

## HE 16/2025 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

#### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rahapelilaki sekä muutettavaksi 13 lakia ja kumottavaksi kahden lain säännöksiä. Uudessa laissa säädettäisiin rahapelitoiminnasta ja sen valvonnasta.

Rahapelien toimeenpano olisi luvanvaraista. Rahapelejä voisi toimeenpanna yksinoikeustoimiluvan tai rahapelitoimiluvan nojalla. Lisäksi toimeenpanossa käytettävien peliohjelmistojen toimittaminen edellyttäisi peliohjelmistotoimilupaa. Toimiluvanhaltija saisi hyödyntää toimeenpanemissaan rahapeleissä yksinomaan peliohjelmistotoimiluvanhaltijoiden peliohjelmistoja.

Laissa säädettäisiin toimilupien myöntämisen edellytyksistä ja toimilupia koskevasta hakemusmenettelystä. Yksinoikeustoimilupa olisi voimassa kymmenen vuotta ja rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa enintään viisi vuotta. Laissa säädettäisiin yksinoikeustoimiluvanhaltijan velvollisuudesta suorittaa valtiolle korvaus yksinoikeustoimiluvasta.

Rahapelilakiin sisältyisivät pelaajien rekisteröintiä ja henkilöllisyyden ja asuinpaikan todentamista koskevat säännökset. Laissa säädettäisiin muun ohella rahapelaamisen ikärajasta, pelitilistä ja tunnistautuneena pelaamisesta sekä peliестоista ja pelaamista koskevista rajoituksista. Laki sisältäisi säännökset markkinoinnista, kielletyistä markkinointikeinoista ja -tavoista, markkinoinnin yhteydessä annettavista tiedoista, sponsoroinnista sekä suoramarkkinointikielloista.

Esityksessä ehdotetaan valvontaviranomaiselle monipuolisia toimivaltuuksia. Laissa säädettäisiin toimiluvanhaltijoilta perittävästä valvontamaksusta. Lainvastaiseen toimintaan puuttumiseksi laissa säädettäisiin hallinnollisista seuraamuksista, joita olisivat muun muassa rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin kieltäminen, toimiluvan peruuttaminen sekä rikemaksu ja seuraamusmaksu. Lisäksi valvontaviranomaiselle ehdotetaan säädettäväksi oikeus määrätä poistettavaksi rahapelien toimeenpanoa ja markkinointia koskevaa lainvastaista verkkosisältöä tai poistamaan tällaista sisältöä sisältävän verkkotunnuksen verkkotunnusrekisteristä.

Rahapelilaissa säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön tehtävästä seurata, tutkia ja arvioida rahapeleistä aiheutuvia haittoja. Terveiden ja hyvinvoinnin laitosten toimeenpanisi tehtäviä. Pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen voitaisiin myöntää valtionavustusta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös arpajaislakia, arpajaisverolakia, tuloverolakia, rikoslakia ja eräitä muita lakeja ja kumottavaksi eräiden lakien säännöksiä. Rahapelitoiminnan yhtenäinen arpajaisverokanta Suomessa olisi 22 prosenttia. Ilman toimilupaa pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä saadut voitot olisivat saajalleen veronalaista tuloa.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2026 talousarvioksi.

Rahapelilaki ja muut ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1.1.2027, jolloin rahapelitoiminta voisi käynnistyä. Toimilupamenettelyä ja yksinoikeustoimiluvasta maksettavaa korvausta koskevat sekä eräät muut rahapelilain säännökset tulisivat voimaan kuitenkin jo vuoden 2026 alusta lukien. Lisäksi laki elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta tulisi voimaan 1.1.2026.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....	1
PERUSTELUT .....	8
1 Asian tausta ja valmistelu .....	8
1.1 Tausta.....	8
1.2 Valmistelu.....	9
2 Nykytila ja sen arviointi .....	11
2.1 Yksinoikeusjärjestelmän kehittäminen ja viime aikaiset arpajaislain uudistukset .....	11
2.2 Rahapelaamisen ja rahapelihaittojen nykytila .....	12
2.2.1 Rahapelaaminen yksinoikeusjärjestelmässä .....	12
2.2.2 Veikkaus Oy:n rahapelien pelaaminen .....	15
2.2.3 Järjestelmän ulkopuolisten rahapelien pelaaminen .....	18
2.2.4 Nuorten rahapelaaminen .....	22
2.2.5 Rahapelihaitat tutkimustiedon valossa .....	24
2.2.6 Rahapeliongelmat pelihaitoissa auttavien palveluiden tietojen valossa .....	26
2.2.7 Ylivelkaantuminen.....	28
2.2.8 Rahapeliriippuvuusdiagnoosit .....	30
2.2.9 Rahapeliongelman tuki- ja hoitopalvelut valtakunnallisesti .....	30
2.3 Rahapelien toimeenpanon sääntely ja ohjaus .....	32
2.3.1 Rahapelitoimintaa koskevan lainsäädännön soveltamisala ja määritelmät .....	32
2.3.2 Rahapelien toimeenpanon ohjaus .....	33
2.4 Rahapelien markkinointi.....	35
2.4.1 Alaikäisten altistuminen rahapelien markkinoinnille .....	38
2.4.2 Markkinoinnin vaikutus rahapelihaittoja kokeviin henkilöihin.....	38
2.4.3 Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden markkinointi .....	39
2.4.4 Rahapelien markkinointi ehkäisyn ja hoidon työntekijöiden näkökulmasta .....	40
2.4.5 Markkinoinnin sääntely Veikkaus Oy:n näkökulmasta .....	40
2.5 Peliestot ja muut rahapelaamisen hallinnan välineet .....	42
2.5.1 Peliestot.....	42
2.5.2 Tappiorajat .....	43
2.5.3 Talletusrajat .....	45
2.5.4 Pelaamisen estot pelikasinolla ja pelisaleissa .....	46
2.5.5 Henkilötietojen käsittely ja riskikäyttäytymisen tunnistaminen Veikkaus Oy:n toiminnassa .....	47
2.6 Raha-automaattien sijoittelu ja omavalvonta.....	47
2.7 Rahapelitoiminnan valvonta .....	49
2.7.1 Tietoteknisen valvonnan nykytila.....	52
2.7.2 Rahapelitoiminnan valvonnan kustannukset .....	52
2.8 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta sekä kryptovaroja koskeva sääntely .....	53
2.8.1 Asiakkaan henkilöllisyyden todentaminen summarajojen täytyessä erityisesti pelitilipelaamisessa sekä toisiinsa kytkeytyvät suoritukset .....	56
2.8.2 Asiamiehiä koskevat rahanpesulain säännökset .....	57
2.8.3 Hallinnollisia seuraamuksia koskevat säännökset .....	57
2.8.4 Kryptovaroja koskeva sääntely .....	58

