät toimiluvanhaltijoiden velvollisuuteen laatia ja ylläpitää erilaisia sääntöjä ja menettelytapoja rahapelien toimeenpanoon liittyen. Pykälän 1 momentin 27 kohdan mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä, jos toimiluvanhaltija rikkoo tai laiminlyö 47 §:n 1 momentin säännöksiä toimiluvanhaltijan velvollisuudesta pitää sääntöjä työntekijöiden osallistumisoikeudesta toimiluvanhaltijan rahapeleihin. Pykälän 1 momentin 28 ja 29 kohdan mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä, jos toimiluvanhaltija rikkoo tai laiminlyö 47 §:n 2 momentin säännöstä pelikasinon palveluksessa olevan henkilön osallistumisesta pelikasinossa toimeenpantaviin rahapeleihin tai 47 §:n 3 momentin säännöksiä toimiluvanhaltijan velvollisuudesta huolehtia siitä, että sen henkilökunta tuntee tässä laissa säädetyt määrättyt velvoitteensa ja pitää kirjaa toimipaikassa työskentelevien henkilököiden koulutuksesta ja osaamisesta. Pykälän 1 momentin 30 ja 31 kohdat mahdollistavat seuraamusmaksun määräämisen yksinoikeustoimiluvan tai rahapelitoimiluvan haltijalle tilanteessa, jossa

toimiluvanhaltija rikkoo tai laiminlyö 48 §:n 1 momentin säännöksiä velvollisuudesta pitää menettelytavat rahapelien toimeenpanoa koskevien säännösten, toimiluvanhaltijan ja pelaajan välillä tehdyn sopimuksen ehtojen ja peliohjeiden rikkomisen ja kilpailumanipulaation havaitsemiseksi ja estämiseksi tai 48 §:n 2 momentin säännöksiä velvollisuudesta pitää menettelytavat, joiden avulla pelaajat voivat ilmoittaa 48 §:n 1 momentissa tarkoitetuista seikoista välittömästi toimiluvanhaltijalle. Seuraamusmaksu voitaisiin kohdan 32 nojalla määrätä myös 49 §:n 1 momentin säännöksiin rikkomisesta ja laiminlyönnistä. Rahapelilain 49 §:n 1 momentin mukaan toimiluvanhaltijalla tulisi olla menettelytavat ja tarvittava määrä koulutettua henkilökuntaa toimeenpanemiaan rahapelejä koskevien erimielisyyksien, valitusten ja muiden kysymysten käsittelyä varten.

Pykälän 1 momentin 33–35 kohdat koskisivat rahapelien markkinointiin liittyviä rikkomuksia ja laiminlyöntejä. Pykälän 1 momentin 33 kohdan perusteella valvontaviranomainen voisi määrätä seuraamusmaksun sille toimiluvanhaltijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle, joka rikkoo tai laiminlyö 51 §:n 7 momentin säännöstä 51 §:n 3–5 momentin osalta. Ehdotetussa 51 §:ssä säädettäisiin muun muassa markkinoinnin maltillisuudesta, ulkomarkkinoinnin reunaehdoista ja rahapeliautomaatteja ja kasinoita koskevista markkinoinnin rajoituksista. Kohtien 34–35 nojalla seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös sille toimiluvanhaltijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle toimiluvanhaltijalle, joka rikkoo tai laiminlyö 54 §:n säännöksiä suoramarkkinointikiellosta tai 55 §:n säännöksiä markkinoinnin yhteydessä annettavasta informaatiosta.

Pykälän 1 momentin 36 kohdan nojalla seuraamusmaksu voitaisiin määrätä sille, joka rikkoo tai laiminlyö valvontamaksun suorittamista koskevia 71 §:n säännöksiä. Pykälän 1 momentin 37 kohta mahdollistaisi seuraamusmaksun määräämisen sille, joka rikkoo tai laiminlyö 75 §:n 2 momentin 1 tai 3 kohdan kieltoja toimeenpanna tai markkinoida rahapelejä ilman tässä laissa edellytettyä toimilupaa.

85 §. Seuraamusmaksun suuruus. Seuraamusmaksun suuruus perustuisi aina kokonaisarviointiin. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin 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 yleisestä väkikutuksen 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 rikkomuksella saavutettavan hyödyn ja seuraamusmaksun tavoitteen näkökulmasta.

Pykälän 4 momentin mukaan liikevaihdolla tarkoitettaisiin kirjanpitolain 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettua liikevaihtoa tai sitä vastaavaa liikevaihtoa.

Seuraamusmaksun vähimmäis- ja enimmäismäärät vastaisivat voimassa olevan arpajaislain säännöksiä lukuun ottamatta luonnolliselle henkilölle määrättävän seuraamusmaksun vähimmäismäärää. Seuraamusmaksun suuruus perustuisi aina kokonaisarviointiin, jossa otettaisiin huomioon pykälässä tarkoitettut seikat. Lisäksi 87 §:ssä ehdotetaan säädettävän seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä.

86 §. *Seuraamusmaksun suhde rikosoikeudelliseen sääntelyyn.* Pykälässä säädettäisiin kaksoisrangaistavuuden kiellosta. Pykälän 1 momentin mukaan seuraamusmaksua ei saisi määrätä sille, joka on epäiltynä samasta rikkomuksesta esitutkinnassa, jonka osalta on vireillä samaa rikkomusta koskeva syyteharkinta tai joka on vastaajana tuomioistuimessa samaa rikkomusta koskevassa rikosasiassa. Seuraamusmaksua ei saisi määrätä myöskään sille, jolle on samasta rikkomuksesta annettu rikosasiassa tuomio.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin seuraamusmaksun määräämistä koskevan asian vireilläolon vaikutuksesta rikosprosessiin. Jos samasta rikkomuksesta olisi vireillä seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia tai se olisi ratkaistu, 2 momentin mukaan syytetä ei voitaisi tällöin nostaa eikä tuomiota rikosasiassa antaa. Seuraamusmaksun määräämistä koskevan asian vireilläololla tarkoitettaisiin sen vireilläoloa markkinaoikeudessa. Sen sijaan seuraamusmaksun määräämistä koskevan asian vireilläololla ei tarkoitettaisi vaihtoa, jossa valvontaviranomainen vasta valmistelisi asian viemistä markkinaoikeuteen.

87 §. *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.

88 §. *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 kohtuuttomana. Kyse olisi kokonaisarviointista, jossa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi virheellisen menettelyn syyt ja seuraukset sekä tekijän yksilölliset olosuhteet.

Pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksu tulisi 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 säädetty edellytykset täyttyisivät.

Kieltopäätöksen tehosteeksi asetettu uhkasakko ja seuraamusmaksu voisivat tulla esitettäväksi tai määrättäväksi saman rahapelilain vastaisen menettelyn johdosta. Uhkasakon ja seuraamusmaksun luonne ja tarkoitus ovat erilaiset, sillä rahapelilain vastaiseen menettelyyn liittyvän kieltopäätöksen tehosteeksi asetettu uhkasakko kohdistuu tulevaisuuteen. Uhkasakon toteutuminen on luonteeltaan ehdollinen ja riippuvainen sen kohteen tulevasta toiminnasta. Uhkasakko asetetaan rahapelilain vastaisen menettelyn jatkamisen ehkäisemiseksi kiellon jälkeen, kun taas seuraamusmaksu on luonteeltaan suora taloudellinen seuraamus aiemmasta jo toteutuneesta lainvastaisesta menettelystä. Valvontaviranomainen voisi siten esittää samankin rahapelilain vastaisen menettelyn perusteella sekä kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksuunpanoa että seuraamusmaksun määräämistä.

89 §. Käsittelyn lykkääminen. Ehdotetun pykälän mukaan tuomioistuimien 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 tarpeellisenä, koska rahapelilain 76 §:n nojalla annettuun toimeenpanoa koskevaan kieltopäätökseen voidaan hakea muutosta hallinto-oikeudelta ja valitusratkaisu voi olla oikeudellisesti merkityksellinen myös seuraamusmaksun määräämiselle. Toisaalta rahapelilain 76 §:n nojalla annettu markkinointikieltopäätös voi olla saatettu markkinaoikeuden käsiteltäväksi lain 104 §:n mukaisesti ja asiallisesti samaa toimintaa koskevasta asiasta on voitu tehdä markkinaoikeudelle esitys myös seuraamusmaksun määräämisestä.

90 §. 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 vanhenee viiden vuoden kuluttua seuraamusmaksua koskevan lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä. Ehdotettu vanhentumisaika vastaisi sakkorangaistukselle säädettyä vanhentumisaikaa.

Pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksu määrättäisiin maksettavaksi valtiolle. Momentin mukaan päätöstä seuraamusmaksun määräämisestä ei saisi panna täytäntöön ennen kuin päätös olisi lainvoimainen. Ehdotetun lain nojalla määrättyjen seuraamusten

täytäntöönpanokelpoisuuden osalta noudatettaisiin siten oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä.

Ehdotetun 3 momentin mukaan luonnolliselle henkilölle määrätty seuraamusmaksu raukeaisi maksuvelvollisen kuollessa.

91 §. 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.

92 §. Hallinnollisen seuraamuksen ja muun päätöksen julkistaminen. Valvontaviranomaisen olisi julkistettava rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämistä koskeva päätös, toimiluvan peruuttamista koskeva päätös, ja 76 §:ssä tarkoitettua rahapelin toimeenpanon tai markkinoinnin kieltämistä koskeva päätös. Finanssivalvonnasta annetun lain 43 §:ään sisältyy vastaavanlaiset säännökset hallinnollisen seuraamuksen ja muun päätöksen julkistamisesta. Myös esimerkiksi Ruotsin rahapelitoimintaa valvova Spelinspektionen julkistaa lainvastaisen toiminnan johdosta annetut päätöksensä verkkosivuillaan.

Ehdotetun 1 momentin mukaan 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. Julkistamisesta tulisi käydä ilmi rikkomuksen luonne ja tyyppi sekä rikkomuksesta vastuussa olevan henkilöllisyys. Lisäksi tulisi ilmetä, onko päätös lainvoimainen. Seuraamuksia ja päätöksiä koskevat tiedot tulisi pitää valvontaviranomaisen verkkosivuilla viiden vuoden ajan. Viiden vuoden ajanjakso alkaisi siitä, kun seuraamus julkistettaisiin valvontaviranomaisen verkkosivuilla.

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.

93 §. 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.

9 luku. Valtionavustukset pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen.

94 §. Avustettava toiminta. Valtionavustus voitaisiin myöntää valtion talousarvioon otetun määrärahan puitteissa toimintaan, jonka tarkoituksena on pelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen. Rahapeliuotoilla 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 julkaisu 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 aiheutuvissa 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 julkaisu 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. 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 lisätään.

Valtionavustuksia pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen voitaisiin myöntää kolmeen eri avustuskokonaisuuteen, joita ovat lakisääteisiä palveluja täydentävien sähköisten, anonymien pelihaittاپalveluiden toiminta (sähköisten palveluiden avustuskokonaisuus), pelihaittoja vähentävän alueellisen työn kehittäminen (aluetuon 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 lakisääteisiä 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. Sähköiset palvelut turvaamalla voidaan vähentää pelihaittojen arvioidusta kasvusta lakisääteisille palveluille

aiheutuvaa lisäkuormaa avun tarpeen ja palveluihin hakeutumisen lisääntyessä. Uudistus vahvistaisi lisäksi sähköisten palveluiden ja hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä. Sähköisten palveluiden jatkuvuuden turvaaminen liittyy keskeisesti hallitusohjelman kirjaukseen etäpalveluiden turvaamisesta. Hallitusohjelman kirjausten mukaisesti etänä toteutettavat peliriippuvuuden hoito- ja tukipalvelut turvataan.

Jatkossa vastaavien etänä toteutettavien palveluiden toiminta siirtyisi Veikkaus Oy:n rahoituksesta osaksi ehdotetun 94 §:n mukaista valtionavustuskokonaisuutta. Veikkaus Oy:n, sosiaali- ja terveysministeriön ja palvelun nykyisen mallin mukaisten tuottajien Sininauhaliiton ja A-klinikkasäätiön välinen yhteistyösopimus palvelun järjestämisestä on voimassa vuoden 2024 loppuun. Veikkaus Oy on syksyllä 2024 kilpailuttanut vastaavien sähköisten palveluiden hankinnan. Hankintaa valmistellaan 1.1.2025 alkaen 12 kuukaudeksi sisältäen 12 kuukauden optiomahdollisuudella. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että sähköisten palveluiden rahoitus lakkaa viimeistään 1.1.2027.

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 lakisääteisten hyvinvointialueiden rahapeliongelman hoitopalvelujen (osana muita päihde- ja riippuvuuspalveluja) kanssa edistäisi rahapeliongelman 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 lakisääteisten palveluiden kehittämisessä. Kokonaisuus tukisi hallitusohjelman tavoitteen toteutumista hoidon saatavuuden varmistamisesta peliriippuvuuteen ja varhaisesta puuttumisesta siten, että lakisääteisten palvelut integroituvat tarkoituksenmukaiseksi osaksi palvelujärjestelmää, palvelut ovat laadukkaita ja helposti saavutettavissa.

Sähköisten palveluiden lisäksi aluetyön avustuskokonaisuudella voitaisiin vähentää hyvinvointialueille esitetyistä lainsäädäntömuutoksista kokonaisuutena aiheutuvaa lisäkuormaa auttamalla hyvinvointialueita kehittämään lakisääteisten palveluiden saatavuutta ja laatua. Aluetyön avustuskokonaisuudella tuettaisiin hyvinvointialueita päihde- ja riippuvuuspalvelujen kehittämishankkeiden toteuttamisessa ja osaamisen vahvistamisessa pelihaitoissa vastaavasti kuin terveyden edistämisen määrärahoilla tuetaan ehkäisevää päihdetyötä. Sosiaali- ja terveysjärjestöt voisivat toimia kumppaneina hyvinvointialueiden kehittämistyön tukemisessa.

Vastuu järjestää rahapeliriippuvuuden hoito sekä muut palvelut rahapelihaittoihin olisi jatkossakin hyvinvointialueilla, Helsingin kaupungilla ja muilla julkisilla palveluilla (esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnalla). Valtionavustuskokonaisuus toimisi hyvinvointialueiden palveluita täydentäen ja niiden kehittämistyötä tukien tilanteessa, jossa hyvinvointialueille pelihaitoista aiheutuvan työkuorman arvioidaan kasvavan. Kokonaisuus tukisi hallitusohjelman mukaisten sähköisten palvelujen järjestämistä myös

hyvinvointialueilla, kun pelihaittatyön osaamista sähköisten palvelujen ja hyvinvointialueiden välillä jaettaisiin aiempaa vahvemmin.

Rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevalla tieteellisen tutkimuksen avustuskokonaisuudella tuettaisiin pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevia tavoitteita sekä tiedolla johtamista. Avustuksilla tuettaisiin ehkäisevän ja korjaavan työn tietopohjaista kehittämistä raha- ja digipelihaittojen osalta.

Avustuksilla ei ole tarkoitus korvata Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) myöntämiä järjestöavustuksia, joilla myös tavoitetaan pelihaittoja itse tai työssään kohtaavia ihmisiä. Rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitettujen toimintojen rahoitusmallin uudistuksen (VNK045:00/2021) yhteydessä päädyttiin siihen, että järjestöjen toteuttama pelihaittoja ehkäisevä ja vähentävä työ on luontevinta pitää mukana osana STEA:n yleistä avustuskokonaisuutta, eikä nähty tarpeelliseksi irrottaa sitä erilleen muusta päihde- ja mielenterveytyöstä. Osa 94 §:ssä tarkoitetuista valtionavustuksista voisi kuitenkin kohdentua järjestöille. Pelihaittojen seuranta, tutkimusta ja arviointia sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämistä toteutetaan yhteistyössä yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Hyvinvointialueiden palvelurakenne sekä ehkäisevässä että korjaavassa pelihaittatyössä pitää sisällään merkittävästi myös sosiaali- ja terveysjärjestöjen tekemää työtä.

Yhteistyötä laajempaan pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen toimijakenttään ylläpidetään eri verkostoissa ja sitä vahvistetaan osana rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanoa, jonka alajaostoihin järjestöjä ja muita toimijoita kutsutaan mukaan.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin avustettavasta toiminnasta.

95 §. *Valtionapuviranomainen.* Valtionapuviranomaisena toimisi THL. THL vastaisi valtionavustuslaisissa kuvatuista valtionapuviranomaisen tehtävistä, kuten hakujen toteuttamisesta, avustusten myöntämisestä sekä avustusten käytännön seurannasta ja valvonnasta.

96 §. *Määrärahan käyttösuunnitelma.* Sosiaali- ja terveysministeriö antaisi vuosittain toukokuun loppuun mennessä THL:lle määrärahan käyttösuunnitelman valmistelun linjaukset ja alustavan määrärahaehyksen seuraavalle vuodelle. Alustava määräraha vahvistettaisiin vuosittain talousarviossa.

97 §. *Valtionavustuslain soveltaminen.* Rahapelilain 9 luvun säännösten lisäksi valtionavustuksiin sovellettaisiin valtionavustuslakia yleislakina.

10 luku. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtävät rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä.

98 §. *Rahapelihaittojen seuranta, tutkimus ja arviointi sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen.* Sosiaali- ja terveysministeriö vastaisi voimassa olevan arpajaislain 52 §:n sääntelyä vastaavasti rahapelihaittojen seurannasta, tutkimuksesta ja arvioinnista sekä rahapelihaittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä. THL hoitaisi tehtävää sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti.

Voimassa olevan arpajaislain 52 §:n mukaan Veikkaus Oy on velvollinen korvaamaan valtiolle pykälän mukaisten tehtävien toimeenpanosta 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 rahoitettaisiin 94 §:n mukaiset valtionavustukset pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen, THL:lle valtionavustusten hallinnoinnista aiheutuvat kulut sekä sosiaali- ja terveysministeriölle 98 §:n mukaisista tehtävistä aiheutuvat kulut. Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle 98 §:n mukaisten tehtävien toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset katettaisiin THL:n toimintamomentilta, jolle tehtäisiin kirjaus tähän tarkoitukseen varattavasta määrärahasta. Ratkaisu tukisi tarvittavan erityisosaamisen säilyttämistä tilanteessa, jossa sekä palvelujärjestelmä että rahapelijärjestelmä ovat muutosvaiheessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja THL käsittelevät 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi tietoja, joita koskevasta tiedonsaantioikeudesta ehdotetaan säädetäväksi 100 ja 101 §:ssä. 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 säädetävä 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 huomioon 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 pelitapahtuma- ja pelitililäpätietoja 100 ja 101 §:ssä 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 neuvoa 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 koordinoitujen 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 ehkäisyn 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 koordinoitujen 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. 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.).

99 §. Pelihaittarekisteri. Ehdotetun 97 §:n mukaan THL toimeenpanisi sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla olevaa haittojen seuranta- ja tutkimusta, rahapelien toimeenpanoon liittyvien haittojen arviointia sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämistä sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti. Tämän tehtävän hoitamiseksi THL toimisi pelihaittarekisterinpitäjänä. Pelihaittarekisterissä käsiteltäisiin pitkälti samoja tietoja kuin ehdotetussa lupa- ja valvontarekisterissä. Lupa- ja valvontarekisteriä ja pelihaittarekisteriä koskevat tarkemmat perustelut löytyvät ehdotetun 58 §:n perusteluista.

100 §. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tiedonsaantioikeus. THL:lla olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä ja maksutta tietoja toimiluvanhakijalta ja toimiluvanhaltijalta sekä toimiluvan myöntämiseksi tarvittavien tietojen osalta myös valvontaviranomaiselta.