2.9	Kilpailumanipulaation torjunta.....	59
2.9.1	Veikkaus Oy:n kohdevalinta ja riskienhallinta.....	60
2.9.2	United Lotteries for Integrity in Sports (ULIS) -yhteistyö.....	61
2.9.3	Veikkaus Oy:n ottelutarkkailujärjestelmä.....	62
2.9.4	Liikunnan ja urheilun eettiset periaatteet.....	62
2.9.5	Valvontaviranomaisen roolista ja tehtävästä.....	63
2.10	Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan ja markkinoinnin torjunta.....	63
2.11	Rahapelimarkkinan toimijat.....	66
2.11.1	Veikkaus Oy.....	66
2.11.2	PAF.....	67
2.11.3	Muut rahapeliyhtiöt.....	68
2.12	Veikkaus Oy:n tuotto.....	69
2.13	Verotus.....	70
2.14	Rahapelihaittojen seuranta, tutkimus, arviointi sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen.....	72
2.14.1	Rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kokonaisuus.....	73
2.15	Ahvenanmaan maakunta.....	76
2.15.1	Rahapeli- ja rahanpesulainsäädäntö.....	76
2.15.2	Lainsäädäntövalta erityisesti arpajaisveron osalta.....	77
2.15.3	Ahvenanmaalle suoritettava tasoitus ja verotasoitus.....	77
2.15.4	Toimilupajärjestelmään siirtymiseen liittyviä kysymyksiä.....	78
2.16	Euroopan unionin oikeus ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet.....	79
2.16.1	Rahapeliala.....	79
2.16.2	Kilpailuoikeus ja valtiontuet.....	82
2.16.3	Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskeva EU-lainsäädäntö.....	84
2.16.4	Henkilötietojen suoja.....	85
2.17	Yhteenveto nykytilan arvioinnista.....	85
3	Tavoitteet.....	87
4	Ehdotukset ja niiden vaikutukset.....	88
4.1	Keskeiset ehdotukset.....	88
4.2	Ehdotusten EU-oikeudellinen arviointi.....	92
4.3	Pääasialliset vaikutukset.....	102
4.3.1	Yleistä esityksen vaikutuksista.....	102
4.3.1.1	Vaikutusmekanismit.....	102
4.3.1.2	Muista Pohjoismaista saadut kokemukset toimilupajärjestelmään siirtymisen jälkeisestä markkinakehityksestä.....	106
4.3.2	Taloudelliset vaikutukset.....	111
4.3.2.1	Valtiontalous.....	111
4.3.2.2	Yritykset.....	122
4.3.2.3	Kotitalouksien asema.....	140
4.3.3	Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset.....	142
4.3.3.1	Viranomaiset.....	142
4.3.3.2	Hyvinvointi ja terveys.....	162
4.3.3.3	Rikollisuus ja arjen turvallisuus.....	166
4.3.3.4	Perus- ja ihmisoikeudet.....	169

4.3.3.5	Ihmisyhmät.....	169
4.3.3.6	Demokratia- ja oikeusvaltiokehitys .....	173
4.3.3.7	Ahvenanmaa .....	174
4.3.3.8	Kunnat ja hyvinvointialueet.....	177
4.3.3.9	Rajat ylittävät vaikutukset .....	181
4.3.3.10	Tietosuoja .....	181
4.3.3.11	Aluekehitys ja maaseutu .....	182
4.3.4	Yhteenvedoa riskeistä esityksen tavoitteiden toteutumiseksi .....	182
5	Muut toteuttamisvaihtoehdot.....	183
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset .....	183
5.1.1	Yleistä.....	183
5.1.2	Järjestelmätason vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista.....	193
5.1.3	Toimilupajärjestelmän piiriin sisällytettävät rahapelien toimeenpanomuodot ja Veikkaus Oy:n yksinoikeus .....	199
5.1.4	Veikkaus Oy:n yksinoikeuden toteuttamismalli, toimiluvan kesto ja yksinoikeuskorvaus.....	201
5.1.5	Veikkaus Oy:n konsernirakenne.....	205
5.1.6	Rahapelien toimeenpanoa koskeva sääntely.....	207
5.1.7	Peliestot ja muut rahapelaamisen hallinnan välineet .....	210
5.1.8	Rahapelien markkinointia koskeva sääntely.....	212
5.1.9	Toimivaltainen toimilupa- ja valvontaviranomainen ja toiminnan rahoitus.....	215
5.1.10	Toimilupamenettely .....	217
5.1.11	Valvontaviranomaisen toimivaltuudet.....	219
5.1.12	Rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja kilpailumanipulaation estäminen .....	221
5.1.13	Järjestelmän ulkopuolisen toiminnan ja markkinoinnin torjunta.....	223
5.1.14	Rahapelihaittojen arviointi, seuranta ja tutkimus .....	228
5.1.15	Arpajaisverotus .....	229
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot .....	231
5.2.1	Rahapelijärjestelmä.....	231
5.2.2	Toimilupamenettely ja -maksut .....	235
5.2.3	Huolenpitovelvoite, peliestot ja muut pelaamisen hallinnan välineet .....	237
5.2.4	Rahapelien markkinointi ja sponsorointi .....	240
5.2.5	Rahapelitoiminnan valvonta, viranomaisen toimivaltuudet ja rahoitus, väärinkäytösten ja rikosten estäminen sekä kuluttajansuoja .....	245
5.2.6	Ulkopuolisen rahapelitarjonnan ja -markkinoinnin torjunta.....	251
5.2.7	Valtionyhtiö, omistus ja konsernirakenne .....	253
5.2.8	Rahapelihaittojen arviointi, seuranta ja tutkimus .....	256
5.2.9	Verotus.....	257
6	Lausuntopalaute.....	259
6.1	Valmistelunaikaiset asiantuntijakuulemiset.....	259
6.2	Lausuntokierros .....	262
6.3	Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto.....	270
7	Säännöskohtaiset perustelut.....	271
7.1	Rahapelilaki .....	271
7.2	Arpajaislaki.....	366

7.3 Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 12 §:n 2 momentin ja 38 §:n 2 momentin 6 kohdan kumoamisesta .....	372
7.4 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä .....	373
7.5 Arpajaisverolaki.....	375
7.6 Tuloverolaki.....	377
7.7 Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta.....	381
7.8 Rikoslaki .....	381
7.9 Laki sakon täytäntöönpanosta.....	382
7.10 Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa .....	383
7.11 Kuluttajansuojalaki .....	383
7.12 Laki sähköisen viestinnän palveluista .....	384
7.13 Laki hevoskilpailulain 2 §:n kumoamisesta .....	384
7.14 Laki elinkeinotulon verottamisesta.....	384
7.15 Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä .....	385
7.16 Arvonlisäverolaki .....	385
8 Lakia alemman asteinen sääntely .....	385
9 Voimaantulo .....	388
10 Toimeenpano ja seuranta.....	390
11 Suhde muihin esityksiin .....	392
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä .....	392
11.2 Suhde talousarvioesitykseen .....	392
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	393
12.1 Väestön terveyden edistäminen .....	395
12.2 Toimilupajärjestelmä .....	396
12.3 Rahapelien markkinointi ja sponsorointi .....	400
12.4 Valvontatoimivaltuudet .....	405
12.5 Seuraamukset.....	408
12.5.1 Toimeenpanon ja markkinoinnin kieltäminen.....	408
12.5.2 Toimiluvan peruuttaminen.....	408
12.5.3 Rangaistuksenluonteiset hallinnolliset seuraamukset.....	409
12.5.4 Hallinnollisen seuraamuksen ja muun päätöksen julkistaminen .....	412
12.5.5 Rikosoikeudelliset seuraamukset.....	413
12.6 Valvontamaksut ja yksinoikeustoimiluvasta suoritettava korvaus .....	414
12.7 Henkilötietojen käsittely ja tietojensaantioikeus .....	416
12.8 Oikeusturva ja muutoksenhaku.....	421
12.9 Suhde Ahvenanmaan itsehallintoon .....	422
LAKIEHDOTUKSET .....	426
1. Rahapelilaki.....	426
2. Laki arpajaislain muuttamisesta .....	467
3. Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 12 §:n 2 momentin ja 38 §:n 2 momentin 6 kohdan kumoamisesta .....	473
4. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta .....	474
5. Laki arpajaisverolain muuttamisesta .....	476
6. Laki tuloverolain muuttamisesta.....	478

7. Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 20 §:n muuttamisesta .....	479
8. Laki rikoslain 17 luvun 16 a ja 16 b §:n muuttamisesta .....	480
9. Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.....	482
10. Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 ja 5 luvun muuttamisesta .....	483
11. Laki kuluttajansuojalain muuttamisesta .....	485
12. Laki sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 32 ja 173 §:n muuttamisesta....	487
13. Laki hevoskilpailulain 2 §:n kumoamisesta .....	488
14. Laki elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta .....	489
15. Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta .....	490
16. Laki arvonlisäverolain 59 §:n muuttamisesta .....	491
<b>LIITE</b> .....	493
<b>RINNAKKAISTEKSTIT</b> .....	493
2. Laki arpajaislain muuttamisesta .....	493
4. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta .....	528
5. Laki arpajaisverolain muuttamisesta .....	531
6. Laki tuloverolain muuttamisesta.....	533
7. Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 20 §:n muuttamisesta .....	535
8. Laki rikoslain 17 luvun 16 a ja 16 b §:n muuttamisesta .....	536
9. Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.....	539
10. Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 ja 5 luvun muuttamisesta .....	540
11. Laki kuluttajansuojalain muuttamisesta .....	542
12. Laki sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 32 ja 173 §:n muuttamisesta....	544
14. Laki elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta .....	546
15. Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta .....	547
16. Laki arvonlisäverolain 59 §:n muuttamisesta .....	548

## **PERUSTELUT**

### **1 Asian tausta ja valmistelu**

#### **1.1 Tausta**

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

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

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

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

Hallitusohjelman mukaan lisenssijärjestelmään siirryttäessä tehostetaan rahapeli-toimialan 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 rahapelien 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 esitys on valmisteltu sisäministeriössä. Esitys perustuu sisäministeriön 24.10.2023 asettaman rahapelijärjestelmän uudistamista koskevan hankkeen työryhmässä valmisteltuun hallituksen esitysluonnokseen ja siitä annettuun lausuntopalautteeseen. Hankkeen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa [www.valtioneuvosto.fi/hankkeet](http://www.valtioneuvosto.fi/hankkeet) tunnuksella [SM053:00/2023](#).

Hankkeen tavoitteena oli selvittää rahapelijärjestelmän uudistamista hallitusohjelman mukaisesti ja valmistella ehdotus lisenssijärjestelmään siirtymistä koskevaksi säädösperustaksi. Hankkeen tehtävänä oli laatia hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti mietintö, joka sisältää tarvittavat säännösehdotukset asettamispäätöksessä mainittujen asiakokonaisuuksien osalta. Hanke sisälsi 11 selvitettävää asiakokonaisuutta, jotka katsottiin välttämättömiksi hallitusohjelmassa linjatun uudistuksen toteuttamiseksi. Hankkeessa selvitettävät asiakokonaisuudet olivat 1) lisenssijärjestelmän piiriin sisällytettävät rahapeliryhmät, 2) lisenssimenettely ja -maksut, 3) verotus, 4) Veikkaus Oy:n erityistehtävä sekä kilpailu- ja yhtiöoikeudelliset kysymykset, 5) rahapeliin toimeenpano, 6) rahapelihaittojen seuranta, tutkimus, arviointi sekä ehkäisyn 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 julkaistu hankesivulla.

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 täydentävän lausuman lausuntokierrokselle lähetettyyn esitysluonnokseen. Valtiosuhteista koostunut poliittinen ohjausryhmä ohjasi linjauksillaan työryhmän työtä ja lausuntokierroksen jälkeistä jatkovalmistelua.

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

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

Hankkeessa on hyödynnetty sisäministeriön 5.1.2023 asettaman esiselvityshankkeen (SM001:00/2023) selvityshenkilöiden loppuraporttia ([Sisäministeriön julkaisuja 2023:21](#)). Esiselvityshankkeen tavoitteena oli arvioida rahapelijärjestelmän nykytilaa ja laatia kartoitus

vaihtoehtoisista malleista poliittisen päätöksenteon tueksi. Hankkeessa on lisäksi hyödynnetty muun muassa THL:n Suomalaisten rahapelaaminen 2023 –väestötutkimusta ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan 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<sup>1</sup> 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](#)). Lausunnoista laadittu yhteenveto on julkaistu hankesivulla. Lausuntokierroksen jälkeisessä jatkovalmistelussa on kuultu eri sidosryhmiä erityisesti vaikutusarvioinnin osalta.

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut esitysluonnoksesta lausunnon 2.1.2025. Lausunto on julkaistu hankesivulla.

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 ilmoitettiin komissiolle marraskuussa 2024 ([2024/0601/FI](#)). Komissio ei antanut huomautusta tai yksityiskohtaista lausuntoa. Jäsenvaltiosta Malta antoi 4.2.2025 yksityiskohtaisen lausunnon. Suomi on antanut komissiolle kertomuksen Maltan yksityiskohtaisen lausunnon johdosta. Vastauksessaan Suomi katsoi, että lakiehdotukset ovat yhdenmukaisia unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa eikä lausunto antanut aihetta muuttaa lakiehdotuksia. Esityksen perusteluja on kuitenkin täydennetty Maltan yksityiskohtaisessa lausunnossa esitettyjen huomioiden johdosta. Niin sanottu odotusaika, jonka aikana ehdotusta ei saa direktiivin mukaan hyväksyä, on päättynyt 4.3.2025. Jäsenvaltioiden on toimitettava teknistä määräystä koskeva ehdotus uudelleen komissiolle, jos ehdotukseen tehdään sellaisia huomattavia muutoksia, jotka muuttavat sen soveltamisalaa, lyhentävät alun perin suunniteltua soveltamisaikeakautua, lisäävät eritelmiä tai vaatimuksia taikka tiukentavat niitä.