Ehdotetun pykälän 1 momentissa lueteltaisiin tyhjentävästi tiedot, jotka THL:llä olisi oikeus saada. Tarpeellisia tietoja olisivat ainakin toimiluvanhakijan toimiluvan myöntämiseksi toimittamat tiedot. THL ei kuitenkaan voisi saada valvontaviranomaiselta toimiluvanhakijaa, toimiluvanhaltijaa tai näiden omistajia tai johtoa koskevia rikos- tai sakkorekisteritietoja, vaan ne tulisi pyytää suoraan rikos- ja sakkorekisteristä. Tarpeellisia tietoja THL:n lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi olisivat myös toimiluvanhaltijan valvontamaksun määrittämiseksi toimittamat tiedot, pelaajan asettamat tappio- ja talletusrajat, pelaajia koskevat peliestot, rahapelien pelitapahtumat, rahapelien pelitililapahtumat, rahapelien markkinointia ja muuta

rahapelien toimeenpanoa koskevat tiedot sekä rekisteröidyn pelaajan tunnistetiedot. Muita tarpeellisia tietoja ehdotetun 97 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi olisivat tiedot pelikulutuksesta tuotetasolla, alueellisesti, kanavakohtaisesti ja myyntipaikkakohtaisesti ja myyntipaikkojen ja rahapeliautomaattien sijoittumista koskevat tiedot, tiedot pelipaikkojen kävijämääristä sekä alaikäisvalvonnasta sekä yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan liiketoiminnan suunnitteluun ja strategiaan liittyvät tiedot sekä kansainvälisen yhteistyön kautta saatavat pelaamista ja pelimarkkinoita koskevat tiedot. Tiedot alueellisesta pelikulutuksesta perustuvat pelaajien asuinpaikkatietoihin. Tiedonsaantioikeus koskisi esimerkiksi liikesalaisuutena salassa pidettäviä tietoja. Tarpeellisia tietoja olisivat myös yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan asiakkaisiinsa kohdistamat huolenpitotoimet. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin erikseen THL:n tiedonsaantioikeudesta suhteessa valvontaviranomaiseen toimiluvanhakijan toimiluvan myöntämiseksi tarvittavien tietojen osalta. Valvontaviranomainen voi hakea suoraan viranomaisrekistereistä toimilupakäsittelyssä tarvittavia tietoja, kuten tiedon liiketoimintakiellosta. Ehdotetun 2 momentin mukainen tiedonsaantioikeus varmistaisi THL:n tiedonsaantioikeuden myös sellaisiin toimiluvan myöntämiseksi tarvittaviin tietoihin, joita toimiluvanhakija ei itse toimittaisi valvontaviranomaiselle. THL ei kuitenkaan voisi saada valvontaviranomaiselta toimiluvanhakijaa, toimiluvanhaltijaa tai näiden omistajia ja johtoa koskevia rikos- tai sakkorekisteritietoja. Ehdotettujen 1 ja 2 momentin mukaiset tiedot voisivat pitää sisällään myös henkilötietoja.

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 tunnistetietoina. Tunnistetietoja käytettäisiin yhdistettäessä tutkimusaineistoon rekisteritietoja muista hallinnollisista rekistereistä, joihin sisältyviä tietoja THL:llä olisi oikeus saada muualla säädettyjen tiedonsaantioikeuksiensa nojalla tai yhdistettäessä tietoja muuhun THL:llä hallussaan olevaan tunnistetietoiseen aineistoon, kuten kyselytutkimusaineistoihin. Tietojen yhdistäminen ei ole mahdollista ilman asiakkaiden tunnistetietoja. Tietojen yhdistämisen tulisi olla perusteltua 97 §: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, asuntokunnan tietoja, asuinpaikan tietoja, eläke-, kuntoutus- ja työsuhtetietoja, tietoja työllisyydestä ja työllistämistoimenpiteistä sekä tulotietoja. Verohallinto luovuttaa verotustietoja ja tulorekisteritietoja Tilastokeskukselle, jolla on oikeus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja tilastointia varten toiselle tilastoviranomaiselle, jollainen THL on tilastolain 2 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla. Lisäksi tutkimusaineistoon saatettaisiin yhdistää tietoja rikostuomioista, toimeentulotukirekisterin tietoja, sosiaalihuollon hoitoilmoitustietoja, terveydenhuollon hoitoilmoitustietoja (Hilmo ja AvoHilmo), 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 tunnistettuna 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 analyysit 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 verkkosivuilla. 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.

Kuten lupa- ja valvontarekisteriä koskevan 58 §:n perusteluissa on todettu, olisi lupa- ja valvontarekisterin ja pelihaittarekisterin yksi mahdollinen tekninen toteutusvaihtoehto se, että molempien rekisterien tiedot tallennettaisiin samaan tietojärjestelmään. Vaihtoehtoisesti toteutus voisi olla rakentaa molemmille rekisterinpitäjille erilliset tietojärjestelmät. Yhteinen tietojärjestelmä mahdollistaisi sen, että THL voisi hakea ehdotetussa 100 §:ssä tarkoitettuja 97 §:ssä säädetyn tehtävän hoitamiseksi määritellyt tarpeelliset tiedot suoraan tietojärjestelmästä ilman erillistä tietopyyntöä toimiluvanhaltijoille tai valvontaviranomaiselle vähentäen sekä toimiluvanhaltijoille että valvontaviranomaiselle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Henkilötietojen käsittely olisi THL:n osalta rajoitettu vain siihen tarkoitukseen, johon ne on luovutettu, sekä tilastointitarkoitukseen. Siten tietoja voitaisiin käyttää ainoastaan 97 §:n mukaisissa tehtävissä ja tilastoinnissa. Selvyyden vuoksi THL:n tiedonsaantioikeuksien yhteydessä säädettäisiin myös nimenomaisesti, että pykälässä tarkoitettujen tietojen käsittelyyn ei sovellettaisi toisiolakia.

101 §. Sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaantioikeus. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi sosiaali- ja terveysministeriön oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä ja maksutta tietoja 97 §: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 ehdotetussa 97 §:ssä säädetyn käsittelytarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, ja tiedot olisi lueteltu säännöksessä tyhjentävästi. Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi tietojen vastaanottajana arvioida pyytämiensä tietojen tarpeellisuus käsittelytarkoituksen kannalta ja perustella pyyntönsä tapauskohtaisesti.

Tiedonsaantioikeuden perusteella pyydettävät tiedot voisivat sisältää myös 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 tarpeelliset 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 nykyilainsäädäntöä vastaavasti tietosuoja-asetuksen 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. Ehdotetun 97 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö vastaisi rahapelihaittojen seurannasta, tutkimuksesta ja arvioinnista sekä rahapelihaittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä. Arviointityön sisältöä on kuvattu tarkemmin ehdotetun 97 §:n perusteluissa.

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 tunnistetta. THL:n olisi pseudonymisoitava tässä pykälässä tarkoitettut henkilötiedot ennen niiden luovuttamista. Pseudonymisoinnilla tarkoitetaan tietosuoja-asetuksen 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 pseudonymisoituja 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 97 §:n mukaisissa tehtävissä ja tilastoinnissa. Ehdotetun 100 §:n mukaisesti luovutetut tiedot eivät ole sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetussa laissa (552/2019), jäljempänä *toisiolaki*, tarkoitettuja tietoja. Selvyyden vuoksi momentissa säädettäisiin kuitenkin nimenomaisesti siitä, että pykälässä tarkoitettujen tietojen käsittelyyn ei sovellettaisi toisiolakia. Vastaava säännös sisältyy voimassa olevan arpajaislain 54 ja 55 §:iin ja vastaava säännös ehdotetaan sisällytettävän THL:n osalta 100 §:ään.

Siirryttäessä toimilupajärjestelmään, ehdotetuilla muutoksilla turvattaisiin kattava tiedonsaanti järjestelmän sisällä tapahtuvasta rahapelaamisesta. Esitys perustuu tiedonsaantioikeuden turvaamiseen vastaavalla tasolla kuin voimassa olevassa järjestelmässä. Pelihaittarekisterillä turvattaisiin 97 §:n mukainen arviointi ja tutkimus haitoista ja rahapelimarkkinan seuranta.

11 luku. Muutoksenhaku.

102 §. *Valvontamaksua koskeva oikaisuvaatimus.* Pykälässä säädettäisiin valvontamaksua koskevasta oikaisuvaatimuksesta. Pykälän 1 momentin mukaan päätöksen tyytymättömän olisi ensin tehtävä valvontaviranomaiselle oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Ehdotetussa 103 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen. Säännöstä sovellettaisiin myös oikaisuvaatimuksesta tehtyyn muutoksenhakuun.

103 §. *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.

Lain 102 §:ssä säädettäisiin valvontamaksua koskevasta oikaisuvaatimuksesta. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Muutoksenhakuoikeus tältä osin kohdistuisi siis ainoastaan valvontaviranomaisen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen ja tällaista muutosta saisi hakea valittamalla hallinto-oikeuteen. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi lain 10 §:n mukaisesti. Jos päätöksen tehneen viranomaisen toimialueena on koko maa, toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä valittajan kotipaikka sijaitsee. Jos asiassa ei ole toimivaltaista hallinto-oikeutta 10 §:n 1–4 momentin perusteella, toimivaltainen on Helsingin hallinto-oikeus.

Rahapelin toimeenpanon kieltämistä koskevaa 76 §:ssä tarkoitettua päätöstä ja 79 §:ssä tarkoitettua toimiluvan peruuttamista koskevaa päätöstä olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määräisi.

Osa valvontaviranomaisen päätöksistä voitaisiin saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Tällaisia olisivat 78 §:ssä tarkoitettu lainvastaisen verkkosisällön ja verkkotunnuksen poistamista koskeva päätös ja 76 §:ssä tarkoitettu markkinointikielto ja siihen liitetty uhkasakko.

104 §. *Markkinointikiellon saattaminen markkinaoikeuden käsiteltäväksi.* Rahapeliin markkinoinnin kieltämistä koskeva 76 §: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, 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.

105 §. *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 päätöksentekoaikana, valituslupasääntely 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.

12 luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset.

106 §. *Voimaantulo.* Uusi rahapelilaki ehdotetaan tulevan pääosin voimaan aikaisintaan 1.7.2026, mutta viimeistään 1.1.2027, jolloin voisi käynnistyä toimiluvanvarainen rahapeli-toiminta siltä osin kuin toimilupia olisi siihen mennessä myönnetty ja ne olisivat tulleet voimaan. Rahapelilakiin ja muihin lakiehdotuksiin sisältyisi siirtymäsäännöksiä. Voimaantulon ajankohta riippuisi ensisijaisesti siitä, myönnettäisiinkö lupa- ja valvontatoiminnan käytännön toimeenpanon edellyttämät määrärahat muun muassa henkilöresursseja ja tietojärjestelmien rakentamista täysimääräisesti vuoden 2025 talousarviossa.

Lain 2 luvun säännökset toimiluvista sekä toimilupamenettelyyn liittyvät 63 ja 64 §: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 siirtymävaiheen ajan uuden rahapelilain 57 §:n mukaisena toimivaltaisena lupaviranomaisena, jonka jälkeen lupa- ja valvontatoiminnasta vastaisi Lupa- ja valvontavirasto.

Peliohjelmistotoimilupia koskevia 2 luvun säännöksiä sovellettaisiin vasta vuoden 2027 alusta lukien, mikä mahdollistaisi peliohjelmistoja koskevien toimilupien hakemisen vuonna 2027. Rahapelilain 33 §:ssä säädettäväksi ehdotettua velvollisuutta käyttää ainoastaan peliohjelmistotoimiluvan haltijan peliohjelmistoja sovellettaisiin vasta siirtymäajan jälkeen vuoden 2028 alusta alkaen. Tämä tarkoittaisi sitä, että uuteen rahapelijärjestelmään siirryttäessä ei edellytettäisi, että rahapeliin 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 sekä yksinoikeustoimiluvan haltijan tulisi maksaa ensimmäinen erä peruskorvauksesta ennen yksinoikeustoimiluvan voimaantuloa. Korvauksen suorittaminen on ehdotetun 19 §:n 1 momentin mukaan edellytys toimiluvan voimassaololle. Myös rahapelilain 9 luku tulisi voimaan jo 1.1.2026. Luvussa säädetään pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen myönnettävistä valtionavustuksista. Aikaisempi voimaantulo olisi tarpeen erityisesti sen vuoksi, että 93 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun lakisääteisiä palveluja täydentävien sähköisten ja anonyymien pelihaittapalveluiden toimintaan voitaisiin myöntää valtionavustusta siten, että kyseiset palvelut voisivat olla käynnissä uuden rahapelilain mukaisen rahapelitoiminnan käynnistyessä. Sähköisten palveluiden nykyinen rahoitus lakkaa viimeistään 1.1.2027.

7.2 Arpajaislaki

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rahapelilaki, jossa säädettäisiin rahapeliin toimeenpanosta. Arpajaislaissa säädettäisiin jatkossa ainoastaan tavaravoittoarpajaisten toimeenpanosta ja valvonnasta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi niitä arpajaislain pykäläiä, jotka koskevat sekä rahapelejä että tavaravoittoarpajaisia. Ehdotetussa rahapelilaisissa säädettäisiin rahapeliin 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 selvyyden vuoksi viittaussäännös, jonka mukaan rahapelilaisissa säädetään rahapelitoiminnasta ja sen valvonnasta.

2 §. *Arpajaisten määritelmä.* Pykälässä säädetään arpajaisten määritelmästä ja 1 §:ää täydentävästi siitä, mihin toimintaan arpajaislakia sovelletaan. Pykälän 1 momenttia täsmennettäisiin rajaamalla arpajaisten määritelmän ulkopuolelle rahavoitot. 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, koska se koskee ainoastaan rahapelejä. Ehdotetussa rahapelilaisissa säädettäisiin rahapeliin toimeenpanomuotojen määritelmistä.

3 a §. *Arpajaisten toimeenpanomuotojen määritelmät.* Pykälään sisältyy muiden arpajaisten kuin rahapeliin toimeenpanomuotojen eli tavaravoittoarpajaisten määritelmät. Koska arpajaislakiin sisältyisi jatkossa ainoastaan niin sanottuja tavaravoittoarpajaisia koskevat määritelmät, pykälän otsikkoa 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 §. *Arpajaisten toimeenpano-oikeus.* Pykälän 2 momenttiin sisältyy viittaussäännös, jonka mukaan rahapeliin toimeenpanon yksinoikeudesta säädetään 11 §:ssä. Viittaussäännös ehdotetaan selkeydym vuoksi säilytettäväksi, mutta muutettaisiin siten, että momentissa viitattaisiin ehdotettuun uuteen rahapelilakiin.

8 §. *Luvan peruuttaminen.* Pykälässä säädetään tavaravoittoarpajaisten toimeenpanoon myönnetyn luvan peruuttamisesta. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan 3 a §:n 3–4 kohdassa tarkoitettujen arpajaisten eli bingopelin ja tavaravoittoautomaattien toimeenpanoon myönnetty lupa peruutettaisiin, jos luvansaaja sitä pyytää. Uudessa 3 momentissa puolestaan säädettäisiin, että lupa voitaisiin peruuttaa luvanhaltijan pyynnöstä 3 a §:n 1–2 kohdassa tarkoitettujen arpajaisten eli tavara-arpajaisten ja arvauskilpailujen osalta, jos arpojen myyntiä ei olisi aloitettu. Viimeksi mainitun säännösehdotuksen taustalla on viranomaisen tehtävä taata arvan ostaneiden oikeusturvaa. Arvan ostamalla pääsee osallistumaan arvontaan, jossa mahdollisuus saada voitto ja perä 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 §. Kyseissä pykälissä säädetään Veikkaus Oy:n yksinoikeudesta, Veikkaus Oy:stä ja sen toiminnan rajoituksista, rahapeliin toimeenpanosta, pelaajien rekisteröinnistä, tunnistautuneesta pelaamisesta, rahapeliin ikäraja, rahapeliin markkinoinnista, pelaamisen estämisestä ja pelaamista koskevista rajoituksista sekä raha-automaateista ja niiden omavalvonnasta. Uuteen rahapelilakiin sisällytettäisiin tarvittavat rahapelitoimintaa koskevat säännökset. Ehdotettuun rahapelilakiin ei sisältyisi nykyisiä 12 §:n mukaisia säännöksiä Veikkaus Oy:n hallintoneuvostosta tai 13 b §:n mukaisia säännöksiä yhtiön toiminnan rajoituksista.

Arpajaislain 13 c §:n nojalla annettu valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta kumoutuisi asetuksenantovaltuussäännöksen kumoamisen myötä. Asetusta sovellettaisiin kuitenkin 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 rahapelilaissa säädettäisiin tarvittavilta osin valtio-omisteisesta Veikkaus Oy:stä.

42 §. *Arpajaisten valvonta.* Pykälässä säädetään arpajaisten valvonnan tavoitteesta ja toimivaltaisista valvontaviranomaisista. Pykälään tehtäisiin uuden rahapelilain säätämisen johdosta tarvittavat muutokset. Pykälän 2 momentista poistettaisiin maininnat Veikkaus Oy:n ja sen asiamiesten 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.

Tavaravoittoarpajaisten 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 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. Uuteen rahapelilakiin ei ehdoteta sisällytettävän säännöksiä rahapeli asioiden neuvottelukunnasta tai vastaavasta toimielimestä.

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 rahapeli toimintaa.

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 valvojien tiedonsaantioikeudesta, ei olisi tarvetta enää arpajaislaissa, koska viralliset valvojat eivät ole osallistu tavaravoittoarpajaisten valvontaan. Nykyinen 4 momentti kumottaisiin teknisenä muutoksena. Tiedonsaantioikeuden kohteena olevat tiedot voitaisiin edelleen luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai muutoin sähköisesti.

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 rahapeli toimintaan kohdistuvaa tarkastusoikeutta.

46 §. Rahapeli toiminnan valvontakustannusten korvaaminen. Pykälässä säädetään Veikkaus Oy:n velvollisuudesta korvata rahapeli toiminnan valvonnasta valtiolle aiheutuvat kustannukset. Pykälä kumottaisiin. Uudessa rahapelil laissa säädettäisiin valvottavilta perittävästä valvontamaksuista. Tavaravoittoarpajaisten osalta lakiin ei sisälly vastaavaa säännöstä. Tavaravoitto-arpajaisten valvontaa koskevat maksut perustuvat poliisin suoritteiden maksullisuudesta annettuun sisäministeriön asetukseen, jonka mukaan poliisi perii omakustannusarvon mukaiseksi 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 tarvittavat säännökset rahapeli en voittojen lunastamisesta.

48 §. Ratkaisusuositus. Rahapelitoiminnassa sovellettavaa ratkaisusuositusmenettelyä koskeva pykälä kumottaisiin. Pykälän 3 momentin nojalla annettu valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapelien 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 vastaavanlaiset säännökset.

50 §. Pelikasinon ja erityisen pelisalin tekninen valvonta. Pelikasinon ja pelisalin, joissa toimeenpannaan rahapelejä, teknistä valvontaa koskeva pykälä kumottaisiin. Rahapelilakiin ehdotetaan sisällytettäväksi vastaavanlaiset säännökset.

51 §. Veikkaus Oy:n oikeus käsitellä henkilötietoja. Veikkaus Oy:n oikeutta käsitellä henkilötietoja koskeva pykälä kumottaisiin. Rahapelilakiin ehdotetaan sisällytettäväksi vastaavanlaiset 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. Terveys- 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 kuitenkin keskittynyt rahapeleistä aiheutuviin haittoihin. Pykälä ehdotetaan sen vuoksi kumottavaksi. Tavaravoittoarpajaisten osalta laissa ei siis enää säädettäisi sosiaali- ja terveysministeriön 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. Rahapelilakiin sisällytettäisiin tarvittavat säännökset toimiluvanhaltijoiden velvollisuudesta luovuttaa tietoja.

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 §. Terveys- 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 rahapeli- ja muiden automaattien ja pelilaitteiden käyttämisestä. Pykälästä poistettaisiin maininta raha-automaatista. Muilta osin pykälään ei tehtäisi muutoksia.

60 §. *Automaattiin ja pelilaitteeseen sekä arpoihiin merkittävät tiedot.* Pykälässä säädetään rahapeli- ja muihin automaatteihin, pelilaitteisiin ja arpoihiin 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 kielloja. 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 toimivallasta kieltää rahapelien toimeenpano. Pykälä ei koske tavaravoittoarpajaisia, minkä vuoksi se ehdotetaan kumottavaksi. Rahapelilakiin sisällytettäisiin vastaavanlaiset säännökset.

62 b §. *Rahapelin markkinoinnin kieltäminen.* Pykälässä säädetään Poliisihallituksen toimivallasta kieltää 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. Rahapelilakiin sisällytettäisiin vastaavanlaiset säännökset.

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.

63 §. *Viittaukset rikoslakiin.* Pykälää muutettaisiin siten, että siinä viitattaisiin ainoastaan rikoslain 17 luvun 16 b §:ään, johon sisältyy tavaravoittoarpajaisia koskevat rangaistussäännökset.

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 annetussa 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 rahapelien 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. Rahapelien osalta säännökset sisältyvät Veikkaus Oy:n rahapelien 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 rahapelien 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 rahapelien 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. Arpajaislain säännöksiä Veikkaus Oy:n tuoton ottamisesta valtion talousarvioon ja tuoton tilittamisestä 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 terveysministeriölle 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 siirtymävaiheen jälkeen.

Esityksessä ehdotetaan, että Veikkaus Oy jatkaisi arpajaislain nojalla yksinoikeudella rahapelitoiminnan harjoittamista siihen saakka, kunnes uuden rahapelilain mukainen toimiluvanvarainen rahapelitoiminta alkaisi. 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 siirtymävaiheen jälkeen.