---

<sup>1</sup> 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/2/2023-03-tutkimusraportteja-rahapelaaminen.pdf>. Jäljempänä *KKV, 2023*.

## 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 (HE 96/2008 vp, HE 212/2008 vp). Vuonna 2012 toteutetussa uudistuksessa siirryttiin silloisesta muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään, jossa oikeus rahapeliin toimeenpanemiseen säädettiin laissa nimetyille yksinoikeuksien haltijoille Fintoto Oy:lle, Raha-automaattiyhdistykselle sekä Veikkaus Oy:lle (HE 207/2010 vp). Vuoden 2017 alussa voimaan tulleella lakimuutoksella rahapeliyhteisöt Fintoto Oy, Raha-automaattiyhdistys ja Veikkaus Oy yhdistyivät yksinoikeusjärjestelmän vahvistamiseksi uudeksi valtion kokonaan omistamaksi rahapeliyhtiö Veikkaus Oy:ksi (HE 132/2016 vp). Vuonna 2019 toteutetussa uudistuksessa arpajaislakiin lisättiin rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen tehostamiseksi säännökset pakollisesta tunnistautumisesta pelattaessa hajasijoitettuja raha-automaatteja (HE 213/2018 vp). 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 perustuvat parlamentaarisessa yhteistyössä valmisteltuun rahapelituotolla rahoitettujen yleishyödyllisten toimintojen uuteen rahoitusmalliin. Veikkaus Oy:n tuoton yleishyödyllisistä käyttötarkoituksista luovuttiin ja Veikkaus Oy:n tuotto otetaan yleiskatteellisena valtion talousarvioon käytettäväksi talousarvion mukaisiin menoihin. Veikkaus Oy:n tuotolla aiemmin rahoitettuja yleishyödyllisiä toimintoja rahoitetaan yleiskatteellisista budjettivaroista (HE 255/2022 vp).

Sisäministeriö asetti 5.1.2023 esiselvityshankkeen arvioimaan yksinoikeusjärjestelmää (SM001:00/2023). Selvityshenkilöiden loppuraportin mukaan Suomen rahapelimarkkinoiden viimeaikaisen kehityksen näkökulmasta merkittävin yksittäinen muutos on digitaalisen 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 lisenssijärjestelmään, jossa online-kasino- ja vedonlyöntipeliin tarjoaminen mahdollistettaisiin kaikille lupaehtot

täyttävälle toimijoille 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 rahapelejä viimeisen vuoden aikana pelanneiden väestöosuus on ollut noin 30 prosenttia kaikista 18–79-vuotiaista. Vain Veikkaus Oy:n pelejä viimeisen vuoden aikana verkossa pelanneiden väestöosuus on puolestaan ollut noin 25 prosenttia 18–79-vuotiaista. Veikkaus Oy:n pelien osalta osuus on kasvanut hieman vuodesta 2022 vuoteen 2024. 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).<sup>2</sup>

Rahapelikulttuurin pitkän aikavälin muutosta leimaa digitalisoituminen. 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.<sup>3</sup> Digitalisoituminen on mahdollistanut järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan kohdentamisen Manner-Suomeen. THL:n vuoden 2019 rahapelitutkimuksen<sup>4</sup> 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.

---

<sup>2</sup> Grönroos T., Salonen A., Latvala T., Kontto J., Hagfors H. Suomalaisten rahapelaaminen 2023-väestötutkimus. Tilastoraportti 15/2024. THL. Saatavilla osoitteessa <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2024040414663>. Jäljempänä *THL*, 2024.

<sup>3</sup> THL, 2024.

<sup>4</sup> Salonen A., Lind K., Hagfors H., Castrén S., Kontto J. Rahapelaaminen, peliongelmat ja rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet vuosina 2007–2019 – Suomalaisten rahapelaaminen 2019. Tilastoraportti 18/2020. Saatavilla osoitteessa <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-594-0>.

Myös THL:n 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.<sup>5</sup> 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 euroa rahapelaamiseen<sup>6</sup>, 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.<sup>7</sup>