Lain 38 §:n 2 momentin 6 kohdassa säädetään arpajaislain ja rahanpesulain valvontaa varten käsiteltävien Veikkaus Oy:n ja sen asiamiesten asiakkaiden henkilötietojen poistamisesta. Tiedot tulee poistaa heti, kun niiden säilyttäminen ei ole enää valvontatehtävän suorittamiseksi tarpeen. Kohta ehdotetaan kumottavaksi.

Kumoaminen tulisi voimaan, kun Lupa- ja valvontavirasto aloittaisi rahapelilain mukaisena lupa- ja valvontaviranomaisena. Poliisihallitus toimisi siirtymävaiheen ajan rahapelilain mukaisena lupaviranomaisena. Tämä ei edellyttäisi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 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. Toimilupajärjestelmän käyttöönoton vuoksi kohtaa muutettaisiin siten, että rahanpesulakia sovellettaisiin rahapelilain 5 ja 6 §:ssä tarkoitetun toimiluvan haltijaan eli kilpaillulla toimilupamarkkinoilla rahapelejä toimeenpaneviin rahapelitoimiluvan haltijoihin ja yksinoikeustoimiluvan haltijaan. Näiden toimilupien haltijat tulisivat siis rahanpesulain soveltamisalaan. Rahanpesulakia ei sovellettaisi peliohjelmistotoimiluvan haltijaan.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi uuden rahapelilain edellyttämät välttämättömät muutokset. Voimassa olevassa momentissa säädetään rahanpesulain soveltamisesta elinkeinonharjoittajaan ja yhteisöön, joka välittää rahanpesulain tarkoittamien rahapeliyhteisöjen tarjoamiin rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja eli rahapeliyhteisöjen asiamiehiin. Momentissa viitattaisiin 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun rahapelilain mukaisiin toimiluvanhaltijoihin ja voimassa olevan lain mukaisesti 10 kohdan mukaiseen Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä tarkoitettuun rahapeliyhteisöön. Lisäksi momenttiin tehtäisiin tekniluonteinen muutos. Soveltamisalasäännös edellyttää sekä osallistumisilmoitusten että osallistumismaksujen välittämistä. Momenttia muutettaisiin siten, että ja-sana korvattaisiin tai-sanalla eli soveltamisala rahanpesulain soveltamisalaan

kuuluminen ei edellyttäisi erikseen sekä ilmoitusten että maksujen välittämistä asiamiesten toimesta.

Soveltamisalan sisältöön ei ehdoteta tehtävän muutoksia eli voimassa olevan lain mukaisesti asiamiehiin sovellettaisiin 3 ja 4 luvun säännöksiä. Lisäksi 7 ja 8 lukua sovellettaisiin asiamiesten valvontaan asianomaisissa luvuissa säädetyiltä osin.

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 tarkoitetulla tavalla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena. Koska pakollinen tunnistautuminen on valtakunnassa otettu käyttöön kaikessa rahapelaamisessa, tarkoittaa voimassa olevan lain säännös käytännössä sitä, että valtakunnassa kaikki raha-automaattipelaaminen kuuluu myös rahanpesulain soveltamisalaan momentin ensimmäisen virkkeen soveltamisalarajauksesta huolimatta. Säännöksessä viitataan valtakunnan arpajaislakiin, joten säännös ei koske raha-automaattipelaamista Ahvenanmaan maakunnassa.

Momenttiin ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteinen muutos, jonka myötä viittaus valtakunnan arpajaislakiin muutettaisiin viittaukseksi uuteen rahapelilakiin ja sen 20 §:ään. Kaikki rahapelaaminen, pelikasinon ulkopuoliset rahapeliautomaatit mukaan lukien, olisi valtakunnan osalta rahanpesulain soveltamisalassa jatkossakin.

Pykälän 4 momentin soveltamisalan rajaus koskee käytännössä ainoastaan Ahvenanmaan maakuntaa. Säännöksen sisältöön ei ehdoteta muutoksia eli maakunnassa rahanpesulakia ei sovellettaisi pidettäessä raha-automaatteja käytettävänä pelikasinon ulkopuolella. Valtakunnan rahapelilain osalta ehdotetaan raha-automaatin määritelmä muutettavaksi rahapeliautomaatiksi vastaamaan paremmin kyseisten automaattien yleiskielistä ilmaisua. Ahvenanmaan arpajaislainsäädännössä käytetään käsitettä raha-automaatti (ruotsiksi penningautomat), minkä vuoksi tätä käsitettä käytettäisiin myös rahanpesulaissa valtakunnassa käytettäväksi ehdotetun rahapeliautomaatti-käsitteen sijaan.

3 luku. Asiakkaan tunteminen.

7 §. *Asiakkaan tuntemista koskevien velvollisuuksien täyttäminen ilmoitusvelvollisen puolesta.* Pykälän 6 momentissa säädetään rahapeliyhteisöjen asiamiesten mahdollisuudesta täyttää asiakkaan tuntemista koskevia velvollisuuksia rahapeliyhteisön puolesta. Momenttiin ehdotetaan tehtäväksi uuden rahapelilain edellyttämät välttämättömät muutokset. Voimassa olevassa momentissa viitataan rahapeliyhteisöön. Momentissa viitattaisiin 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun rahapelilain mukaisiin toimiluvanhaltijoihin ja voimassa olevan lain mukaisesti 10 kohdan mukaiseen Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä tarkoitettuun rahapeliyhteisöön. Lisäksi momenttiin tehtäisiin teknisluonteinen muutos siten, että ilmaisu osallistumisilmoituksia ja –maksuja muutettaisiin muotoon osallistumisilmoituksia tai –maksuja.

7 luku. Valvonta.

1 §. *Valvontaviranomaiset ja ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle.* Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan Poliisihallitus valvoo Veikkaus Oy:tä ja Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä tarkoitettua rahapeliyhteisöä eli PAF:a. Poliisihallitus valvoo lisäksi Veikkaus Oy:n asiamiehiä. 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 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 sinä aikana, jolloin Veikkaus Oy vielä 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 uuden rahapelilain mukaiseen 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 tarkoitetun 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 rahapelilaisissa. Ahvenanmaalla rahapelejä koskeva lainsäädäntö kuuluu maakunnan lainsäädäntövallan piiriin. Säännös koskee sekä Suomesta, Ahvenanmaa mukaan lukien, että toisen valtion alueelta käsin harjoitettavaa rahapelitoimintaa.

Rahapelilaki edellyttää, että rahapelitoiminnan harjoittajan on rekisteröitävä pelaajat, ja että sähköisesti välitettäviä rahapelejä varten saadaan rekisteröidä vain valtakunnan alueella asuvat tai vakinaisesti oleskelevat. Tämän vuoksi vero kohdistuisi valtakuntaan tarjottuun rahapelaamiseen siltä osin, kuin pelaajat asuvat tai vakituisesti oleskelevat valtakunnassa. Vero kohdistuisi sähköisesti välitettäviin rahapeleihin riippumatta siitä, tarjotaanko niitä Suomesta, Ahvenanmaalta mukaan lukien, vai ulkomailta käsin.

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 tarkoitettujen arpajaislaissa tarkoitettujen muut arpajaiset kuin rahapelit samoin kuin arpajaislain 56 §:ssä tarkoitettujen peliautomaattien ja pelilaitteiden käytettävänä pitäminen. Momentin 3 kohdan piiriin kuuluvat myös arpajaisverolain 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen muut kuin arpajaislainsäädännössä tarkoitettujen julkisesti järjestetyt arvonnat, arvaamiset, vedonlyönnit ja niihin rinnastettavat lainkohdassa tarkoitettujen sattumasta osaksi tai kokonaan riippuvien 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 sijoittautuneiden rahapelien toimeenpanijan 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 enemmälti 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 budjettineutraalisti 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 rahapelibingo 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 tavaravoittoautomaattien 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 arpajaisvero 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, joina 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.

Nytemmin 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 hyväksyttävinä 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 vaihtoehdoksi 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 tarkoitettut 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 rahapelien toimeenpanijan voitaisiin katsoa tarjoavan pelejä pelattavaksi Suomessa esimerkiksi, kun sähköisesti välitettäviä rahapelejä tarjotaan toimeenpanijan verkkosivuilla suomen kielellä, peliä markkinoidaan Suomessa tai suomalaisille taikka rahapelien toimeenpanija hyväksyy Suomessa asuvia rekisteröitäväksi asiakkaiden. 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 veronalaisista 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 elantomienot.

Pääsääntöisesti rahapelien pelaamisesta aiheutuneet tappiot ovat elantokustannuksina vähennyskelvottomia 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 tulohankkimismenona 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 vähennyskelvottomiksi elantomenoiksi, joita ei voida kohdistaa voitollisten vetojen ja veikkausten tuottamiin tuloihin. Tuloverolaissa ei ole menetyksen 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 tulohankkimiskuluja, 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 tulohankkimistoiminnaksi, jos sitä harjoitetaan tulohankkimistarkoituksessa. Pokeria tulohankkimistarkoituksessa 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 tulohankkimistoimintana, mahdollinen tappio on tuloverolain 31 §:n 4 momentissa tarkoitettu vähennyskelvoton elantokustannus.

7.7 Laki verotustietojen julkisuudesta

20 §. Tietojen antaminen erälle viranomaisille. Lakiin tehtäisiin uuden rahapelilain johdosta välttämättömät muutokset. Verohallinto voisi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa pyynnöstä viranomaiselle rahapelilain mukaisten rahapelien toimeenpanoa koskevan lupasian käsittelyä 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 säädettäisiin rangaistavaksi lainvastaisen rahapelitoiminnan ehkäisemisen näkökulmasta keskeiset teot, joita olisivat muun muassa rahapeliin toimeenpano ilman rahapelilain edellyttämää toimilupaa. Lisäksi rangaistavaa olisi ilman rahapelilain edellyttämää toimilupaa toimeenpantujen rahapeliin myyminen, välittäminen ja markkinointi sekä rahapeliin myyminen tai välittäminen, pelipanosten vastaanottaminen ja voittojen välittäminen rahapelilaisissa tarkoitetun toimiluvan haltijan rahapeleihin ilman kyseisen toimiluvan haltijan lupaa. Rangaistavaa olisi myös luovuttaa tila rahapeliautomaatin 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. Arpajaisrikoksena säädettäisiin rangaistavaksi lainvastaisen rahapelitoiminnan ehkäisemisen näkökulmasta keskeiset teot, joita olisivat ensinnäkin rahapelilain ikärajoja koskevien säännösten rikkominen, sekä keskeisten rahapeliin markkinointia koskevien säännösten rikkominen. Markkinointisääntelyn rangaistavuuden ala supistuisi verrattuna voimassa olevan rikoslain arpajaisrikoksesta koskevaan sääntelyyn. Rikoslaisissa rangaistavaksi ehdotetut rikkomukset kohdistuisivat erityisesti alaikäisten suojelemiseksi ehdotettujen rahapelilain toimeenpanoa ja markkinointia koskevien säännösten rikkomiseen.

Arpajaisrikos kattaisi ensinnäkin rahapelilain 24 §:n mukaisen rahapelaamisen 18 vuoden ikärajaa koskevan säännöksen rikkomisen. Lisäksi arpajaisrikos kattaisi rahapelilain 41 §:n 1 momentin yksinoikeustoimiluvan haltijan velvollisuutta estää alle 18-vuotiaan henkilön sisäänpääsy pelikasinoon koskevan säännöksen rikkomisen.

Lisäksi arpajaisrikoksesta voitaisiin tuomita se, joka rikkoo rahapeliin markkinointia koskevia rahapelilain 51 §:n 2 momentin, 52–53 §:n tai 56 §:n säännöksiä. Kyseisissä pykälissä säädetään siitä, miten rahapelejä ja toimiluvan haltijaa saa markkinoida. Lisäksi niissä säädetään kielletyistä markkinointikeinoista ja -tavoista, alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin kohdistettavan markkinoinnin kiellosta ja sponsoroinnista. Arpajaisrikoksena olisi myös rangaistavaa toimeenpanna rahapelejä vastoin rahapelilain 75 §:n 1 momentin mukaista kieltoa, jonka mukaan kiellettyä on toimeenpanna rahapelejä muulla kuin rahapelilain 3 §:n 3–15 kohdissa tarkoitetulla tavalla. Säännös vastaisi arpajaislain 62 §:n 1 momentin mukaista kieltoa.

Kyse olisi rahapeliin toimeenpanoa koskevan sääntelyn rikkomuksista, joita ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista säätää rangaistavaksi rahapelirikoksena.

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 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 tarkoitetut muut kuin seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat. Pykälän 2 momentin 6 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että kohdassa viitattaisiin uuteen rahapelilakiin, jossa tarkoitetut muut kuin seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat käsiteltäisiin markkinaoikeudessa markkinaoikeudellisina asioina. Tällaisia asioita olisivat rahapelilain 76 §:ssä tarkoitettu rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin kieltämistä koskevat päätökset, kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi sekä 78 §:ssä tarkoitettua poistomääräystä koskevat päätökset.

Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi siirtymäsäännös, jonka mukaan myös Poliisihallitus voisi tehdä esityksen markkinaoikeudelle siirtymävaiheen aikana, jolloin Poliisihallitus toimisi Veikkaus Oy:n yksinoikeustoimintaa valvovana viranomaisena.

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 digitaalista 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.

Rahapeliin markkinoinnissa olisi noudatettava rahapelilain säännösten lisäksi myös kuluttajansuojalain markkinointia koskevia säännöksiä. Voimassa olevasta arpajaislaista poiketen rahapelitoimintaa valvovan viranomaisen tehtäväksi ei enää säädettäisi valvoa, että rahapeliin markkinoinnissa noudatetaan rahapelilain lisäksi kuluttajansuojalain säännöksiä. Rinnakkaisten toimivaltuuksien sijaan kuluttajansuojalain markkinointia koskevien säännösten noudattamista valvoisi kuluttajansuojalain mukaisesti jatkossa pelkästään kuluttaja-asiamies.

7.12 Laki sähköisen viestinnän palveluista

32 §. Ohjelmistotoimiluvan peruuttaminen. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 4 luvussa säädetään ohjelmistotoimiluvasta digitaaliseen televisio- ja radiotoimintaan. Lain 32 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään näiden ohjelmistotoimilupien peruuttamisen perusteista. Toimilupaviranomainen voi peruuttaa toimiluvan osaksi tai kokonaan, jos toimiluvan haltija on toistuvasti ja vakavasti rikkonut arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohtaa, jossa säädetään muiden kuin Veikkaus Oy:n toimeenpanemien rahapeliin markkinointia koskevasta kiellosta. Pykälään ehdotetaan tehtäväksi uuden rahapelilain johdosta teknisluonteinen muutos. Jatkossakin ohjelmistotoimiluvan peruuttamisen perusteena olisi lainvastaisesti toimeenpantujen rahapeliin valtakuntaan kohdistettua markkinointia koskevan kiellon rikkominen, josta säädettäisiin rahapelilain 75 §:n 2 momentin 3 kohdassa. Valtakunnalla tarkoitetaan käytännössä Manner-Suomea erotuksena Ahvenanmaan maakuntaan, jossa on oma rahapelijärjestelmä ja –lainsäädäntö.

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 hevoskasvatukseen edistämiseen ja hevosurheilun tukemiseen, mistä johtuen pykälä kumottaisiin tarpeettomana.

7.14 Laki elinkeinotulon verottamisesta

8 §. Pykälän vähennyskelpoisten menojen luettelon uudeksi 23 kohdaksi ehdotetaan lisättäväksi uuden rahapelilain 19 §:n nojalla suoritettava korvaus rahapelien toimeenpanemiseen oikeuttavasta toimiluvasta. Esimerkkiluettelon 22 kohdan piste muutettaisiin puolipisteeksi.

Korvaus on yksinoikeustoimijan toimiluvasta valtiolle suorittama korvaus, joka on edellytyksenä yksintoimiluvan kattamien rahapelien toimeenpanemiselle ja yksinoikeustoimiluvan voimassaololle. Korvaus muodostuu kertaluontoisesta peruskorvauksesta sekä vuotuisista suhteellisista korvauksista. Korvaus olisi luonteeltaan elinkeinotoiminnassa tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtunut meno. Lisäys esimerkkiluettelon tehdään selvyiden vuoksi.

Korvausten jaksottamiseen sovelletaan elinkeinotulon verottamisesta annetun lain jaksottamissäännöksiä. 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 korvauksen. Rahapelilain 19 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu kertaluonteinen peruskorvaus poistettaisiin elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 24 §:n edellytysten täytyessä yhtä suurina vuotuisina poistoina sen todennäköisenä vaikutusaikana, kuitenkin enintään kymmenenä verovuotena.

7.15 Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä

6 §. *Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus.* Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi 38 kohta, jonka mukaan velvoitteidenhoitoselvitys laadittaisiin tukemaan rahapelilain 10 §:ssä säädettyä ehdotetun toimiluvanhakijan luotettavuuden ja sopivuuden selvittämistä.

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 rahapelien sallittuja myyntiaikoja koskevista asioista. Asetuksenantovaltaa osoitettaisiin sisäministeriölle yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa, ja selkeästi teknisluonteisissa ja toimeenpanoa koskevista asioista.

Ehdotettu rahapelilaki pitäisi sisällään myös valvontaviranomaiselle osoitettuja määräysantovaltuuksia teknisten ja vähäisiä yksityiskohtia koskevan sääntelyn osalta. Tällaisia olisivat esimerkiksi määräykset hakemuksen muodosta ja selvitysten toimittamisen määräajoista, rahapelien toimeenpanossa käytettäviin menettelyihin ja laitteisiin liittyvistä teknisistä edellytyksistä, 44 §:ssä tarkoitettua tarkastuslaitoksesta ja sen tekemästä selvityksestä ja hyväksynnästä sekä pelitapahtumien ja pelitilipähtymien teknisen valvonnan mahdollistamiseksi valvontaviranomaiselle toimitettavien tietojen liittyvistä tarkemmista teknisistä edellytyksistä ja toimittamismuodoista.

Uudessa rahapelilaissa ehdotetaan säädettäväksi kaksi velvoittavaa asetuksenantovaltuutta valtioneuvostolle.

Ehdotetun lain 31 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan osalta siitä, kuinka suuri osuus rahapelejä toimeenpantaessa kertyvistä pelimaksuista on maksettava pelaajille voitoina, miten voitot on pyöristettävä ja miten perimättä jääneet voitot on jaettava. Lisäksi asetuksenantovaltuuden nojalla säädettäessä asetuksessa säädettäisiin pelipisteissä, pelisaleissa ja pelikasinoissa olevien rahapeliautomaattien ja kasinopelien enimmäismääristä, pelisalien enimmäismääristä ja pelikasinoiden lukumäärästä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista. Ehdotetun 31 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan osalta siitä, miten lunastamattomat voitot, voittojen pyöristämisestä kertyneet varat sekä varat, jotka kertyvät pelimaksuista tilanteessa, joissa pelaajille on pelimaksuista maksettu rahapelien arvontatuloksen satunnaisuuden vuoksi poikkeuksellisesti voitoina vähemmän kuin voitoina on maksettava, on jaettava.

Ehdotettu laki sisältäisi useita harkinnanvaraisia valtioneuvostolle osoitettuja asetuksenantovaltuuksia.

Ehdotetun lain 19 §:n 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä ehdotetun pykälän 2 momentissa tarkoitettujen yksinoikeustoimiluvan haltijan korvausten määrittämisestä sekä korvausten määrittämiseen liittyvien rahapelitoimintaan sitoutuneen pääoman, kohtuullisen tuottoasteen sekä toiminnan tuottojen ja kustannusten arvioinnista.

Ehdotetun 20 §:n 4 momenttiin ehdotetaan valtuussäännöstä, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä pelaajan henkilöllisyyden todentamisesta. Ehdotetun lain 31 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin puolestaan säätää pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi yksinoikeustoimiluvan haltijan rahapelien sallituista myyntiajoista.

Ehdotetun lain 31 §:n 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää yksinoikeustoimiluvan haltijan osalta vuorokausi-, kuukausi- ja vuosikohtaisista enimmäistappiorajoista, jotka koskevat pelaajan pelaamia raha-automaattipelejä, sähköisiä rahapika-arpoja ja nopearytmisiä sähköisiä veikkauspelejä.

Ehdotetun lain 32 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää rahapelitoimiluvan haltijan osalta toimiluvan haltijakohtaisista vuorokausi-, kuukausi- ja vuosikohtaisista enimmäistappiorajoista, jotka koskevat pelaajan pelaamia sähköisiä raha-automaattipelejä, sähköistä rahapelibingoa, virtuaalivedonlyöntipelejä ja sähköisiä kasinopelejä sähköistä pokeripeliä lukuun ottamatta.

Ehdotetun 94 §:n 3 momenttiin sisältyisi valtuussäännös säätää valtioneuvoston asetuksella tarkemmin pykälässä tarkoitettua avustettavasta toiminnasta. Ehdotetun 96 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen määrärahan käyttösuunnitelman vahvistamisesta.

Ehdotettu rahapelilaki sisältäisi kaksi velvoittavaa sisäministeriölle osoitettua asetuksenantovaltuutta. Ehdotetun lain 31 §:n 6 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan rahapelien pelisäännöistä.

Asetuksenantovaltuudessa on lueteltu tyhjentävästi ne asiakokonaisuudet, jotka pelisääntöjen tulee sisältää. Lisäksi asetuksenantovaltuutuksen mukaan asetuksella säädettävät pelisäännöt voisivat sisältää rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapeliin tahtia ja muita ominaisuuksia sekä määrällisiä ja ajallisia rajoituksia koskevia määräyksiä. Ehdotetun 50 §:n 6 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella säädettäisiin 50 §:n 1, 4 ja 5 momentissa tarkoitettujen pelien voittojen perimisen määrääjän 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 5 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelitilistä. Ehdotetun lain 28 §:n 2 momenttiin ehdotetaan valtuussäännöstä, jonka mukaan sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä menettelystä, jolla tunnistautuneena pelaaminen varmistetaan. Ehdotetun lain 32 §:n 3 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan säätää rahapelitoimiluvanhaltijan rahapeliin suurimmista sallituista pelipanoksista ja pelivoitoista, toimeenpanomuoto- tai pelikohtaisia pelien tahtia ja muita ominaisuuksia koskevista määräyksistä sekä toimeenpanomuoto-, peli- ja pelaajakohtaisista määrällisistä ja ajallisista rajoituksista.

Ehdotetun 43 §:n 4 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä kansainvälisen yhteistyön edellytyksistä ja siinä käytettävien järjestelmien, laitteiden ja arvontamenetelmien luotettavuudesta.

Rahapelilakiin ehdotetaan sisällytettäväksi viisi määräyksenantovaltuutta valvontaviranomaiselle. Ehdotetun lain 11 §:n 6 momentin mukaan valvontaviranomainen voi antaa tarkempia määräyksiä toimilupahakemuksen sisällöstä, muodosta ja liitteistä.

Ehdotetun 44 §:n 6 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi antaa tarkempia määräyksiä rahapeliin toimeenpanossa käytettävien pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenetelmien luotettavuudesta ja arvontatulosten satunnaisuuden varmistamista koskevista teknisistä edellytyksistä, tarkastuslaitoksen tekemän selvityksen ja hyväksynnän tarkemmasta muodosta ja sisällöstä sekä edellytyksistä, jotka tarkastuslaitoksen tulee täyttää, jotta viranomainen voi sen hyväksyä. Ehdotetun 45 §:n 4 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi puolestaan antaa tarkempia määräyksiä pelitapahtumien ja pelitilitalpahtumien muuttumattomuuden varmistamiseksi käytettävästä varmenteesta, pelitapahtumien ja pelitilitalpahtumien teknisestä toimittamismuodosta sekä valvontaviranomaisen valvontajärjestelmän rajapintaan liittymisen teknisistä edellytyksistä.

Ehdotetun lain 68 §:n 2 momentin mukaan valvontaviranomainen voi antaa tarkempia määräyksiä saman pykälän 1 momentissa tarkoitettujen selvitysten toimittamisen määräajoista ja selvitysten sisällöstä. Ehdotetun lain 71 §:n 6 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi 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 sen siirtymävaiheen aikana, jolloin Veikkaus Oy harjoittaisi arpajaislain nojalla yksinoikeudella rahapelitoimintaa.

9 Voimaantulo

Hallitusohjelman mukaan hallitus uudistaa Suomen rahapelijärjestelmää avaten sitä lisenssimallilla 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 aikaisintaan 1.7.2026, mutta viimeistään 1.1.2027, jolloin toimiluvanvarainen rahapelitoiminta voisi käynnistyä siltä osin, kuin toimilupia olisi siinä vaiheessa myönnetty. Voimaantulon ajankohta riippuisi ensisijaisesti siitä, myönnettäisiinkö lupa- ja valvontatoiminnan käytännön toimeenpanon edellyttämät määrärahat muun muassa henkilöresurssija ja tietojärjestelmien rakentamista täysimääräisesti vuoden 2025 talousarviossa.

Kyseessä on täysin uusi rahapelilainsäädäntö, joka edellyttää mittavia tietojärjestelmä uudistuksia ja muita toimenpiteitä lupa- ja valvontatoiminnan järjestämiseksi. Siirtymäajan tavoitteena on varmistaa, että lupaviranomaisella olisi riittävän pitkä aika toimilupahakemusten käsittelylle sekä myös toimialan valvontaan ja keskitettyyn peliesticsteriin liittyvien tietojärjestelmä uudistusten toteuttamiseksi.

Lupa- ja valvontaviranomaisena toimisi siirtymävaiheen jälkeen 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 Poliisihallituksen vuoden 2026 alusta alkavan siirtymävaiheen aikana myöntämät yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvat tulisivat samanaikaisesti voimaan rahapelilain voimaan tullessa.

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 lakisäateinen yksinoikeus rahapelien toimeenpanoon säilyisi voimassa siihen saakka, kunnes järjestelmä uudistuksen alkuvaiheessa myönnettyt yksinoikeustoimiluvat ja kilpaillun markkinan rahapelitoimiluvat tulisivat samanaikaisesti rahapelilain voimaan tullessa.

Arpajaislakiin ehdotetut muutokset tulisivat voimaan, kun uusi rahapelilaki tulisi voimaan. Veikkaus Oy:n arpajaislain nojalla siirtymävaiheessa harjoittamaan yksinoikeustoimintaan

sovellettaisiin näin ollen arpajaislain säännöksiä ja arpajaislain nojalla annettuja asetuksia muun muassa rahapelien toimeenpanosta, markkinoinnista ja valvonnasta sekä Veikkaus Oy:n tuoton ottamisesta talousarvioon. Poliisihallitus valvoisi Veikkaus Oy:n arpajaislain nojalla yksinoikeudella harjoittamaa rahapelitoimintaa vuoden siirtymävaiheen ajan. 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 rahapelien toimeenpanoon, olisi Veikkaus Oy:n eriytettävä kilpailluilla markkinoilla tapahtuva rahapelien 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 keston. Veikkaus Oy hakisi verottajalta ennakkoratkaisun liiketoiminnan järjestelyjä varten. Veikkaus Oy:n arvion mukaan uudistuksen edellyttämät muutokset olisivat toteutettavissa muutaman kuukauden sisällä siitä, kun rahapelilain 2 luvun säännökset toimilupamenettelystä tulisivat voimaan 1.1.2026.

Veikkaus Oy:n tulisi toimittaa valtioneuvoston kanslialle perusteltu hakemus tytäryhtiöiden perustamiseksi. Perustettava "Veikkaus-Tech Oy", jonne yhtiötettäisiin konsernin teknologiaaliiketoiminnat, 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 toimiluvat perustettavien yhtiöiden lukuun. Siirtymäajan päätyttyä Veikkaus Oy siirtäisi varsinaisen liiketoiminnan kyseisiin yhtiöihin, jotka voisivat aloittaa rahapelitoiminnan sen jälkeen, kun niille olisi myönnetty toimilupa ja toimiluvat olisivat tulleet voimaan uuden rahapelilain tullessa voimaan. Kuoriyhtiömallissa sovellettaisiin vuoden 2017 alusta voimaan tulleen kolmen erillisen rahapeliyhteisön yhdistämisen yhteydessä käytettyä mallia.

Valtioneuvoston tulisi ennen uuden rahapelilain voimaantuloa tehdä päätökset myös rahapelilain 19 §:ssä tarkoitettusta yksinoikeudesta valtiolle maksettavasta korvauksesta. Lisäksi kertakorvauksen ensimmäinen erä tulisi maksaa ennen uuden lain voimaantuloa, koska korvauksen maksaminen olisi yksinoikeustoimiluvan voimassaolon edellytys ja siten myös edellytys uuden rahapelilain mukaisen yksinoikeustoiminnan käynnistämiseksi.

Esityksessä ehdotetaan, että rahapelien toimeenpanossa tulisi käyttää yksinomaan peliohjelmistotoimiluvan haltijoiden toimittamia peliohjelmistoja. Yksinoikeustoimilupaa ja rahapelitoimilupaa hakevien toimijoiden tulisi sisällyttää toimilupahakemukseensa tieto ohjelmistotoimittajasta, jolta hakija hankkii peliohjelmistot. Velvollisuutta käyttää ainoastaan peliohjelmistotoimiluvan haltijan peliohjelmistoja sovellettaisiin siirtymäajan jälkeen vuoden 2028 alusta alkaen. Näin ollen peliohjelmistotoimilupia varten ei tarvitsisi ensin hakea

toimilupia, vaan uuden rahapelilain mukainen rahapelitoiminta voisi käynnistyä lain voimaan tullessa. Peli-ohjelmistotoimiluvan hakeminen olisi mahdollista 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, peliestojärjestelmä ja valvontajärjestelmä. 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 tulisi olla muut valvonnan tietojärjestelmäkokonaisuuden osuudet käyttövalmiina.

Lupa- ja valvontatoiminnan toimeenpanon valmistelu on hankkeistettu lainsäädäntöhankkeesta erilliseen hankkeeseen. Koska lupa- ja valvontatoiminta on tarkoitus sijoittaa Lupa- ja valvontavirastoon siirtymävaiheen jälkeen lukien, toimeenpanoa valmistellaan valtiovarainministeriön johdolla. Toimeenpanohankkeen tehtävänä on valmistella uuden rahapelijärjestelmän lupa- ja valvontatoiminnon toimeenpano siten, että uuden rahapelijärjestelmän mukaista lupatehtävää siirtymäajan hoitavalla Poliisihallituksella on mahdollisimman hyvä toimintakyky 1.1.2026 lukien uusien tehtävien toteuttamiseksi huomioiden myös arpajaislain nykysääntöihin perustuvat valvontatehtävät. Tavoitteena myös on varmistaa ja toteuttaa lupa- ja valvontatehtävien hallittu siirto uudelle perustettavalle Lupa- ja valvontavirastolle.

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 omistuspohjan 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.

Esitykseen ei sisälly säännösehdotuksia arpajaislakiin sisältyvistä maksuliikenne-estoista tai valmistelun aikana selvitetystä verkkoliikenne-estoista. Rahapelilain voimaantulon jälkeen seurattaisiin uuden rahapelimarkkinan toimintaa ja arvioitaisiin tarvetta säätää maksuliikenne-estoista ja verkkoliikenne-estoista ottaen huomioon muun muassa tekniset toteuttamismahdollisuudet ja tarkemmat kustannusvaikutukset pankeille ja internetoperaattoreille. Rahapelilain voimaantulon jälkeen olisi lisäksi mahdollista selvittää yleishyödyllisten toimijoiden pienimuotoisen rahapelitoimiluvan säätämisen edellytyksiä ja arvioida muutoksen yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Uudessa rahapelijärjestelmässä valvovana viranomaisena olisi Lupa- ja valvontavirasto. Valvontatoimivallan siirtyminen Lupa- ja valvontavirastolle edellyttäisi jaksossa 7.4 kuvatulla tavalla rahanpesulain valvontaa maakunnassa koskevan uuden sopimusasetuksen antamista.

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 lainsäädäntöhankkeessa ([VM114:00/2023](#)). Hallituksen esitysluonnos on lausuntokierroksella 20.6.-1.9.2024. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa kevätkaudella 2025. Utta 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 Veikkaus Oy toimeenpanisi siirtymävaiheen aikana 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 voimaan. Rahapelilain 19 §:n säännöksiä yksinoikeudesta valtiolle maksettavasta korvauksesta sovellettaisiin kuitenkin jo vuonna 2026. Valtioneuvoston tulisi tehdä päätökset korvauksesta ennen rahapelilain voimaantuloa. Kertakorvauksen ensimmäinen erä tulisi myös maksettavaksi ennen voimaantuloa, mikä vaikuttaisi valtion tuloihin vuonna 2026.

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.

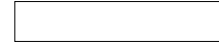
Jaksossa 4.3.2.1 käsitellään tarkemmin arvioituja vaikutuksia valtion tuloihin ja menoihin.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

[Jakso poistettu tästä notifioitavaksi lähetettävästä luonnoksesta]

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi 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.

Tämä laki ei koske sattumanvaraisen edun tarjoamista markkinoinnissa, jos edun saaminen ei edellytä muuta vastiketta kuin hyödykkeen ostamista tai ostotarjouksen tekemistä.

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.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan toimeenpanemiin rahapeleihin liittyvien maksujen vastaanottaminen tai voittojen välittäminen taikka tilan luovuttaminen rahapeliautomaattien käytettävänä pitämiseen tai arvontalaitteiden käyttämiseen ei edellytä toimilupaa.

3 §

Rahapeliä 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 lunastamisen 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* pelisaleissa, pelikasinolla 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* sähköisesti 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 tapahtumia tai tuloksia koskevien arvausten perusteella pelaajan asettaman rahapanoksen ja pelikohteen tuloksen todennäköisyyttä osoittavan kertoimen tulon mukaisesti määräytyvien voittojen jakoon; kiinteäkertoimisessa vedonlyönnissä pelaaja voi lunastaa voiton kokonaan tai osittain, vaikka vedonlyönnin kohteella ei ole vielä tulosta;
- 7) *muuttuvakertoimisella vedonlyönnillä* muita kuin 6 kohdassa tarkoitettuja rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua urheilu- tai muun kilpailun tapahtumia tai tuloksia koskevien arvausten perusteella voittojen jakoon; muuttuvakertoimisessa vedonlyönnissä pelaaja voi lunastaa voiton kokonaan tai osittain, vaikka vedonlyönnin kohteella ei ole vielä tulosta;
- 8) *virtuaalivedonlyönnillä* rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua animaatioilla havainnollistettaviin arvontoihin perustuvien rahavoittojen jakoon;
- 9) *veikkauspeleillä* rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua numeroiden, merkkien tai muiden tunnusten arpomisen perusteella voittojen jakoon;
- 10) *sähköisellä rahapingolla* rahapelejä, joissa voittajia ovat ne, joiden sähköisessä pelilipukkeessa tai sähköisessä tositteessa on arvotut numerot pelin sääntöjen mukaisessa pelaajien keskinäisessä järjestyksessä;
- 11) *kasinopeleillä* ruletti-, kortti- ja noppa- sekä muita niihin rinnastettavia rahapelejä;
- 12) *rahapeliautomaatilla* rahapelaamiseen tarkoitettua tiettyyn paikkaan kiinteästi sijoitettua peliautomaattia tai laitetta, jota pelaamalla voi voittaa rahaa;
- 13) *sähköisellä kasinopelillä* sähköisesti toimeenpantavia ruletti-, kortti-, noppa- ja onnenpyörärahapelejä sekä muita niihin rinnastettavia rahapelejä;
- 14) *sähköisellä raha-automaattipelillä* sähköisesti toimeenpantavia rahapelejä, joissa pelimaksu, arvonta ja voitonmaksu ovat toisiaan seuraava yhtenäinen pelitapahtuma;
- 15) *yhdistelmäpeleillä* rahapelejä, joissa on yhdistetty ominaisuuksia 3–14 kohdassa tarkoitetuista rahapeliä toimeenpanomuodoista;
- 16) *pelikasinolla* valvottua huoneistoa, jossa voidaan pitää pelaajan käytettävänä sellaisia rahapeliautomaatteja ja kasinopelejä, joissa mahdollinen häviö voi olla ilmeisessä epäsuhteessa ainakin jonkun osallistujan maksukykyyn, sekä muita rahapelejä;

- 17) *pelisalilla* yksinomaan tai pääasiallisesti rahapeliin pelaamiseen varattua tilaa;
18) *pelipisteellä* rahapeliin muuta myyntipaikkaa kuin pelisalia tai pelikasinoa.

4 §

Muut määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *rahapelitoiminnalla* rahapelin toimeenpanoa, rahapelin markkinointia ja peliohjelmistojen valmistamista, toimittamista, asentamista, tai mukauttamista;
2) *rahapeliin toimeenpanolla* rahapeliin tuotteiden myyntiä, välittämistä tai tarjoamista pelattavaksi fyysisessä tai sähköisessä ympäristössä;
3) *rahapeliin toimeenpanolla valtakunnassa* rahapeliin tuotteiden 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;
4) *rahapeliin toimeenpanijalla* luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka toimeenpanee rahapelejä;
5) *toimiluvanhaltijalla* luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolle on myönnetty tämän lain mukainen toimilupa rahapeliin toimeenpanoon tai peliohjelmistojen valmistamiseen, toimittamiseen asentamiseen tai mukauttamiseen rahapeliin toimeenpanoa varten;
6) *pelitilillä* yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan rahapelejä varten pitämää pelaajalle avattua tiliä;
7) *markkinoinnilla* mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myynninedistämistoimintaa; epäsuoraa mainontaa on erityisesti tuotteen myynninedistäminen 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 välittyy mielikuva tietystä tuotteesta tai sen myyjästä;
8) *markkinoinnin kohdistamisella valtakuntaan* suomenkielistä markkinointisisältöä, erityisesti valtakunnan kuluttajia kiinnostavaa sisältöä, valtakunnan kuluttajille kohdistettua tai osoitettua markkinointisisältöä, valtakunnassa tapahtuvaa markkinointia ja muita markkinointikeinoja, joiden voidaan katsoa kohdistuvan valtakunnassa oleskeleviin kuluttajiin edellä mainituilla tai muilla vastaavilla tavoilla;
9) *sponsoroinnilla* rahapeliin toimeenpanijan tarjoamaa rahoitusta tai muuta taloudellista tukea järjestölle, tapahtumalle, joukkueelle tai yksittäiselle henkilölle, jonka tarkoituksena on rahapeliin toimeenpanijan 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 rahapeliautomaattien käytettävänä pitämiseen tai arvontalaitteiden käyttämiseen;
12) *pelijärjestelmällä* sähköistä tietojärjestelmää, jota rahapeliin toimeenpanija käyttää tai jota käytetään tämän puolesta rahapeliin toimeenpanossa;
13) *peliohjelmistolla* ohjelmistoa, jota käytetään rahapeliin toimeenpanossa;
14) *pelitapahtumalla* pelaajan peliin asettamaa panosta, pelaajan valitsemaa tulosvaihtoehtoa, pelaajan tekemiä valintoja, joilla on pelin lopputuloksen kannalta merkitystä ja kohde- ja arvontatuloksia sekä mahdollisia voittoja ja tappioita, jotka tallentuvat yksinoikeustoimiluvan tai rahapelitoimiluvan haltijan pelijärjestelmään;
15) *pelitilitapahtumalla* pelitilin kirjauksia.

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) rahapeliautomaatit ja kasinopelit.

Yksinoikeustoimilupia voidaan myöntää enintään kaksi siten, että yksi toimilupa myönnetään 1 kohdassa tarkoitettujen rahapeliin toimeenpanomuotoihin ja toinen 2 kohdassa tarkoitettuihin toimeenpanomuotoihin.

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) kiinteäkertoaminen vedonlyönti;
- 2) muuttuvakertoaminen vedonlyönti;
- 3) virtuaalivedonlyönti;
- 4) sähköiset kasinopelit;
- 5) sähköinen rahabingo;
- 6) sähköiset 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 ja voimassaolon yleiset edellytykset

Tämän lain mukainen yksinoikeustoimilupa on myönnettävä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:n mukaisessa Suomen valtion määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle, jonka toimialana on rahapelien toimeenpano ja jos saadun selvityksen perusteella voidaan varmistua siitä, että hakija sekä sen omistajat ja johto täyttävät 10 §:ssä säädetty luotettavuuden ja sopivuuden edellytykset.

Jos yksinoikeustoimiluvan haltijan kanssa samaan konserniin kuuluva oikeushenkilö toimeenpanee 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 haltijan tulee dokumentoida taloudellisten suhteiden markkinaehtoisuus ja toimittaa dokumentaatio pyydettyä valvontaviranomaiselle tai muulle viranomaiselle, jos tiedot ovat tarpeellisia kyseiselle viranomaiselle säädetyn tehtävän hoitamiseksi.

Yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantaviin rahapeleihin ja muuhun liiketoimintaan liittyvät toiminnot on eriytettävä ja eriytettyjen toimintojen pelisivustot, asiakasrekisterit ja pelitilit on pidettävä erillään.

9 §

Rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan myöntämisen ja voimassaolon 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 sekä sen omistajat ja johto täyttävät 10 §:ssä säädetty 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 rahapelien tarjoamisessa käytettäviä peliohjelmistoja.