---

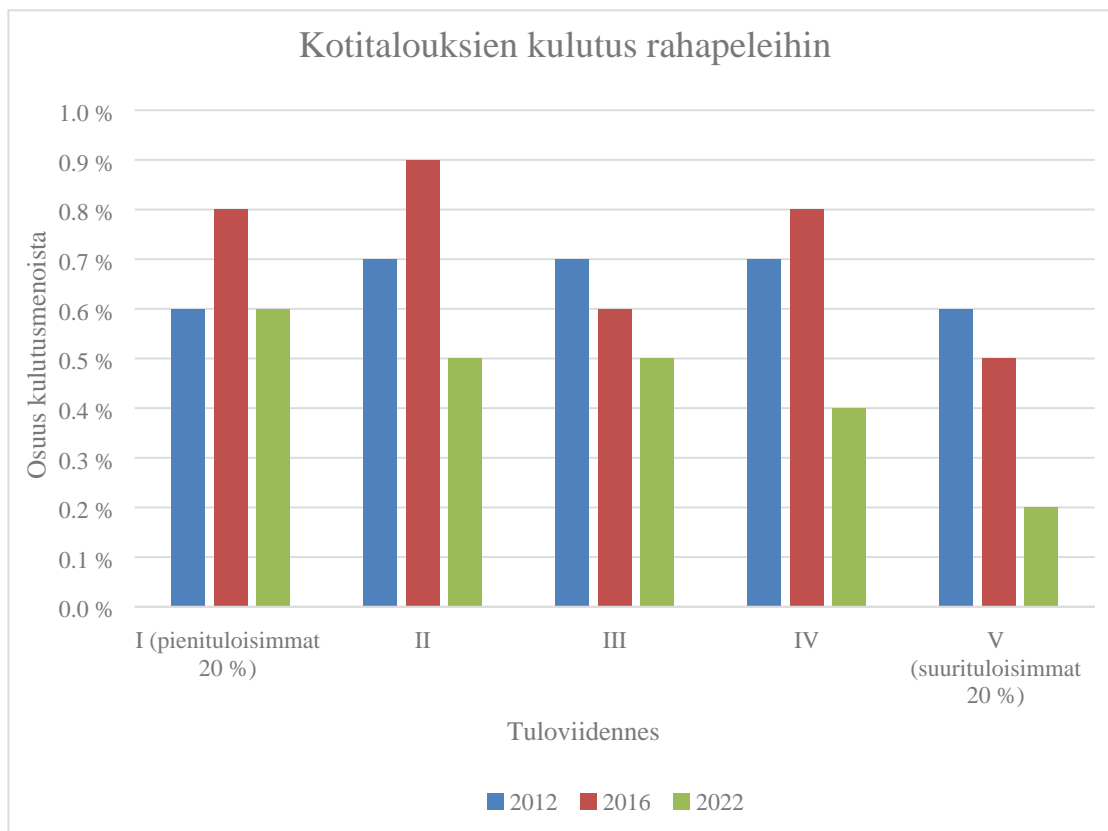
<sup>5</sup> Suomen virallinen tilasto (SVT): Kotitalouksien kulutus [verkkojulkaisu]. ISSN=1798–3533.

Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu 11.4.2024. Saatavilla osoitteessa <https://www.stat.fi/tilasto/ktutk>.

<sup>6</sup> Kokonaiskulutus voidaan laskea kertomalla kotitalouksien keskimääräinen kulutus kotitalouksien lukumäärällä. Rahapeleihin kohdistuvaksi kokonaiskulutukseksi saadaan näin laskettuna 155 euroa \* 2 919 000 = 452 445 000 euroa.

<sup>7</sup> Suomen virallinen tilasto (SVT): Kotitalouksien kulutus [verkkojulkaisu]. ISSN=1798–3533.

Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu 11.4.2024. Saatavilla osoitteessa <https://www.stat.fi/tilasto/ktutk>.



Kuvio 1. Rahapeliin osuus kotitalouksien kulutusmenoista eri tuloluokissa vuosina 2012–2022. Lähde: Tilastokeskus.

Yksinoikeustoimijana Veikkaus Oy:n rahapeliin pelaaminen muodostaa valtaosan markkinasta. Yhtiön toiminnasta on saatavilla tarkat tiedot, mutta kokonaismarkkinasta kuuluu myös rahapeliin järjestelmän 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 rahapeliin järjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen määrästä vaihtelevat. Arvioihin liittyy huomattavia epävarmuuksia, eikä luotettavia arvioita ole saatavilla. Yksi laajimmin käytetyistä rahapeliin kansallisia ja alueellisia markkinaosuusarvioita tekevistä 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 rahapeliin markkinan 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. KKV arvioi vastaavasti vuonna 2023, että Veikkaus Oy:n osuus kokonaismarkkinasta on viime vuosina ollut 60–70 prosenttia.