Hakijaa ei voida pitää 1 momentissa tarkoitettulla tavalla luotettavana ja sopivana, jos:

1) hakija on viiden arviota edeltäneen vuoden aikana tuomittu vankeusrangaistukseen tai yhteisösakkoon, 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;

2) hakija on konkurssissa tai ei kykene varallisuutensa puolesta huolehtimaan toiminnasta ja lakisääteisten velvollisuuksiensa täyttämisestä;

3) hakijalla on hänen maksukykyensä nähden vähäistä suurempia velkoja perittävänä ulosotossa tai velkoja, jotka on palautettu ulosotosta varattomuusestetodistuksin;

4) hakijalla on tai on ollut kuluvana vuonna tai sitä edeltävinä kolmena kalenterivuonna toistuvia tai huomattavia veroihin tai lakisääteisiin maksuihin liittyvien velvollisuuksiensa hoitamisen laiminlyöntejä;

5) hakija on määrätty liiketoimintakieltoon tai väliaikaiseen liiketoimintakieltoon;

6) hakijalta on viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikana peruutettu tämän lain mukainen toimilupa muusta syystä kuin hakijan omasta pyynnöstä;

7) hakijalle on kolmen arviota edeltäneen vuoden aikana annettu kieltopäätös tai määrätty seuraamusmaksu tämän lain vastaisesta rahapelien toimeenpanosta tai markkinoinnista ilman tämän lain edellyttämää toimilupaa;

8) hakijalle on kahden arviota edeltävän vuoden aikana, mutta kuitenkin 1.9.2024 jälkeen, annettu kieltopäätös tai määrätty seuraamusmaksu arpajaislain vastaisesta rahapelien toimeenpanosta tai markkinoinnista;

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 pakotesäätelyn tai kansallisten jäädyttämisspäätösten perusteella.

Jos hakija on oikeushenkilö, vaatimus luotettavuudesta ja sopivuudesta koskee myös 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.

Omistajan ja johtoon kuuluvan luotettavuutta ja sopivuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon 2 momentissa 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.

Valvontaviranomainen voi hakijan luotettavuuden ja sopivuuden selvittämiseksi pyytää hakijasta Harmaan talouden selvitysyksiköltä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 5 §:ssä tarkoitettun velvoitteidenhoitoselvityksen.

11 §

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 ja 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.

Yksinoikeustoimiluvanhakijan ja rahapelitoimiluvanhakijan on lisäksi liitettävä hakemukseen:

- 1) selvitys hakijan suunnittelemista rahapelien toimeenpanomuodoista;
- 2) tieto peliohjelmistotoimittajasta, jolta hakija hankkii 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) selvitys 47 §:ssä tarkoitetuista hakijan menettelytavoista ja koulutetun henkilökunnan määrystä rahapelejä koskevien erimielisyyksien, valitusten ja muiden kysymysten käsittelyä varten sekä muista hakijan suunnittelemista toimenpiteistä kilpailumanipulaation havaitsemiseksi ja estämiseksi;
- 7) selvitys rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta annettujen säännösten mukaisten asiakkaiden tuntemista, selonotto- ja ilmoitusvelvollisuutta, riskiarviota ja riskienhallintamenetelmiä koskevien velvollisuuksien noudattamisesta.

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.

12 §

Kolmanteen maahan sijoittautuneen rahapelitoimiluvanhaltijan edustaja

Jos rahapelitoimiluvanhaltijalla ei ole asuinpaikkaa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa tai se ei ole sijoittautunut Euroopan talousalueeseen kuuluvaan valtioon, tulee sillä olla edustaja, jolla on kotipaikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Edustajan on täytettävä 10 §:ssä säädetyt edellytykset. Edustajan tulee toimittaa valvontaviranomaiselle hakijan toimilupahakemuksen hakemisen yhteydessä edellä 11 §:n 2 momentissa säädetyt tiedot myös edustajasta.

Rahapelitoimiluvanhaltijan on annettava edustajalle valtuutus edustaa rahapelitoimiluvanhaltijaa Suomen viranomaisissa kaikissa toimiluvan mukaiseen toimintaan liittyvissä asioissa, toimia rahapelitoimiluvanhaltijan puolesta ja vastaanottaa haaste rahapelitoimiluvanhaltijaa vastaan sekä käyttää puheoikeutta itse tai jonkun muun välityksellä.

13 §

Toimiluvan sisältö

Yksinoikeustoimiluvassa ja rahapelitoimiluvassa on mainittava:

- 1) yksinoikeustoimiluvanhaltijan tai rahapelitoimiluvanhaltijan yksilöivä lupanumero;
- 2) sallitut rahapelien toimeenpanomuodot;
- 3) toimiluvan voimassaoloaika.

Peliohjelmistotoimiluvassa on mainittava 1 momentin 1 ja 3 kohdassa tarkoitettut tiedot.

14 §

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.

15 §

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.

16 §

Tietojen täydentämisvelvollisuus

Yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan on toimitettava valvontaviranomaiselle toimiluvan haltijan yhteisö- ja yritystunnus viimeistään kolmen kuukauden kuluessa toimiluvan haltijan rahapelitoiminnan aloittamisesta.

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 peliohjelmistotoimiluvan 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 yksinoikeustoimiluvan haltijan tai rahapelitoimiluvan haltijan hakemuksesta muuttaa toimilupaa siinä mainittujen sallittujen toimeenpanomuotojen osalta. Luvan muuttaminen

edellyttää, että tässä laissa säädettyt yksinoikeustoimiluvan tai rahapelitoimiluvan 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 luvanhaltijan viipymättä hakea toimiluvan muuttamista ennen muutoksen toteuttamista. Muutosta ei saa toteuttaa ennen kuin valvontaviranomainen on tehnyt päätöksen luvan muuttamisesta.

19 §

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan suorittama korvaus valtiolle

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan on suoritettava valtiolle korvaus yksinoikeustoimijan toimiluvasta. Korvaus on toimilupakohtainen ja sen suorittaminen on edellytys yksinoikeustoimiluvan voimassaololle.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan valtiolle suorittama korvaus muodostuu seuraavista eristä:

1) valtioneuvoston päätöksellä vahvistettava peruskorvaus, jonka määrä vastaa kyseisen yksinoikeustoimiluvan 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 yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantujen rahapelien toteutuneista pelikatteista edeltävän kalenterivuoden ajalta.

Edellä 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetun peruskorvauksen maksuaikataulu vahvistetaan valtioneuvoston päätöksellä. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan 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 yksinoikeustoimiluvan haltijan toimiluvan nojalla harjoittaman rahapelitoiminnan edellyttämien toiminta- ja pääomakustannusten kattamista toimiluvan voimassaoloajalta sekä rahapelitoiminnan kohtuullista tuottoa, valtioneuvosto voi yksinoikeustoimiluvanhaltijan hakemuksesta poiketa pykälän 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetusta valtioneuvoston päättämästä suhteellisesta osuudesta seuraavan vuoden vuotuisesta korvausta määrittäessään kuitenkin niin, ettei suhteellinen osuus voi olla alempi kuin nolla. Jos yksinoikeustoimiluvanhaltijan toimilupakauden tuottotaso ylittää kohtuullisena pidettävän tason, valtioneuvosto voi yksinoikeustoimiluvanhaltijaa kuultuaan seuraavan vuoden suhteellista korvausta määrittäessään korottaa suhteellista korvausta siitä, miten se muutoin 2 momentin 2 kohdan mukaisesti määritettäisiin.

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.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 2 momentissa tarkoitettujen korvausten määrittämisestä sekä korvausten määrittämiseen liittyvien

rahapelitoimintaan sitoutuneen pääoman, kohtuullisen tuottoasteen, sekä toiminnan tuottojen ja kustannusten arvioinnista.

3 luku

Rahapelien toimeenpano

20 §

Pelaajien rekisteröinti ja henkilöllisyyden todentaminen

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on rekisteröitävä pelaaja. Rekisteröitävän henkilön on oltava 18 vuotta täyttänyt luonnollinen henkilö. Pelaajaa rekisteröitäessä yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan 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

Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapelitoimiluvanhaltija saa sähköisesti välitettävää rahapelejä varten rekisteröidä vain luonnollisia henkilöitä, jotka asuvat vakinaisesti valtakunnan alueella. Sähköisiä rahapelejä toimeenpantaessa yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on todennettava pelaajan asuinpaikka säännöllisesti asiakassuhteen aikana. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on estettävä sähköisesti toimeenpantavien pelien pelaaminen, jos pelaaja asuu vakinaisesti valtakunnan ulkopuolella. Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelaajan asuinpaikan todentamisesta.

22 §

Pelitili

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on rahapelejä toimeenpantaessa avattava rekisteröityneelle pelaajalle henkilökohtainen pelitili. Mitä 1 momentissa säädetään pelitilin avaamisesta ei kuitenkaan sovelleta toimeenpantaessa rahapelejä pelikasinolla. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan tulee mahdollistaa pelaajalle näkymä pelaajan pelitilillä oleviin varoihin, pelitilitapahtumiin, sekä pelaamista koskeviin rajoituksiin vähintään kuluneen vuoden ajalta. Lisäksi yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan tulee tarjota pelaajan käyttöön toiminto, jonka avulla pelaaja voi arvioida omaa pelikäyttämistään kuukausi- ja vuositasolla. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on pidettävä pelitilillä olevat pelaajan varat erillään luvanhaltijan omista varoista. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja

rahapelitoimiluvanhaltijan on viimeistään pelitilin avaamisen yhteydessä ilmoitettava pelaajalle, miten pelitilillä olevat varat suojataan, jos yksinoikeustoimiluvanhaltija tai rahapelitoimiluvanhaltija joutuu taloudellisesti maksukyvyttömäksi.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelitilistä.

23 §

Pelitilin sulkeminen

Pelitiliä suljettaessa yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on viipymättä maksettava pelitilillä olevat varat pelaajalle.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltija ei saa periä maksua pelitilin sulkemisesta.

24 §

Rahapelaamisen ikäraja

Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapelitoimiluvanhaltija taikka elinkeinonharjoittaja tai yhteisö, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja tai luovuttaa tilan rahapeliautomaattien käytettävänä pitämiseen, ei saa antaa alle 18-vuotiaan pelata rahapelejä.

25 §

Velaksi pelaamisen, ilmaispelien ja alennusten tarjoamisen kielto

Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapelitoimiluvanhaltija ei saa toimeenpanna rahapelejä siten, että niihin voidaan osallistua velaksi, luottokortilla tai panttia vastaan.

Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapelitoimiluvanhaltija ei saa välittää velkarahaa rahapelaamiseen.

Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapelitoimiluvanhaltija ei saa tarjota rahapelejä ilmaiseksi, alennetulla hinnalla, yhdistetyillä tarjouksilla tai tarjoamalla pelirahaa muutoin kuin 26 §:ssä tarkoitetun asiakkaan bonuspelirahan muodossa.–

26 §

Muiden hyödykkeiden tarjoaminen ja asiakkaalle annettava bonuspeliraha

Muiden hyödykkeiden tarjoaminen alennetulla hinnalla tai ilmaiseksi on sallittua asiakassuhteen aikana ja sen ylläpitämiseksi. Tarjottava asiakasetu ei saa olla hyvän tavan vastainen, sen on oltava arvoltaan maltillinen eikä pelaamisen määrä tai pelaamattomuus saa vaikuttaa asiakasedun tarjoamisen perusteisiin tai asiakasedun arvoon.

Määrältään maltillisen bonuspelirahan antaminen vakiintuneen asiakassuhteen aikana yhdenvertaisin ehdoin yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan asiakkaiden kesken on sallittua. Bonuspelirahan saaminen ei saa perustua pelaamiseen käytettyyn aikaan tai olla suhteessa rahapeleihin käytetyn rahan määrään.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan tulee ennen bonuspelirahan antamista varmistaa, ettei asiakasbonusten tarjoaminen vaaranna 34 §:ssä tarkoitettua yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan velvollisuutta suojata pelaajia liialliselta pelaamiselta.

Bonuspelirahan saamiseen ja käyttämiseen liittyvien ehtojen tulee olla läpinäkyvät, yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan asiakkaiden saatavilla ja helposti ymmärrettävät.

Bonuspeliraha ei voi suoraan vaihtaa rahaksi. Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapelitoimiluvanhaltija voi asettaa bonuspelirahalle enintään viisinkertaisen kierrätysvaatimuksen.

27 §

Vedonlyönnin toimeenpanon rajoitukset

Rahapelitoimiluvanhaltija ei saa toimeenpanna vedonlyöntiä:

- 1) yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantavien rahapelien tapahtumasta tai tuloksesta;
- 2) tapahtumasta tai tuloksesta kilpailussa, jonka osallistujista suurin osa on alle 18-vuotiaita;
- 3) tapahtumasta tai tuloksesta kilpailussa, joka on yleiseltä kannalta loukkaava tai sopimaton;
- 4) kilpailusta, jonka lopputulokseen voi liittyä merkittävä riski väärinkäytöksistä;
- 5) jonka kohteena on kilpailun, turnauksen tai urheilulajin sääntöjen rikkominen tai rikkomisesta seuraava rangaistus;
- 6) jonka kohteena ovat vaalilain (714/1998) 1 §:n 1 momentissa tarkoitettut vaalit;
- 7) jonka kohteena ovat rahoitusmarkkinat.

28 §

Tunnistautuneena pelaaminen

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on varmistettava, että pelaaja voi pelata rahapelejä ainoastaan tunnistautuneena yksinoikeustoimiluvanhaltijan tai rahapelitoimiluvanhaltijan rekisteröityneeksi pelaajaksi.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä menettelystä, jolla tunnistautuneena pelaaminen varmistetaan.

29 §

Pelaamisen estäminen

Pelaaja voi valvontaviranomaiselle tekemällään ilmoituksella estää kaiken rekisteröitymistä edellyttävän pelaamisen.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on mahdollistettava pelaajalle eston asettaminen yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan rahapeleihin peli- tai toimeenpanomuotoisesti.

Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapelitoimiluvanhaltija 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.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on mahdollistettava yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan rahapelien pelaamisen estäminen välittömästi seuraavan vuorokauden loppuun.

30 §

Toimiluvanhaltijakohtainen rahansiirtoraja

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapeli-toimiluvanhaltijan on varmistettava, että pelitilin kautta pelattavissa rahapeleissä on käytössä toimiluvanhaltijakohtainen rahansiirtoraja, jonka pelaaja voi enintään yhteensä tallettaa pelitilille.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapeli-toimiluvanhaltijan on varmistettava, että 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.

31 §

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapeli-toimeenpano

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan 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 rahapeliautomaattien ja kasinopelien enimmäismääristä;
- 4) pelisalien enimmäismääristä;
- 5) pelikasinoiden lukumäärästä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään miten lunastamattomat voitot, voittojen pyöristämisestä kertyneet varat sekä varat, jotka kertyvät pelimaksuista tilanteessa, joissa pelaajille on pelimaksuista maksettu rahapeli-toimiluvan arvon tuloksen satunnaisuuden vuoksi poikkeuksellisesti voittoina vähemmän kuin voittoina on maksettava, on jaettava.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää rahapeli-toimiluvan sallituista myyntiajoista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää vuorokausi-, kuukausi- ja vuosikohtaisista enimmäistappiorajoista, jotka koskevat pelaajan pelaamia raha-automaattipelejä, sähköisiä rahapika-arpoja ja nopearytmisiä sähköisiä veikkauspelejä.

Sisäministeriön asetuksella säädetään yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapeli-toimiluvan pelisäännöistä. Pelisääntöjen tulee sisältää:

- 1) voitonjakoa ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset;
- 2) rahapeliautomaattien ja kasinopelien suurimpia sallittuja pelipanoksia ja pelivoittoja koskevat määräykset;
- 3) rahapeli-toimiluvan arvontaa koskevat määräykset.

Pelisäännöt voivat sisältää myös rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi:

- 1) toimeenpanomuoto- tai pelikohtaisia pelien tahtia ja muita ominaisuuksia koskevia määräyksiä;
- 2) toimeenpanomuoto-, peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia koskevia määräyksiä.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan on tarvittaessa asetettava rahapeliin pelaamiselle toimeenpanomuoto-, peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia sekä tarjottava pelaajalle mahdollisuus itse asettaa edellä mainittuja rajoituksia.

32 §

Rahapeli-toimiluvanhaltijan rahapeliin toimeenpano

Rahapeli-toimiluvanhaltijan 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 sähköisiä raha-automaattipelejä, sähköistä rahabingoa, virtuaalivedonlyöntipelejä ja sähköisiä kasinopelejä sähköistä pokeripeliä lukuun ottamatta.

Sisäministeriön asetuksella voidaan säätää:

- 1) suurimmista sallituista pelipanoksista ja pelivoitoista;
- 2) toimeenpanomuoto- tai pelikohtaisia pelien tahtia ja muita ominaisuuksia koskevista määräyksistä;
- 3) toimeenpanomuoto-, peli- ja pelaajakohtaisista määrällisistä ja ajallisista rajoituksista.

Rahapeli-toimiluvanhaltijan on tarvittaessa asetettava rahapeliin pelaamiselle toimeenpanomuoto-, peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia sekä tarjottava pelaajalle mahdollisuus itse asettaa edellä mainittuja rajoituksia.

33 §

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapeli-toimiluvanhaltijan käyttämät peliohjelmistot

Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapeli-toimiluvanhaltija ei saa sille myönnetyssä toimiluvassa mainittujen rahapeliin toimeenpanossa hyödyntää muiden kuin peliohjelmistotoimiluvanhaltijan valmistamia, toimittamia, asentamia tai mukauttamia peliohjelmistoja.

Peliohjelmistotoimiluvanhaltija 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 rahapeliin toimeenpanoon.

34 §

Huolenpitovelvollisuus

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapeli-toimiluvanhaltijan 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 seurannalla ja arvioinnilla.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapeli-toimiluvanhaltijan on arvioitava pelaamisesta pelaajalle aiheutuvien rahapeli haittojen riskiä 36 §:n 1 momentin 3–7 kohdassa tarkoitettujen henkilötietojen automaattisen käsittelyn avulla ja ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin arvion perusteella havaittujen riskien ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Pelaajanpelaamista

estävä tai rajoittava päätös ei kuitenkaan saa perustua pelkästään henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on määriteltävä yhteydenpitomenettelyt pelaajiin niissä tilanteissa, kun toimiluvanhaltija tunnistaa tai epäilee, että pelaajan pelaamisessa on kyse haitallisesta rahapelaamisesta.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on dokumentoitava kaikki 3 momentissa tarkoitetut yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan pelaajiin kohdistamat yhteydenotot.

35 §

Omaavontasuunnitelma

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan ja näiden asiamiesten on laadittava kirjallinen omaavontasuunnitelma toimintansa lainmukaisuuden noudattamisen varmistamiseksi, noudatettava sitä ja pidettävä sen toteuttamisesta kirjaa. Suunnitelma on pidettävä ajan tasalla ja yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on huolehdittava siitä, että omaavontaan osallistuva henkilökunta tuntee tässä laissa säädetty ja suunnitelmassa määrätyt velvoitteensa. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on sisällytettävä omaavontasuunnitelmaan selvitys huolenpitovelvollisuuden täyttämisestä.

Asiamiehen on toimitettava omaavontasuunnitelma valvontaviranomaiselle pyydettyäessä. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on toimitettava omaavontasuunnitelma valvontaviranomaiselle 69 §:ssä säädetyn mukaisesti.

Rahapeliautomaatteja koskevasta omaavonnasta säädetään 38 §:ssä.

36 §

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan oikeus käsitellä henkilötietoja

Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapelitoimiluvanhaltija 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 42 §:ssä tarkoitetussa pelikasinon ja pelisalin teknisessä valvonnassa kerätyt tiedot;

3) tiedot asiakkaan häiriökäyttäytymisestä pelikasinolla, pelisalissa tai muutoin rahapelaamisen yhteydessä;

4) tiedot epäilyistä tai todetusta pelivilpistä;

5) tiedot pelaamista koskevasta estosta, kiellosta ja rajoituksesta;

6) tieto haittoja aiheuttavaa rahapelaamista koskevasta epäilyistä;

7) asiakkaan tunnistamistiedot, pelitapahtumia koskevat tiedot ja muut yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan asiakkuuteen liittyvät tiedot, ei kuitenkaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapelitoimiluvanhaltija saa käsitellä 1 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja 1 momentin mukaisiin käsittelytarkoituksiin viiden vuoden ajan tiedon tallettamisesta tai pelikiellon tai markkinointikiellon päättymisestä.

37 §

Rahapelin toimeenpanon yhteydessä annettavat tiedot

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan 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) 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.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on lisäksi annettava tieto myönnetystä toimiluvasta ja valvontaviranomaisesta sekä tieto rahapelaamisen ikärajasta sekä siitä, mistä saa tietoa pelaamisen hallinnan välineistä ja rahapeliiongelmiin apua tarjoavista palveluntuottajista sekä mahdollisuudesta asettaa itselleen 29 §:n 1, 2 ja 5 momentissa tarkoitettu peliesto.

Edellä 1–3 momentissa tarkoitettujen tietojen on oltava suomeksi ja ruotsiksi.

38 §

Rahapeliautomaatteja koskevat säännökset

Rahapeliautomaatit tulee sijoittaa siten, että niillä pelaamista voidaan esteettömästi valvoa. Niitä ei saa sijoittaa siten, että niiden käyttäminen voi vaarantaa turvallisuutta tai aiheuttaa järjestyshäiriöitä.

Rahapeliautomaattien 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.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan on laadittava kirjallinen suunnitelma 1 ja 2 momentissa tarkoitettun valvonnan ja suunnittelun yleisestä toteuttamisesta sekä pidettävä kirjaa rahapeliautomaattien sijainnista ja yleisistä ja erityisistä määräyksistä, joita se on antanut niiden valvonnasta.

Sellaisen pelipisteen, johon rahapeliautomaatti on sijoitettu, haltijan on laadittava kirjallinen suunnitelma toimintansa lainmukaisuuden ja 3 momentissa tarkoitettun 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.

Edellä 3 ja 4 momentissa tarkoitetuissa suunnitelmissa tulee kuvata laissa säädetyt velvoitteet, niiden käytännön toteuttamiseen liittyvät riskit, miten velvoitteiden noudattamista seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan on pyydettäessä esitettävä valvontaviranomaiselle 3 momentissa tarkoitettu suunnitelma, rahapeliautomaattien sijaintia koskevat kirjaukset ja annetut määräykset.

Pelipisteen haltijan on pyydettäessä esitettävä valvontaviranomaiselle 4 momentissa tarkoitettu suunnitelma ja suunnitelman toteuttamista koskevat kirjaukset.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan on pidettävä rahapeliautomaateissanäkyvällä paikalla merkintä yksinoikeustoimiluvanhaltijasta sekä tämän yhteystiedot ja yritys- ja yhteisötunnus.

39 §

Rahapeliautomaattien rahaliikenteen valvonta

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan on tallennettava luotettavasti tiedot rahapeliautomaatin käyttämisestä kertyneistä maksuista ja voitoista. Jos raha-automaatin pelaamiseen voidaan käyttää käteistä, raha-automaatissa tulee olla toiminnallisuus, joka varmentaa rahan oikeellisuuden.

40 §

Itsepalvelupäätteitä koskeva kielto

Muualla kuin pelikasinossa toimeenpantavissa rahapeleissä ja rahapeliautomaateissa sekä raviradoilla toimeenpantavassa hevoskilpailukohteisessa vedonlyönnissä ei ole sallittua antaa pelaajan itse suorittaa panostaan yksinoikeustoimiluvanhaltijan, rahapelitoimiluvanhaltijan tai niiden asiamiehen tarjoamilla rahapelaamiseen tarkoitetuilla teknisillä tai sähköisillä laitteilla.

41 §

Pelikasino- ja pelisalipelaamista koskevat rajoitukset

Yksinoikeustoimiluvanhaltija ei saa päästää pelikasinoon henkilöä ja yksinoikeustoimiluvanhaltijan tulee poistaa pelikasinosta, joka on alle 18-vuotias taikka ilmeisesti alkoholin tai muun päihdyttävän tai huumaavan aineen vaikutuksen alainen.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja sen henkilökunnan on estettävä henkilöltä pääsy pelikasinoon, poistettava henkilö sieltä tai rajoitettava hänen pelaamistaan, jos henkilö sitä pyytää tai jos henkilöllä on voimassa oleva kaikkea pelaamista tai pelikasinopelaamista koskeva esto.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan tulee poistaa pelisalista henkilö, joka on alle 18-vuotias taikka ilmeisesti alkoholin tai muun päihdyttävän tai huumaavan aineen vaikutuksen alainen. Yksinoikeustoimiluvanhaltijalla ja sen henkilökunnalla on oikeus kieltää henkilöltä pääsy pelikasinoon 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 pelisalin järjestykselle;
- 3) pelaaminen aiheuttaa tai tulee ilmeisesti aiheuttamaan hänelle taloudellista, sosiaalista tai terveydellistä haittaa.

Kielto tai rajoitus voidaan asettaa määräaikaisesti tai toistaiseksi. Määräaikainen kielto 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 asettamisesta. Edellä 3 momentin 1–3 kohdan nojalla asetettu toistaiseksi voimassa oleva kielto tai rajoitus tulee poistaa, ellei kiellon jatkamiselle ole painavia syitä. Edellä 2 momentin nojalla pelaajan pyynnöstä asetettu toistaiseksi voimassa oleva kielto tai rajoitus poistetaan kolmen kuukauden kuluttua poistamista koskevasta pyynnöstä.

42 §

Pelikasinon ja pelisalin tekninen valvonta

Yksinoikeustoimiluvanhaltijalla on oikeus siitä ennalta ilmoitettuaan valvoa pelitoimintaa katselemalla ja kuvaamalla teknisellä laitteella pelikasinon ja pelisalin sisäänkäynti- ja asiakastiloissa sekä pelikasinon henkilökunnan työtiloissa. Oikeus tekniseen valvontaan ei koske henkilökunnan virkistys- eikä sosiaalitiloja.

Työntekijän kameravalvonnasta säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 16 ja 17 §:ssä.

43 §

Kansainvälinen yhteistyö

Rahapelien toimeenpano voi sisältää pelien tarjoamisen yhdessä valtakunnan ulkopuolisen rahapelejä toimeenpanevan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön kanssa. Tällainen yhteistyö edellyttää, että yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan yhteistyökumppanilla on lupa vastaavien rahapelien toimeenpanoon ja oikeus tehdä kansainvälistä yhteistyötä eikä yhteistyökumppani toimeenpane tai markkinoi rahapelejä valtakuntaan ilman tämän lain mukaista toimitilupaa.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on varmistettava, että kansainvälisessä yhteistyössä toimeenpantavissa rahapeleissä pelaajan oikeusturva taataan ja että rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset voidaan estää.

Valvontaviranomainen voi hakemuksesta myöntää luvan yksinoikeustoimiluvanhaltijalle tai rahapelitoimiluvanhaltijalle kansainväliselle yhteistyölle.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kansainvälisen yhteistyön edellytyksistä ja siinä käytettävien järjestelmien, laitteiden ja arvontamenetelmien luotettavuudesta.

44 §

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan pelijärjestelmät, arvontalaitteet ja arvontamenettelyt

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on varmistettava, että rahapelien toimeenpanossa käytettävät pelijärjestelmät, arvontalaitteet ja arvontamenetelmät ovat luotettavia ja arvontatulokset ovat satunnaisia.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on ennen rahapelien toimeenpanon aloittamista toimitettava valvontaviranomaiselle tarkastuslaitoksen selvitys ja hyväksyntä yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan käyttämistä pelijärjestelmistä, arvontalaitteista ja arvontamenettelyistä niiden luotettavuuden ja arvontojen satunnaisuuden varmistamiseksi. Tarkastuslaitoksen on oltava viranomaisen hyväksymä. Tarkastuslaitoksen tulee olla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 765/2008 akkreditoinnin vaatimusten vahvistamisesta ja asetuksen (ETY) N:o 339/93 kumoamisesta tarkoitetulla tavalla akkreditoitu.

Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapelitoimiluvanhaltija vastaa tarkastuslaitoksen tekemästä selvityksestä ja hyväksynnästä johtuvista kustannuksista.

Valvontaviranomainen voi milloin tahansa toimiluvan voimassaoloaikana vaatia, että yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapelitoimiluvanhaltija esittää selvityksen sen toimeenpanossa käyttämien pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenettelyiden toiminnasta ja teknisistä ominaisuuksista. Valvontaviranomainen voi vaatia tarkastuslaitoksen

suorittamaan pelijärjestelmiä, arvontalaitteita ja arvontamenettelyitä koskevan tarkastuksen ja hyväksynnän yksinoikeustoimiluvanhaltijan tai rahapelitoimiluvanhaltijan kustannuksella.

Valvontaviranomainen voi antaa tarkempia määräyksiä rahapeliin toimeenpanossa käytettävien pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenetelmien luotettavuudesta ja arvontatulosten satunnaisuuden varmistamista koskevista teknisistä edellytyksistä, tarkastuslaitoksen tekemän selvityksen ja hyväksynnän tarkemmasta muodosta ja sisällöstä sekä edellytyksistä, jotka tarkastuslaitoksen tulee täyttää, jotta viranomainen voi sen hyväksyä.

45 §

Pelitapahtumien ja pelitililapahtumien tekninen valvonta

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on säilytettävä tiedot toimeenpanemiensa pelien pelitapahtumista ja pelaajien pelitililapahtumista vähintään viisi vuotta. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on varmistettava pelitapahtumatietojen ja pelitililapahtumatietojen muuttumattomuus ja käytettävä viranomaisen määrittämää varmennetta. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on toimitettava sen toimeenpanemien pelien pelitapahtumat ja pelaajien pelitililapahtumat valvontaviranomaiselle valvontaviranomaisen määrittämässä muodossa. Tiedot tulee toimittaa kohtuullisen ajan kuluessa rahapelin päättymisestä.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan tulee varmistaa, että se voi saattaa 1 momentissa tarkoitetut tiedot valvontaviranomaisen käyttöön hyödyntäen valvontaviranomaisen valvontajärjestelmän rajapintaa.

Valvontaviranomainen voi antaa tarkempia määräyksiä pelitapahtumien ja pelitililapahtumien muuttumattomuuden varmistamiseksi käytettävästä varmenteesta, pelitapahtumien ja pelitililapahtumien teknisestä toimittamismuodosta, ja valvontaviranomaisen valvontajärjestelmän rajapintaan liittymisen teknisistä edellytyksistä.

46 §

Pelijärjestelmien ja arvontalaitteiden sijainti

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan pelijärjestelmien ja arvontalaitteiden on sijaittava Suomessa.

Pelijärjestelmä ja arvontalaite voi sijaita Suomen ulkopuolella, jos:

1) yksinoikeustoimiluvanhaltijalla tai rahapelitoimiluvanhaltijalla on toimilupa toisessa valtiossa, jossa viranomainen valvoo sen rahapeliin toimeenpanoa ja kyseinen viranomainen on tehnyt valvontaviranomaisen kanssa sopimuksen toimiluvanhaltijan toimeenpanemien rahapeliin valvonnasta Suomessa; tai

2) yksinoikeustoimiluvanhaltijalla tai rahapelitoimiluvanhaltijalla antaa valvontaviranomaiselle mahdollisuuden varmentaa pelijärjestelmän ja arvontalaitteen luotettavuus etäyhteyden tai muun vastaavan keinon avulla.

47 §

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan henkilöstöä koskevat erityiset säännökset

Yksinoikeustoimiluvanhaltijalla ja rahapelitoimiluvanhaltijalla on oltava säännöt siitä, ketkä työntekijät eivät saa osallistua toimiluvanhaltijan toimeenpanemiin rahapeleihin.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on varmistettava, etteivät he osallistu kyseisiin rahapeleihin. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on pyydettäessä esitettävä säännöt valvontaviranomaiselle.

Pelikasinon palveluksessa oleva ei saa osallistua pelikasinossa toimeenpantaviin rahapeleihin.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on huolehdittava siitä, että sen henkilökunta tuntee tässä laissa säädetty määrätty velvoitteensa. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on pidettävä kirjaa toimipaikassa työskentelevien henkilöiden koulutuksesta ja osaamisesta ja pyydettäessä esitettävä tiedot valvontaviranomaiselle.

48 §

Menettelytavat väärinkäytösten havaitsemiseksi ja estämiseksi sekä ilmoitusvelvollisuus

Yksinoikeustoimiluvanhaltijalla ja rahapelitoimiluvanhaltijalla on oltava menettelytavat rahapelien toimeenpanoa koskevien säännösten, toimiluvanhaltijan ja pelaajan välillä tehdyn sopimuksen ehtojen ja peliohjeiden rikkomisen ja kilpailumanipulaation havaitsemiseksi ja estämiseksi.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijalla ja rahapelitoimiluvanhaltijalla on lisäksi oltava menettelytavat, joiden avulla pelaajat voivat ilmoittaa 1 momentissa tarkoitetuista seikoista välittömästi toimiluvanhaltijalle.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on pyydettäessä esitettävä 1 ja 2 momentissa tarkoitettavat valvontaviranomaiselle.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on viipymättä keskeytettävä vedonlyönti ja ilmoitettava valvontaviranomaiselle, jos se havaitsee epäsäännöllistä tai epäilyttävää vedonlyöntiä. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on lisäksi ilmoitettava valvontaviranomaiselle, jos se havaitsee muita tässä pykälässä tarkoitettuja väärinkäytöksiä.

49 §

Pelaajan yhteydenottojen käsittely

Yksinoikeustoimiluvanhaltijalla ja rahapelitoimiluvanhaltijalla on oltava menettelytavat ja tarvittava määrä koulutettua henkilökuntaa toimeenpanemiaan rahapelejä koskevien erimielisyyksien, valitusten ja muiden kysymysten käsittelyä varten. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on pyydettäessä esitettävä menettelytavat valvontaviranomaiselle.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on vastattava pelaajan yhteydenottoon kohtuullisessa ajassa ja annettava pelaajan pyynnöstä kirjallinen vastaus. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on käsiteltävä ja annettava näkemyksensä pelaajan yhteydenoton sisältävästä voitonmaksuvaatimuksesta. Näkemyksen tulee sisältää perusteet voitonmaksulle tai vaihtoehtoisesti perusteet voitonmaksusta kieltäytymiselle.

50 §

Voittojen lunastaminen

Raha-arpajaisissa saatu voitto on lunastettava yhden vuoden kuluessa arvannon lopputuloksen saavuttamisesta, arpaan merkityn myyntiajan päättymisestä tai arvan ostohetkestä.

Veikkauspelien voitto on lunastettava yhden vuoden kuluessa pelin pelisääntöjen mukaisen lopputuloksen saavuttamisesta.

Kiinteäkertoimisen ja muuttuvakertoimisen vedonlyönnin sekä virtuaalivedonlyönnin voitto on lunastettava kolmen kuukauden kuluessa pelin lopputuloksen saavuttamisesta.

Rahapeliautomaatti- ja kasinopelien, sähköisten raha-automaatti- ja kasinopelien sekä sähköisen rahabingon voitot on lunastettava kolmen kuukauden kuluessa pelin ostohetkestä tai pelin voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.

Yhdistelmäpelin voitto on lunastettava vuoden kuluessa pelin lopputuloksen saavuttamisesta, pelin ostohetkestä tai pelin voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.

Sisäministeriön asetuksella säädetään 1, 4 ja 5 momentissa tarkoitettujen pelien voittojen lunastamisen määräajan alkamisesta.

4 luku

Rahapelien markkinointi

51 §

Markkinoinnin sääntely

Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapelitoimiluvanhaltija saa markkinoida toimiluvan nojalla toimeenpanemiaan rahapelejä ja toimiluvanhaltijaa tässä laissa säädetyin edellytyksin.

Rahapelejä ja yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja rahapelitoimiluvanhaltijaa saa markkinoida, jos markkinointi on määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista.

Rahapelejä ja näitä pelejä toimeenpanevaa yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja rahapelitoimiluvanhaltijaa saa markkinoida:

1) toimiluvanhaltijan 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 mediassa ja painettua mediaa vastaavassa sähköisessä julkaisussa;

5) pelipisteissä, niiden rahapelien osalta, joita on saatavilla kyseisessä pelipisteessä.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja sen toimeenpanemia veikkauspelejä, raha-arpajaisia, rahapika-arpajaisia, sähköisiä rahapika-arpajaisia sekä yhdistelmäpelejä ja rahapelitoimiluvanhaltijaa saa ulkomarkkinoida. Rahapelitoimiluvanhaltijan ulkomarkkinointia ei saa sijoittaa varhaiskasvatuksen järjestämispaikan, esi- tai perusopetuksen järjestämispaikan, toisen asteen oppilaitoksen, apteekin, terveydenhuollon toimintayksikön tai päihdehuollon yksikön läheisyyteen.

Rahapeliautomaatteja ja kasinopelejä ei saa markkinoida kuin sellaisissa pelisaleissa ja pelikasinoissa, joihin kyseiset rahapelit on sijoitettu. Näiden rahapelien pelipaikkoja ei saa markkinoida. Pelipaikoista voidaan kuitenkin antaa tietoa.

Rahapelien suoramarkkinointi on sallittu 53 §:ssä säädetyin edellytyksin.

Muu kuin edellä 1–6 momenteissa tarkoitettu rahapelien markkinointi on kielletty.

52 §

Kielletyt markkinointikeinot ja -tavat

Rahapelien 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 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 rahapelejä ilmaiseksi, alennetulla hinnalla, yhdistetyillä tarjouksilla tai tarjoamalla pelirahaa muutoin kuin 26 §:ssä tarkoitetun asiakkaan bonuspelirahan muodossa;

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 pikaluottojen tai muiden vastaavien rahoitusinstrumenttien markkinointia;

12) kehottamalla rahoittamaan rahapelaamisella yleishyödyllistä toimintaa tai valtion menoja;

tarjoamalla rahapelien markkinoinnin yhteydessä muita hyödykkeitä ilmaiseksi, alennetulla hinnalla tai ilmaiseksi muutoin kuin 26 §:ssä tarkoitetulla tavalla;

14) hyödyntämällä rahapelien markkinoinnin yhteydessä kuluttajan verkkoliikennettä yksilöivää tunnistetta ja antamalla samanaikaisesti rahapelisivustolle suoraan tai välillisesti ohjaavan tiedon;

15) muulla 1–14 kohdassa tarkoitettua tapaa vastaavalla tavalla.

53 §

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.

54 §

Suoramarkkinointikielto

Suoramarkkinointia saa kohdistaa ainoastaan sellaiseen luonnolliseen henkilöön, joka on antanut siihen nimenomaisen suostumuksensa.

Puhelimitse tehty suoramarkkinointi on kielletty.

Markkinointia ei saa kohdistaa henkilölle, joka on asettanut itselleen kaikkea pelaamista koskevan eston tai joka ei ole pelannut yksinoikeustoimiluvanhaltijan tai rahapelitoimiluvanhaltijanpelejä edellisen kahden vuoden aikana.

Jos henkilö on asettanut rahapelikohtaisen eston, hänelle saa kohdistaa ainoastaan sellaisen rahapelin markkinointia, jonka pelaamista hän ei ole itse estänyt.

55 §

Markkinoinnin yhteydessä annettavat tiedot

Markkinoinnin tulee aina sisältää tieto rahapelaamisen sallitusta ikäraajasta sekä siitä, mistä saa tietoa pelaamisen hallinnan välineistä ja rahapeliongelmien apua tarjoavista palveluntuottajista.

Markkinoinnin tulee lisäksi aina sisältää tieto myönnetystä toimiluvasta ja valvontaviranomaisesta. Säännöstä ei kuitenkaan sovelleta radiomainontaan.

56 §

Sponsorointi

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on varmistettava, että sponsoroinnissa ei tuoda esiin toimiluvanhaltijan rahapelejä.

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 yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on varmistettava 1 momentin mukaisen kiellon noudattamisen lisäksi, että toimiluvanhaltijan nimi tai logo 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

57 §

Valvontaviranomainen

Valvontaviranomaisena toimii Lupa- ja valvontavirasto.

Valvontaviranomainen valvoo rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, rahapeleihin liittyvien väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä rahapelihaittojen

ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi, että rahapelien toimeenpanossa ja markkinoinnissa noudatetaan tätä lakia sekä sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

Valvontaviranomainen valvoo, että yksinoikeustoimiluvanhaltija, rahapelitoimiluvanhaltija ja asiamies noudattaa niitä koskevia säännöksiä ja määräyksiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä.

Valvontaviranomaisen tehtävänä on seurata rahapelimarkkinoiden kehitystä ja raportoida siitä vuosittain.

58 §

Lupa- ja valvontarekisteri

Valvontaviranomainen on lupa- ja valvontarekisterinpitäjä. Tässä laissa säädettyjen toimilupa- ja valvontatehtävien suorittamiseksi valvontaviranomainen pitää rekisteriä yksinoikeustoimiluvan, rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan saamiseksi tehdyistä hakemuksista, toimilupien käsittelystä, toimilupien peruuttamisista, luvan hakijoista ja saajista, ilmoituksista, ilmoitusten tekijöistä, pelien toimeenpanosta ja markkinoinnista, pelaajista, peliestoista, rahansiirto- ja tappiorajoista, asiamiehistä, tarkastustoimenpiteistä sekä kieltoihin, poistomääräyksiin, 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.

59 §

Luettelo toimiluvanhaltijoista

Valvontaviranomaisen tulee pitää yleisessä tietoverkossa saatavilla konekielisessä muodossa luettavaa luetteloja yksinoikeustoimiluvanhaltijoista, rahapelitoimiluvanhaltijoista ja peliohjelmistotoimiluvanhaltijoista. Valvontaviranomainen pitää luettelossa toimiluvanhaltijoiden ilmoittamia 11 ja 16 §:ssä tarkoitettuja yksilöintitietoja.