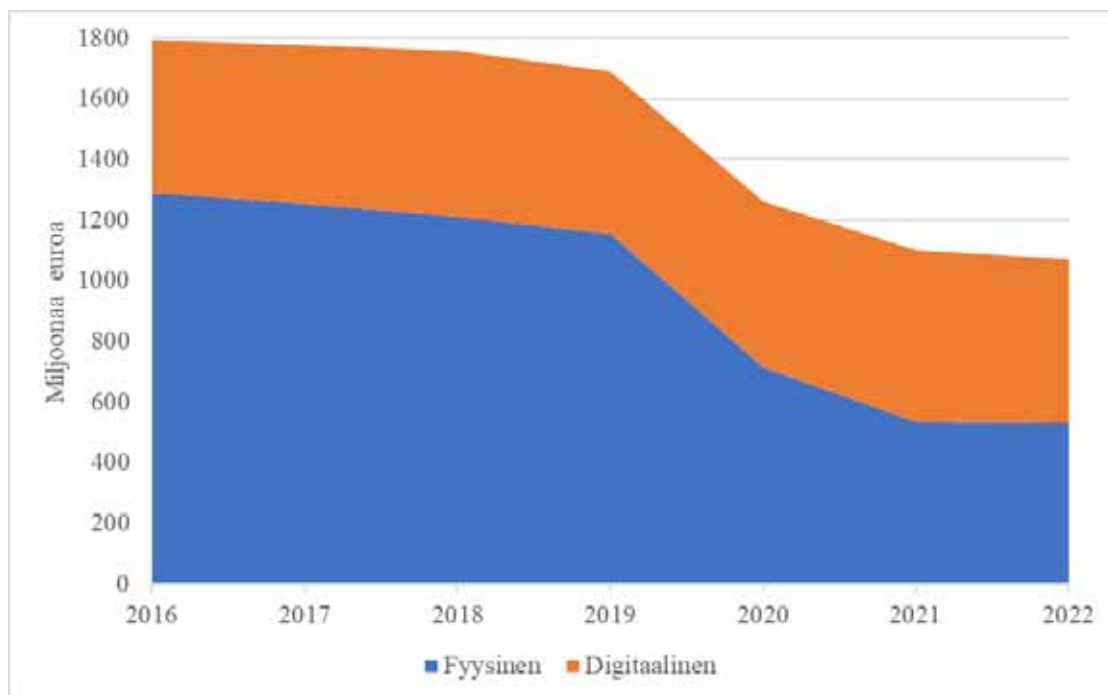
Rahapelaamisen kokonaismarkkinan kehitykseen ja väestötason tilanteen muuttumattomuuteen vaikuttavia tekijöitä on useita. Koska arviot rahapelaamisen kokonaismarkkinasta kääntyivät laskusuuntaisiksi jo tilanteessa, jossa rahapelien kokonaissaatavuus ei vielä ollut kääntynyt laskuun, voidaan arvioida, 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 voimaan tulleilla markkinointia ja maksuliikennettä koskevilla säännöksillä. 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, Raha-automaattiyhdistyksen 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).

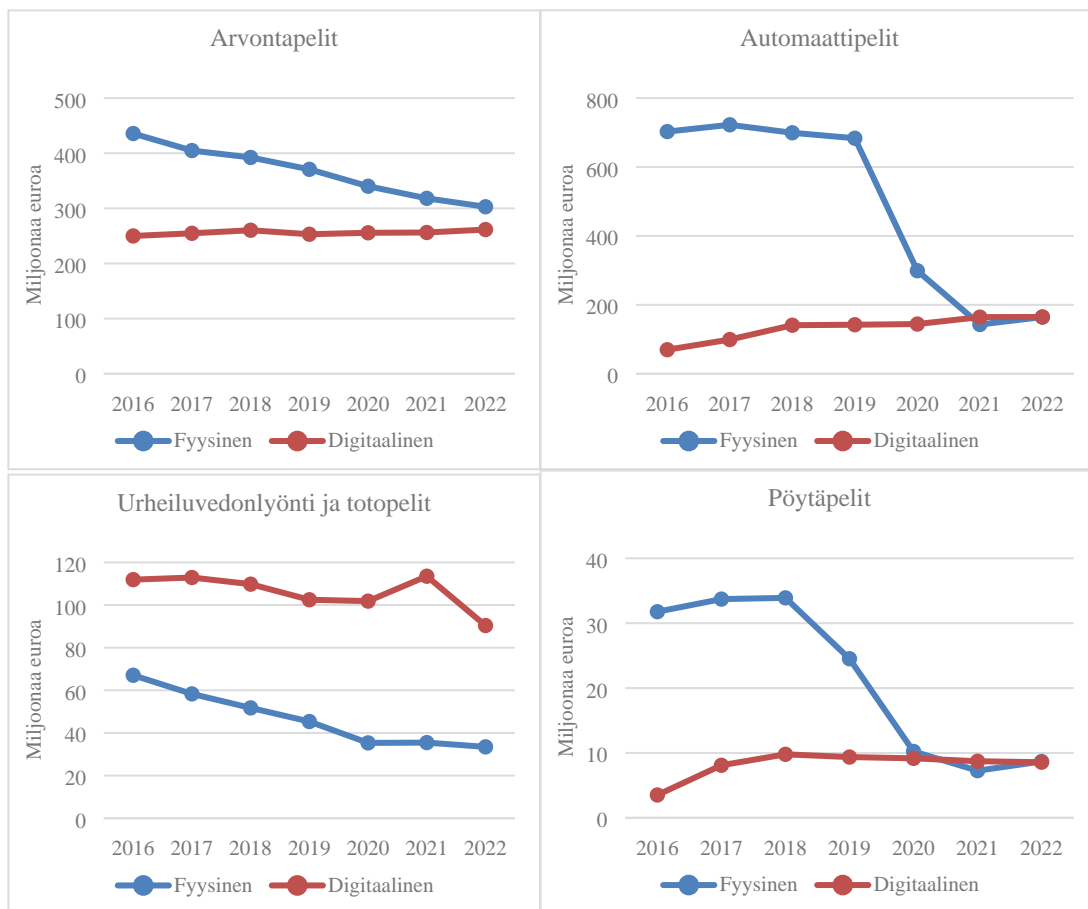
Euromääräisesti huomattavin pudotus on tapahtunut fyysisissä raha-automaateissa, joissa pelikate on pienentynyt kolme neljäsosaa. Vuosien 2019–2023 aikana raha-automaattien lukumäärä on alentunut noin 45 prosenttia. Pelikate on laskenut myös tuotekategorioissa päivittäiset arvontapelit ja vedonlyönti. Veikkaus Oy on ennakoanut 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 altteimmassa kategorioissa, eli automaatti- ja pöytäpeleissä sekä urheiluedonlyönnissä. Digitaalisista peleistä saatu pelikate on viime vuosina kasvanut automaattipeleissä, laskenut urheiluedonlyönnissä ja pysynyt jokseenkin ennallaan pöytäpeleissä. Muutokset saattavatkin raportin mukaan pelaamisen siirtymisen järjestelmän ulkopuolelle sijaan pikemmin kertoa muutoksista pelaamistottumuksissa.





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

Veikkaus Oy:n toteuttamilla vastuullisuustoimenpiteillä on ollut yhtiön arvion mukaan vaikutuksia sen pelikatteeseen sekä osuuteen Suomen koko rahapelimarkkinasta. Suurin 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.

Yleisestä digitaaliseen asiointiin siirtymisen suuntauksesta huolimatta Veikkaus Oy:n kumppaniverkostolla ja omilla pelipaikoilla on merkittävä rooli yhtiön rahapelien pelaamisessa. Veikkaus Oy arvioi, että noin 1,3 miljoonaa pelaajaa pelaa vuoden 2024 aikana 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 kulutuskäyttämisen ja rahapelaamiseen suhtautumisen muutokset, pakollisen tunnistautumisen eteneminen sekä sisäministeriön asetuksella säädetyn pelirajoituskokonaisuuden voimaantulo vuoden 2017 lopulla. Kulutuskäyttämisen 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 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.

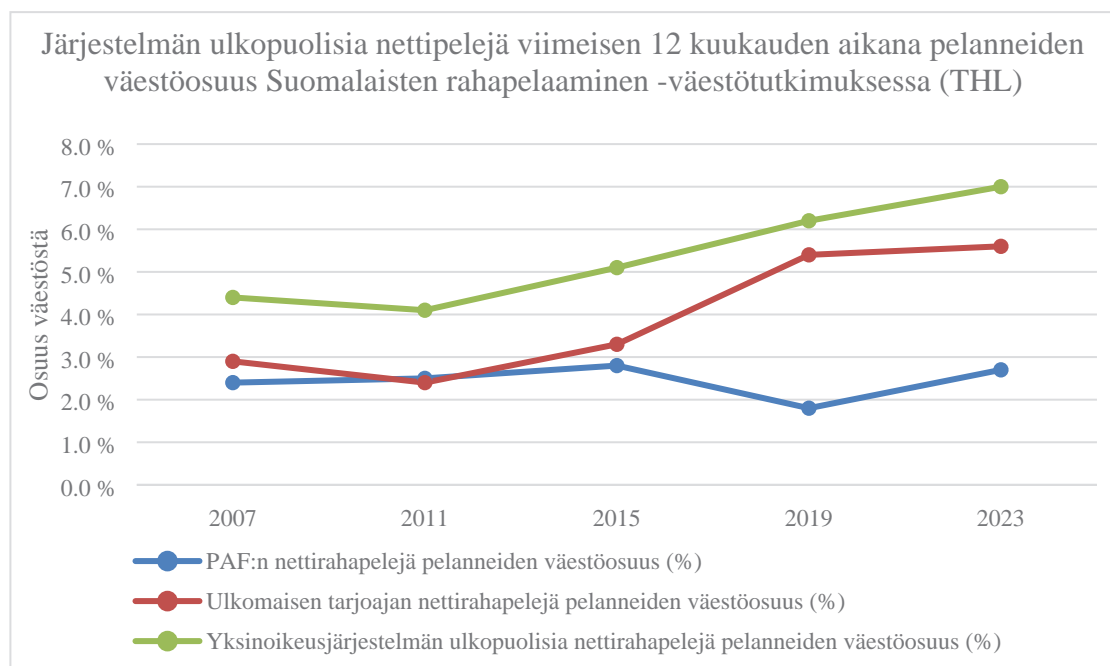
Yksittäisistä rahapelituotteista pelataan eniten viikoittaisia arvontapelejä kuten Lottoa ja Eurojackpotia. Veikkaus Oy:n asiakkaista noin 90 prosenttia pelaa jompaakumpaa kyseisistä peleistä. Vuonna 2023 Veikkaus Oy:n pelaajista noin 70 prosenttia käytti digitaalista kanavaa ja noin 60 prosenttia pelaajista 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 arvioi, että yhtiön rekisteröityneiden asiakkaiden määrä on lähes 2,6 miljoonaa vuoden 2024 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. Rahapeliongelmista 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<sup>8</sup> että THL:n ajantasaisseurannan kyselyiden perusteella.

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.<sup>9</sup>



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