60 §

Ilmoitus syytteen nostamiseksi

Valvontaviranomaisen tulee tehdä ilmoitus rikoslain 17 luvun 16 a §:n ja 16 b §:n 1 momentin 7 ja 8 kohdassa tarkoitettuun teosta tai laiminlyönnistä poliisille esitutkintaa varten. Ilmoitus saadaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista, tai jos valvontaviranomainen on käynnistänyt asiassa seuraamusmaksun määräämistä koskevan menettelyn.

61 §

Valvontaviranomaisen henkilökunnan rahapeleihin osallistumisen kieltö

Valvontaviranomaisen virkamies ei saa osallistua rahapeleihin, joiden valvonta on hänen tehtävänä, 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.

62 §

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 yksinoikeustoimiluvanhakijan tai –haltijan, rahapelitoimiluvanhakijan 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 tarkoitettut virkamiehet eivät saa hankkia yksinoikeustoimiluvanhaltijan, rahapelitoimiluvanhaltijan tai muiden rahapelejä toimeenpanevien elinkeinonharjoittajien osakkeita tai niihin liittyviä johdannaisia. Hankintakielto koskee myös yhteissijoitusyrityksiä, joiden pääsiällinen tarkoitus (yli 50 prosenttia rahaston varoista) on sijoittaa rahapeliyhtiöiden osakkeisiin.

63 §

Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus toimiluvanhakijalta ja toimiluvanhaltijalta

Valvontaviranomaisella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä ja maksutta toimiluvanhakijalta ja toimiluvanhaltijalta tässä laissa säädettyjen toimilupa- ja valvontatehtäviensä suorittamiseksi ja rahapelimarkkinoiden seuraamiseksi ja raportoimiseksi seuraavat tiedot:

- 1) toimiluvan myöntämiseksi tarvittavat tiedot;
- 2) valvontamaksun määrittämiseksi tarvittavat tiedot;
- 3) pelaajan asettamat rahansiirto- ja tappiorajat;
- 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 rahapeliautomaattien sijoittumista koskevat tiedot.

64 §

Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta

Valvontaviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta tietoja, jotka ovat välttämättömiä:

- 1) arvioitaessa 8–10 §:ssä tarkoitettuja toimiluvan myöntämistä koskevia edellytyksiä;
- 2) valvottaessa tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista.

65 §

Valvontaviranomaisen oikeus luovuttaa tietoja toiselle viranomaiselle

Valvontaviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus pyynnöstä ja oma-aloitteisesti luovuttaa toiselle viranomaiselle toimilupa- ja valvontatehtäviä suorittaessaan saamia tietoja, jos tiedot ovat välttämättömiä valvontaviranomaisen toimilupa- ja valvontatehtävien suorittamiseksi.

Valvontaviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus pyynnöstä ja oma-aloitteisesti luovuttaa toimilupa- ja valvontatehtäviä suorittaessaan saamia tietoja toiselle viranomaiselle, jos tiedot ovat välttämättömiä kyseiselle viranomaiselle säädetyn tehtävän hoitamiseksi.

66 §

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, toimiluvanhakijan omistajien ja johdon sekä toimiluvanhakijan edustajan luotettavuuden ja sopivuuden selvittämiseksi.

Valvontaviranomaisen oikeudesta saada tietoja rikosrekisteristä säädetään rikosrekisterilaissa (770/1993).

67 §

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.

68 §

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan raportointivelvollisuus

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan 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 rahapelitoiminnan kehityksestä edelliseltä vuodelta;
6) 35 §:n mukainen omavalvontasuunnitelma ja selvitys niistä toimenpiteistä, joihin yksinoikeustoimiluvan haltija ja rahapelitoimiluvan haltija on ryhtynyt rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi edellisenä vuonna;

7) selvitys epäsäännöllisestä tai epäilyttävästä vedonlyönnistä toimiluvan haltijan vedonlyöntikohteissa, epäilyistä ja todetuista kilpailumanipulaatiotapauksista sekä kilpailumanipulaation torjuntatoimenpiteistä.

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.

Valvontaviranomainen voi asettaa raportointivelvollisuuden tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon määräämisestä ja tuomitsemisesta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

69 §

Tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuus

Toimiluvan haltijan tilintarkastajan on viipymättä ilmoitettava valvontaviranomaiselle toimiluvan haltijaa 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 haltijan 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 toimiluvan haltijan kanssa samaan ryhmittymään tai konserniin kuuluvassa yhteisössä taikka toimiluvan haltijaan merkittävässä sidoksessa olevassa yhteisössä.

6 luku

Valvontamaksu

70 §

Valvontamaksu

Toimiluvan haltija on velvollinen suorittamaan valvontaviranomaisen valvontamaksun. Valvontamaksu määrätään kalenterivuositain euromääräisenä kiinteänä maksuna.

Yksinoikeustoimiluvan osalta valvontamaksu määräytyy seuraavasti:

1) 1 900 000 euroa 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun toimiluvan osalta;

2) 2 800 000 euroa 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun toimiluvan osalta.

Rahapelitoimiluvan osalta valvontamaksu määräytyy seuraavasti:

1) 4 000 euroa, jos pelikate on alle 100 000 euroa;

2) 12 400 euroa, jos pelikate on 100 000 euroa tai enemmän, mutta alle 1 miljoonaa euroa;

- 3) 22 400 euroa, jos pelikate on 1 miljoona euroa tai enemmän, mutta alle 2 miljoonaa euroa;
- 4) 45 300 euroa, jos pelikate on 2 miljoona euroa tai enemmän, mutta alle 5 miljoonaa euroa;
- 5) 80 700 euroa, jos pelikate on 5 miljoona euroa tai enemmän, mutta alle 10 miljoonaa euroa;
- 6) 152 000 euroa, jos pelikate on 10 miljoona euroa tai enemmän, mutta alle 20 miljoonaa euroa;
- 7) 248 000 euroa, jos pelikate on 20 miljoona euroa tai enemmän, mutta alle 50 miljoonaa euroa;
- 8) 434 000 euroa, jos pelikate on enemmän kuin 50 miljoonaa euroa.

Pelikatteella tarkoitetaan rahapelitoimiluvan nojalla toimeenpantujen rahapelien rahapanosten yhteismäärän ja pelaajille maksettujen voittojen erotusta.

Jos rahapelitoimiluvanhaltijalla ei ole ollut rahapelitoimilupaa valvontamaksun määräämistä edeltävänä vuotena, rahapelitoimiluvanhaltijan tulee maksaa ensimmäisen toimintavuoden valvontamaksuna (*perusmaksu*) 10 000 euroa. Valvontaviranomainen määrittää ensimmäisen toimintavuoden lopullisen valvontamaksun rahapelitoimiluvanhaltijan 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 huomioda seuraavan vuoden valvontamaksun määrässä.

Peliohjelmistotoimiluvan valvontamaksu on 1500 euroa.

Jos toimiluvanhaltijalla on useampi kuin yksi toimilupa, kustakin toimiluvasta määrätään erillinen valvontamaksu.

71 §

Valvontamaksun määrääminen

Valvontamaksun määräämisestä ja maksuunpanosta vastaa valvontaviranomainen. Valvontamaksu suoritetaan valvontaviranomaiselle. Valvontamaksu erääntyy 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijan tai rahapelitoimiluvanhaltijan maksuvelvollisuus päättyy kesken kalenterivuoden, yksinoikeustoimiluvanhaltijalle ja rahapelitoimiluvanhaltijalle palautetaan hakemuksesta niin monta kahdestoistaosaa valvontamaksusta kuin maksuvelvollisuuden päättymisen ja kalenterivuoden päättymisen väliseen aikaan sisältyy täysiä kalenterikuukausia.

Rahapelitoimiluvan haltijan on valvontamaksun määräämistä varten toimitettava valvontaviranomaiselle edellisen kalenterivuoden pelikatetiedot rahapelitoimiluvan voimassaolon ajalta.

Pelikatetiedot on toimitettava valvontaviranomaiselle viimeistään helmikuun viimeisenä päivänä.

Valvontaviranomainen voi asettaa 4 momentissa tarkoitettujen tietojen toimittamisen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon määräämisestä ja tuomitsemisesta säädetään uhkasakkolaissa.

Valvontaviranomainen voi antaa tarkempia määräyksiä maksumenettelystä, maksun suorittamisesta useammassa kuin yhdessä erässä sekä valvontamaksun määrittämiseksi tarvittavien tietojen toimittamistavasta.

72 §

Valvontamaksun määrittäminen arvioimalla

Valvontamaksu on määrättävä arvioimalla, jos maksun määrittämiseen vaadittavia tietoja ei ole annettu tai tiedot ovat ilmeisen virheellisiä tai puutteellisia valvontamaksun määrittämiseksi.

Arvioinnissa on otettava huomioon yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan koko ja markkina-asema, yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan aiempina vuosina ilmoittamat tiedot, vertailutiedot muista vastaavaa toimintaa harjoittavista toimiluvanhaltijoista sekä muut näihin rinnastettavat toimiluvanhaltijan maksun määrittämisperusteeseen vaikuttavat seikat.

Valvontaviranomaisen on ennen 1 momentissa tarkoitettuun toimenpiteeseen ryhtymistä kehoitettava yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja rahapelitoimiluvanhaltijaa pelikatteen arvioinnin avulla antamaan valvontamaksun määrittämistä varten tarvittavat tiedot valvontaviranomaisen asettamassa kohtuullisessa määräajassa. 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.

73 §

Valvontamaksun alentaminen

Valvontaviranomainen perii valvontamaksuina ja muina tuottoina määrän, joka kattaa valvontaviranomaisen talousarviossa vahvistettujen rahapelitoiminnan valvonnasta aiheutuvien kustannusten määrän.

Valvontaviranomainen voi periä valvontamaksuina ja muina tuottoina 1 momentissa mainitun lisäksi enintään määrän, joka vastaa viittä prosenttia valvontaviranomaisen talousarviossa vahvistetuista kustannuksista (*ylite*). Ylitettä peritään kattamaan mahdollisia tilanteita, joissa valvontamaksuina ja muina tuottoina peritty määrä alittaa 1 momentissa säädetyn kustannusten määrän (*alite*).

Valvontaviranomaisen on määrättävä yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan valvontamaksu alennettuna, jos olisi todennäköistä, että ylitettä syntyisi enemmän kuin viisi prosenttia valvontaviranomaisen talousarviossa vahvistetuista kustannuksista. Valvontaviranomaisen on alennettava kunkin maksuvelvollisen valvontamaksua samalla suhteellisella määrällä. Valvontamaksun alentamista laskettaessa on otettava huomioon tuottojen lisäyksenä edellisiltä kalenterivuosilta syntynyt ylite sekä tuottojen vähennyksenä edellisiltä kalenterivuosilta syntynyt alite.

74 §

Valvontamaksun viivästyskorko ja periminen ulosottoihin

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

75 §

Rahapelitoimintaa koskevat kiellot

Rahapelien toimeenpano muulla kuin 3 §:n 3–15 kohdassa 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 valtakuntaan kohdistettu 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) yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan toimeenpaneman rahapelin myyminen, välittäminen, pelipanosten vastaanottaminen ja voittojen välittäminen ilman toimiluvanhaltijan lupaa;
- 6) luovuttaa tila ilman tässä laissa säädettyä toimilupaa tapahtuvaan rahapeliautomaattien ja kasinopelien käytettävänä pitämiseen.

Tässä pykälässä rahapeliin rinnastetaan peli, johon voi osallistua kryptovaroilla tai josta voi voittaa kryptovaroja.

Ulkomailla toimeenpantavina rahapeleinä ei pidetä rahapelejä, joiden toimeenpanoon osallistuu yksinoikeustoimiluvanhaltija tai rahapelitoimiluvanhaltija.

76 §

Rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin kieltäminen

Valvontaviranomainen voi kieltää rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin, jos:

- 1) rahapelien toimeenpanossa tai markkinoinnissa rikotaan 75 §:ssä säädettyä kieltoa;
- 2) rahapelien markkinoinnissa rikotaan 51–56 §:n säännöksiä;
- 3) rahapelien toimeenpanossa rikotaan 20–30 §:n, 33–34 §:n, 35 §:n 1 momentin, 37–46 §:n taikka 47–49 §:n säännöksiä;
- 4) rahapelien toimeenpanossa rikotaan 31 tai 32 §:n ja niiden nojalla annettujen asetusten määräyksiä;
- 5) rahapelien toimeenpanossa tai markkinoinnissa rikotaan muutoin tätä lakia tai tämän lain nojalla annettuja säännöksiä.

Kielto voidaan kohdistaa:

- 1) yksinoikeustoimiluvanhaltijaan ja rahapelitoimiluvanhaltijaan;
- 2) rahapelin toimeenpanijaan;
- 3) sellaiseen elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja, luovuttaa tilan rahapeliautomaattien 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 arvonnän 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 luettelo niistä rahapeliin toimeenpanijoista, joilla ei ole tässä laissa tarkoitettua toimilupaa, ja joiden rahapeliin toimeenpanon tai markkinoinnin valvontaviranomainen on 76 §: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.

77 §

Uhkasakon tuomitseminen rahapelin toimeenpanijan vaihtuessa

Edellä 76 §:ssä tarkoitettua kiellon tehosteeksi asetettua uhkasakko voidaan tuomita toiselle taholle kuin kiellossa mainitulle toimeenpanijalle, mikäli rahapelin toimeenpanija kiellon asettamisen jälkeen vaihtuu. Uhkasakko voidaan tuomita kiellossa mainittua toimeenpanijan sijasta sille:

- 1) jonka harjoittamasta toiminnasta johtuen uhkasakko tuomitaan;
- 2) joka on rinnastettavissa rahapelin toimeenpanijaan;
- 3) jolle 76 §: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.

78 §

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 verkkotunnusrekisteristä.

Valvontaviranomainen voi antaa 1 momentin 1 kohdan mukaisen 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 kuulluksi, 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).

8 luku

Seuraamukset

79 §

Toimiluvan peruuttaminen

Valvontaviranomaisen on peruutettava toimilupa, jos:

- 1) toimiluvanhaltija sitä pyytää;
- 2) toimiluvanhaltija ei enää täytä toimiluvanhaltijalle 8–10 §:ssä säädettyjä edellytyksiä; tai
- 3) yksinoikeustoimiluvanhaltija laiminlyö 19 §:ssä tarkoitetun korvauksen maksamisen sille valtioneuvoston päättämän maksuaikataulun puitteissa;
- 4).

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 70 §:ssä tarkoitetun valvontamaksun maksamisen;
- 4) toimiluvanhaltija on toimiluvan voimassaoloaikana toistuvasti tai vakavasti rikkonut rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta annettuja säännöksiä ja toimiluvanhaltijalle on rikkomuksen johdosta määrätty hallinnollinen seuraamus tai toimiluvanhaltija on rikkomuksen johdosta tuomittu sakko- tai vankeusrangaistukseen.

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.

80 §

Rikemaksu

Valvontaviranomainen määrää rikemaksun toimiluvanhaltijalle tai elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta:

1) laiminlyö tai rikkoo 16 §:ssä säädettyä yhteisö- ja yritystunnusta koskevaa ilmoitusvelvollisuutta;

2) laiminlyö tai rikkoo 18 §:n 1–2 tai 4 momentissa säädettyä velvollisuutta ilmoittaa valvontaviranomaiselle olennaisista muutoksista ja oikeushenkilön omistukseen, sopimukseen tai muuhun järjestelyyn perustuvasta muutoksesta, velvollisuutta hakea toimiluvan muuttamista ennen muutoksen toteuttamista, tai kieltoa toteuttaa 18 §:ssä tarkoitettu muutos ennen valvontaviranomaisen päätöstä luvan muuttamisesta;

3) laiminlyö tai rikkoo 35 §:n 2 momentissa asiamiehelle säädettyä velvollisuutta toimittaa valvontaviranomaiselle omavalvontasuunnitelma;

4) laiminlyö tai rikkoo 38 §:n 6 momentissa säädettyä velvollisuutta esittää valvontaviranomaiselle 38 §:n 3 momentissa tarkoitettu suunnitelma, rahapeliautomaattien sijaintia koskevat kirjaukset ja annetut määräykset;

5) laiminlyö tai rikkoo 38 §:n 7 momentissa säädettyä velvollisuutta esittää valvontaviranomaiselle 38 §:n 4 momentissa tarkoitettu suunnitelma ja suunnitelman toteuttamista koskevat kirjaukset;

6) laiminlyö tai rikkoo 38 §:n 8 momentissa säädettyä velvollisuutta pitää rahapeliautomaateissa näkyvällä paikalla merkintä yksinoikeustoimiluvanhaltijasta sekä tämän yhteystiedot ja yritys- ja yhteisötunnus;

7) laiminlyö tai rikkoo 47 §:n 1 tai 3 momentissa säädettyä velvollisuutta pyydetäessä esittää valvontaviranomaiselle säännöt siitä, ketkä työntekijät eivät saa osallistua yksinoikeustoimiluvanhaltijan tai rahapelitoimiluvanhaltijan toimeenpanemiin rahapeleihin tai tiedot toimipaikassa työskentelevien henkilöiden koulutuksesta ja osaamisesta;

8) laiminlyö tai rikkoo 48 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta pyydetäessä esittää valvontaviranomaiselle menettelytavat rahapelien toimeenpanoa koskevien säännösten, toimiluvanhaltijan ja pelaajan välillä tehdyn sopimuksen ehtojen ja peliohjeiden rikkomisen ja kilpailumanipulaation havaitsemiseksi ja estämiseksi;

9) laiminlyö tai rikkoo 48 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta pyydetäessä esittää valvontaviranomaiselle menettelytavat, joiden avulla pelaajat voivat ilmoittaa 48 §:n 1 momentissa tarkoitetuista seikoista välittömästi yksinoikeustoimiluvanhaltijalle ja rahapelitoimiluvanhaltijalle;

10) laiminlyö tai rikkoo 48 §:n 4 momentissa säädettyä velvollisuutta viipymättä keskeyttää vedonlyönti ja ilmoittaa valvontaviranomaiselle, jos se havaitsee epäsäännöllistä tai epäilyttävää vedonlyöntiä tai velvollisuutta ilmoittaa muista havaitsemistaan 48 §:ssä tarkoitetuista väärinkäytöksistä;

11) laiminlyö tai rikkoo 49 §:n 1 momentissa säädettyä velvollisuutta pyydetäessä esittää valvontaviranomaiselle menettelytavat toimeenpanemiaan rahapelejä koskevien erimielisyyksien, valitusten ja muiden kysymysten käsittelyä varten;

12) laiminlyö tai rikkoo 49 §:n 2 momentissa säädettyä velvollisuutta vastata pelaajan yhteydenottoon 49 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla;

13) laiminlyö tai rikkoo 68 §:ssä säädettyä raportointivelvollisuutta;

14) laiminlyö tai rikkoo 71 §:n 4 momentissa säädettyä velvollisuutta toimittaa valvontaviranomaiselle tiedot valvontamaksun määräämistä varten;

15) toimittaa 16 §:ssä, 18 §:n 1 tai 2 momentissa, 38 §:n 6-8 momentissa, 47 §:n 1 tai 3 momentissa, 48 §:n 3 tai 4 momentissa, 49 §:n 1 tai 2 momentissa, 68 §:ssä, 71 §:n 4 momentissa tarkoitettut 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 toimiluvanhaltijan tilintarkastajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo 69 §:ssä säädettyä ilmoitusvelvollisuutta;

Rikemaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin. Rikemaksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kesto aika. Määrättävä rikemaksu on vähintään 1 000 euroa ja enintään 100 000 euroa.

Rikemaksu määrätään maksettavaksi valtiolle. Päätöstä rikemaksun määräämisestä ei saa panna täytäntöön ennen kuin päätös on lainvoimainen.

81 §

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.

82 §

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.

83 §

Rikemaksun täytäntöönpano ja raukeaminen

Rikemaksun täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus. Rikemaksu pannaan täytäntöön siinä järjestyksessä kuin sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa säädetään. Rikemaksu vanhenee viiden vuoden kuluttua rikemaksua koskevan lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä.

Luonnolliselle henkilölle määrätty rikemaksu raukeaa maksuvelvollisen kuollessa.

84 §

Seuraamusmaksu

Seuraamusmaksu voidaan määrätä sille toimiluvanhaltijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö:

1) 20 §:n 1–4 momentin säännöksiä pelaajan rekisteröinnistä ja henkilöllisyyden todentamisesta;

2) 21 §:n säännöksiä pelaajan asuinpaikkavaatimuksesta;

3) 22 §:n säännöksiä pelitilistä;

4) 23 §:n säännöksiä pelitilin sulkemisesta;

5) 25 §:n säännöksiä velaksi pelaamisen, ilmaispelien ja alennusten tarjoamisen kiellosta;

- 6) 26 §:n säännöksiä muiden hyödykkeiden ja bonuspelirahan tarjoamisesta;
- 7) 27 §:n säännöksiä vedonlyönnin toimeenpanon rajoituksista;
- 8) 28 §:n säännöksiä tunnistautuneena pelaamisesta;
- 9) 29 §:n 1–4 momentin säännöksiä pelaamisesta estämisestä;
- 10) 30 §:n säännöksiä toimiluvanhaltijakohtaisesta rahansiirtorajasta;
- 11) 31 tai 32 §:n ja niiden nojalla annettujen asetusten säännöksiä.
- 12) 33 §:n säännöksiä yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimivan haltijan käyttämistä peliohjelmistoista;
- 13) 34 §:n säännöksiä huolenpitovelvollisuudesta;
- 14) 35 §:n säännöksiä omavalvontasuunnitelman laatimisesta, noudattamisesta ja sen toteuttamisen kirjaamisesta;
- 15) 37 §:n säännöksiä rahapelin toimeenpanon yhteydessä annettavista tiedoista;
- 16) 38 §:n 1 momentin säännöksiä rahapeliautomaattien sijoittamisesta;
- 17) 39 §:n säännöksiä rahapeliautomaattien rahaliikenteen valvonnasta;
- 18) 40 §:n säännöstä itsepalvelulaitteiden kiellosta;
- 19) 41 §:n 1 ja 3 momentin säännöksiä alle 18-vuotiaan henkilön poistamisesta pelikasinosta ja pelialista,
- 20) 41 §:n 1 momentin säännöksiä ilmeisesti alkoholin tai muun päihdyttävän tai huumaavan aineen vaikutuksen alaisuudessa olevan henkilön sisäänpääsyn estämisestä ja poistamisesta pelikasinosta,
- 21) 41 §:n 2 tai 4–6 momenttien säännöksiä pelikasinon- ja pelipaikkapelaamista koskevista rajoituksista;
- 22) 42 §:n 1 momentin säännöksiä pelikasinon ja pelialin teknisestä valvonnasta;
- 23) 43 §:n säännöksiä kansainvälisestä yhteistyöstä;
- 24) 44 §:n säännöksiä yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan pelijärjestelmistä, arvontalaitteista ja arvontamenettelyistä;
- 25) 45 §:n 1–2 momentin säännöksiä pelitapahtumien ja pelitilitapahtumien teknisestä valvonnasta,
- 26) 46 §:n säännöksiä pelijärjestelmien ja arvontalaitteiden sijainnista;
- 27) 47 §:n 1 momentin säännöksiä toimiluvanhaltijan velvollisuudesta pitää sääntöjä työntekijöiden osallistumisoikeudesta toimiluvanhaltijan rahapeleihin;
- 28) 47 §:n 2 momentin säännöstä pelikasinon palveluksessa olevan henkilön osallistumisesta pelikasinossa toimeenpantaviin rahapeleihin;
- 29) 47 §:n 3 momentin säännöksiä toimiluvanhaltijan velvollisuudesta huolehtia siitä, että sen henkilökunta tuntee tässä laissa säädetyt määrätyt velvoitteensa ja pitää kirjaa toimipaikassa työskentelevien henkilököiden koulutuksesta ja osaamisesta;
- 30) 48 §:n 1 momentin säännöksiä velvollisuudesta pitää menettelytavat rahapelien toimeenpanoa koskevien säännösten, toimiluvanhaltijan ja pelaajan välillä tehdyn sopimuksen ehtojen ja peliohjeiden rikkomisen ja kilpailumanipulaation havaitsemiseksi ja estämiseksi;
- 31) 48 §:n 2 momentin säännöksiä velvollisuudesta pitää menettelytavat, joiden avulla pelaajat voivat ilmoittaa 48 §:n 1 momentissa tarkoitetuista seikoista välittömästi toimiluvanhaltijalle;
- 32) 49 §:n 1 momentin säännöksiä velvollisuudesta pitää menettelytavat ja tarvittava määrä koulutettua henkilökuntaa toimeenpanemiaan rahapelejä koskevien erimielisyyksien, valitusten ja muiden kysymysten käsittelyä varten;
- 33) 51 §:n 7 momentin säännöstä 51 §:n 3–5 momentin osalta;
- 34) 54 §:n säännöksiä suoramarkkinointikiellosta;
- 35) 55 §:n säännöksiä markkinoinnin yhteydessä annettavista tiedoista;
- 36) 71 §:n säännöksiä valvontamaksun suorittamisesta;

37) 75 §:n 2 momentin 1 tai 3 kohdan kieltoja toimeenpanna rahapelejä ilman tässä laissa edellytettyä toimilupaa tai kohdistaa sellaisten rahapeliin markkinointia valtakuntaan. Seuraamusmaksu voidaan määrätä sille palveluntarjoajalle tai verkkotunnusvälittäjälle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö 78 §:n 1 momentin säännöksiä rahapeliin toimeenpanoa tai markkinointia koskevan verkkosisällön poistamisesta tai verkkotunnuksen poistamisesta verkkotunnusrekisteristä.

85 §

Seuraamusmaksun suuruus

Seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, ja sitä määrättäessä 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 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.

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.

86 §

Seuraamusmaksun suhde rikosoikeudelliseen sääntelyyn

Seuraamusmaksua ei saa määrätä sille, joka on epäiltynä samasta rikkomuksesta esitutkinnassa, jonka osalta on vireillä samaa rikkomusta koskeva syyteharkinta tai joka on vastaajana tuomioistuimessa samaa rikkomusta koskevassa rikosasiassa. Seuraamusmaksua ei saa määrätä myöskään sille, jolle on samasta rikkomuksesta annettu rikosasiassa tuomio.

Jos samasta rikkomuksesta on vireillä seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia tai se on ratkaistu, syytettyä ei saa nostaa eikä tuomiota rikosasiassa antaa.

87 §

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.

88 §

Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen

Seuraamusmaksua ei esitetä määrättäväksi eikä määrätä, jos:

- 1) rikkomus tai laiminlyönti on vähäinen; tai
- 2) seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

Esiteyitys 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.

89 §

Käsittelyn lykkääminen

Tuomioistuin voi lykätä seuraamusmaksuasian käsittelyä, jos toisessa oikeudenkäynnissä on vireillä samaa toimintaa koskeva muu asia, jolla voi olla vaikutusta seuraamusmaksuasiassa annettavaan ratkaisuun.

90 §

Seuraamusmaksun täytäntöönpano ja raukeaminen

Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus. Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakan täytäntöönpanosta annetussa laissa. Seuraamusmaksu vanhene viiden vuoden kuluttua seuraamusmaksua koskevan lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä.

Seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi valtiolle. Päätöstä seuraamusmaksun määräämisestä ei saa panna täytäntöön ennen kuin päätös on lainvoimainen.

Luonnolliselle henkilölle määrätty seuraamusmaksu raukeaa maksuvelvollisen kuollessa.

91 §

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.

92 §

Hallinnollisen seuraamuksen ja muun päätöksen julkistaminen

Valvontaviranomaisen on julkistettava rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämistä koskeva päätös, toimiluvan peruuttamista koskeva päätös, ja 76 §: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 verkkosivuilla viiden vuoden ajan.

Jos seuraamuksen kohteena olevan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nimen julkistaminen olisi kohtuutonta, tai jos seuraamuksen julkistaminen vaarantaisi meneillään olevan viranomaistutinnan, 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.

93 §

Viittaus rikoslakiin

Rangaistuksesta uhkapelin järjestämisestä, rahapelirikoksesta ja arpajaisrikoksesta säädetään rikoslain (39/1889) 17 luvun 16, 16 a ja 16 b §:ssä.

9 luku

Valtionavustukset pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen

94 §

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 pelihaittاپalveluiden toimintaan;

2) pelihaittoja vähentävän alueellisen työn kehittämiseen; ja

3) pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevaan tieteelliseen tutkimukseen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin avustettavasta toiminnasta.

95 §

Valtionapuviranomainen

Valtionapuviranomainen on Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

96 §

Määrärahan käyttösuunnitelma

Sosiaali- ja terveysministeriö antaa vuosittain toukokuun loppuun mennessä Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle määrärahan käyttösuunnitelman valmistelun linjaukset ja alustavan määrärahaehyksen seuraavalle vuodelle.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin määrärahan käyttösuunnitelman vahvistamisesta.

97 §

Valtionavustuslain soveltaminen

Avustuksesta säädetään lisäksi valtionavustuslaissa (688/2001).

10 luku

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtävät rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä

98 §

Rahapelihaittojen seuranta, tutkimus ja arviointi sekä ehkäisy ja hoidon kehittäminen

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa rahapelihaittojen seurannasta, tutkimuksesta ja arvioinnista sekä rahapelihaittojen ehkäisyä ja hoidon kehittämisestä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos hoitaa tehtävää sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti.

99 §

Pelihaittarekisteri

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on pelihaittarekisterinpitäjä. Tämän lain 97 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos pitää rekisteriä yksinoikeustoimiluvan, rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan 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.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos saa käsitellä pelihaittarekisterissä henkilötietoja, jos se on välttämätöntä tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaisten tehtäviensä suorittamiseksi.

100 §

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tiedonsaantioikeus

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada toimiluvanhakijalta ja toimiluvanhaltijalta rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen seurantaa, tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia sekä haittojen ehkäisyä ja hoidon kehittämistä varten seuraavat tiedot:

- 1) toimiluvan myöntämiseksi toimitetut tiedot, ei kuitenkaan sakko- ja rikosrekisteritietoja;
- 2) valvontamaksun määräämiseksi toimitetut tiedot;
- 3) pelaajan asettamat rahansiirto- ja tappiorajat;
- 4) pelaajia koskevat peliestot;
- 5) rahapeliin pelitapahtumat;
- 6) rahapeliin pelitilapahtumat;
- 7) rahapeliin markkinointia ja rahapeliin toimeenpanoa koskevat tiedot;
- 8) rekisteröidyn pelaajan tunnistetiedot;
- 9) tiedot pelikulutuksesta tuotetasolla, alueellisesti, kanavakohtaisesti ja myyntipaikkakohtaisesti;
- 10) myyntipaikkojen ja rahapeliautomaattien sijoittumista koskevat tiedot;
- 11) tiedot pelipaikkojen kävijämääristä sekä alaikäisvalvonnasta;
- 12) yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan liiketoiminnan suunnitteluun ja strategiaan liittyvät tiedot sekä kansainvälisen yhteistyön kautta saatavat pelaamista ja pelimarkkinoita koskevat tiedot;
- 13) yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan asiakkaisiinsa kohdistamat huolenpitotoimet.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada valvontaviranomaiselta rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen seuranta, tutkimusta ja rahapeliin haitallisuuden arviointia sekä haittojen ehkäisy- ja hoidon kehittämistä varten toimiluvan myöntämiseksi tarvittavat tiedot, ei kuitenkaan sakko- ja rikosrekisteritietoja.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on oikeus yhdistää 1 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).

101 §

Sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaantioikeus

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen seuranta, tutkimusta ja rahapeliin haitallisuuden arviointia sekä haittojen ehkäisy- ja hoidon kehittämistä varten seuraavat tiedot:

- 1) toimiluvan myöntämiseksi tarvittavat tiedot, ei kuitenkaan sakko- ja rikosrekisteritietoja;
- 2) valvontamaksun määräämiseksi toimitetut tiedot;
- 3) pelaajan asettamat rahansiirto- ja tappiorajat;
- 4) pelaajia koskevat peliestot;
- 5) rahapeliin pelitapahtumat;
- 6) rahapeliin pelitilapahtumat;
- 7) rahapeliin markkinointia ja rahapeliin toimeenpanoa koskevat tiedot;
- 8) rekisteröidyn pelaajan tunnistetiedot;
- 9) tiedot pelikulutuksesta tuotetasolla, alueellisesti, kanavakohtaisesti ja myyntipaikkakohtaisesti;
- 10) myyntipaikkojen ja rahapeliautomaattien sijoittumista koskevat tiedot;
- 11) tiedot pelipaikkojen kävijämääristä sekä alaikäisvalvonnasta;

12) yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan liiketoiminnan suunnitteluun ja strategiaan liittyvät tiedot sekä kansainvälisen yhteistyön kautta saatavat pelaamista ja pelimarkkinoita koskevat tiedot;

13) yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan asiakkaisiinsa kohdistamat huolenpitotoimet.

Terveyden 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.

11 luku

Muutoksenhaku

102 §

Valvontamaksua koskeva oikaisuvaatimus

Valvontaviranomaisen päätökseen määrätä 70 §:ssä tarkoitettu valvontamaksu saa vaatia oikaisua 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

103 §

Muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

Tämän lain 76 §:ssä tarkoitettua rahapelin toimeenpanon kieltämistä koskevaa päätöstä ja 79 §:ssä tarkoitettua toimiluvan peruuttamista koskevaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

104 §

Markkinointikiellon saattaminen markkinaoikeuden käsiteltäväksi

Valvontaviranomaisen antamaan 76 §:ssä tarkoitettuun rahapelin markkinoinnin kieltoon, markkinoinnin ja toimeenpanon kieltoon tai tällaisen kiellon tehosteeksi asetettuun uhkasakkoon ei saa valittamalla hakea muutosta.

Se, jolle valvontaviranomainen on antanut 1 momentissa tarkoitettun 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.

105 §

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.

12 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

106 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta .

Lain 2 luku ja sen säännökset toimiluvan hakemisesta, myöntämisestä ja sen edellytyksistä sekä 57 §:n, 63 ja 64 §:n säännökset toimivaltaisesta viranomaisesta ja viranomaisen tiedonsaantioikeudesta tulevat voimaan kuitenkin jo 1.1.2026 lukien kuitenkin siten, että Poliisihallitus toimii 56 §:ssä tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena xx.xx.202x saakka.

Edellä 2 momentista poiketen 2 lukuun sisältyviä 7, 9–11, 13–15 ja 17–18 §:n säännöksiä peliohjelmistotoimiluvan osalta sovelletaan kuitenkin vasta 1.1.2027 lukien. Peliohjelmistotoimilupaa koskevia lain 2 §:n 2 momentin ja 33 §:n säännöksiä sovelletaan kuitenkin vasta 1.1.2028 lukien.

Lain 9 luku tulee kuitenkin voimaan jo 1.1.2026.

2.

Laki

arpajaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan arpajaislain (1047/2001) 3 §, 4 §:n 2–7 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 rahapelitoiminnasta ja sen 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, ei kuitenkaan rahavoittoa. 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 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 välittyä 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.

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 hyväksytyä rahaliikenteen valvontalaitetta.

Poliisilaitoksella ja Poliisihallituksella on oikeus kieltää 1 momentissa tarkoitetun automaatin tai pelilaitteen käytettävänä pitäminen, jos siinä ei ole hyväksytyä 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 säädettyllä 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 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 käyttökuntauisuuden tarkistamiseksi suoritettujen käyttökertojen määrä; ja
- 6) automaatissa tai pelilaitteessa käytettyjen laitteen ohjeistuksen vastaisten kolikoiden määrä.

60 §

Automaattiin ja pelilaitteeseen sekä arpoihiin 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 tarkoitetulla 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 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.

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 tarkoitettulle 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.

LUONNOS 1.11.2024

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 2 momentti ja 3 §:n 3 momentti, 3 luvun 7 §:n 6 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 tarkoitetun toimiluvan haltijaan;

Tämän lain 3 ja 4 luvun säännöksiä sovelletaan lisäksi elinkeinonharjoittajaan ja yhteisöön, joka välittää 1 momentin 9 kohdassa tarkoitetun toimiluvan haltijan ja 10 kohdassa tarkoitetun rahapeliyhteisön tarjoamiin rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja, jos toimiluvanhaltija tai rahapeliyhteisö on antanut asiakkaan tunnistamisen ja ilmoituksen tekemisen muun elinkeinonharjoittajan tai yhteisön tehtäväksi. Lain 7 ja 8 lukua sovelletaan mainittujen elinkeinonharjoittajien ja yhteisöjen valvontaan asianomaisissa luvuissa säädetyiltä osin.

3 §

Soveltamisalaa koskeva rajaus

Tätä lakia ei sovelleta pidettäessä rahaautomaatteja käytettävänä pelikasinon ulkopuolella. Lakia sovelletaan kuitenkin, jos pelaaminen tapahtuu rahapelilain 20 §:ssä tarkoitetulla tavalla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena.

3 luku

Asiakkaan tunteminen

7 §

Asiakkaan tuntemista koskevien velvollisuuksien täyttäminen ilmoitusvelvollisen puolesta

Rahapeli-toiminnan osalta valvontaviranomainen voi katsoa, että 1 luvun 2 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettu toimiluvanhaltija tai 10 kohdassa tarkoitettu rahapeliyhteisö ilmoitusvelvollisena täyttää tässä pykälässä säädetyt edellytykset, jos sen puolesta toimiva 1 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettu elinkeinonharjoittaja tai yhteisö, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja, noudattaa tämän luvun 1, 2 ja 10 §:n säännöksiä asiakkaan tuntemisesta, ja toimiluvanhaltija tai rahapeliyhteisö saa tältä viipymättä asiakkaan tuntemistiedot ja asiakkaan henkilöllisyyden todentamistiedot. Toimiluvanhaltijan ja rahapeliyhteisön on ylläpidettävä edellä tarkoitetuista elinkeinonharjoittajista ja yhteisöistä tietoja, jotka on pyynnöstä asetettava valvontaviranomaisen saataville.

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 elinkeinonharjoittajaa ja yhteisöä, joka välittää osallistumismaksuja tai -ilmoituksia 1 luvun 2 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettua toimiluvanhaltijan ja 10 kohdassa tarkoitettua rahapeliyhteisön 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

LUONNOS 1.11.2024

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:

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 75 §:n 2 momentin 2 tai 3 kohdassa säädettyä kieltoa;
- 3) myy tai välittää rahapelejä ulkomaille tai markkinoi rahapeliä ulkomaille vastoin rahapelilain 75 §: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 75 §:n 2 momentin 5 kohdassa säädettyä kieltoa; taikka
- 5) luovuttaa tilan rahapeliautomaatin tai kasinopelin käytettävänä pitämiseen, jos sitä pitää käytettävänä muu kuin rahapelilain 5 tai 6 §:ssä tarkoitettu toimiluvanhaltija, vastoin rahapelilain 75 §: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 tarkoitetut pienarpajaiset, vaikkei täytä arpajaislain 5 §:ssä säädettyjä arpajaisten toimeenpanoa koskevia edellytyksiä,
- 6) rikkoo olennaisesti tai toistuvasti arpajaisten toimeenpanoon annettuun lupaan liitetyjä ehtoja tai määräyksiä,
- 7) rikkoo rahapelilain 24 §:n mukaista rahapelaamisen 18 vuoden ikärajaa koskevaa säännöstä,
- 8) rikkoo rahapelilain 41 §:n 1 momentin mukaista velvollisuutta estää alle 18-vuotiaan henkilön sisäänpääsy pelikasinoon,
- 9) rikkoo rahapelien markkinointia koskevia 51 §:n 2 momentin, 52-53 §:n tai 56 §:n säännöksiä, tai
- 10) toimeenpanee rahapelejä vastoin rahapelilain 75 §: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 määrittämisestä.

6 §

Markkinaoikeudelliset asiat

Markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisina asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetty:

6) rahapelilaissa tarkoitetut muut kuin seuraamusmaksun määrittämisestä koskevat asiat.

5 luku

Markkinaoikeudellisten asioiden käsittely

2 §

Asian vireillepanoon oikeutetut

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 tarkoitetun esityksen voi tehdä Poliisihallitus
xx.xx.202x 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) 75 §:n 2 momentin 3 kohtaa ilman toimilupaa toimeenpantujen rahapelien valtakuntaan kohdistetusta 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 rahapelien toimeenpanemiseen oikeuttavasta toimiluvasta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

15.

Laki

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:n 1 momentin 37 kohta, sellaisena kuin se on laissa 190/2024, ja

lisätään 6 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 308/2016, 858/2016, 1159/2016, 1413/2016, 1419/2016, 324/2017, 454/2017, 1112/2017, 404/2018, 414/2018, 722/2019, 1399/2019, 624/2020, 1264/2020, 488/2021, 690/2021, 1134/2021, 495/2022, 713/2022, 1119/2022, 1327/2022, 1340/2022, 1355/2022, 743/2023 ja 190/2024 uusi 38 kohta seuraavasti:

6 §

Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus

Velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan:

37) varhaiskasvatuslain (540/2018) 43 a §:ssä tarkoitettujen yksityisen varhaiskasvatuksen harjoittamisen yleisten edellytysten täyttymisen selvittämistä ja valvomista;
38) rahapelilain (xxx/xxxx) 10 §:ssä säädetyn luotettavuuden ja sopivuuden selvittämistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

LUONNOS 1.11.2024

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi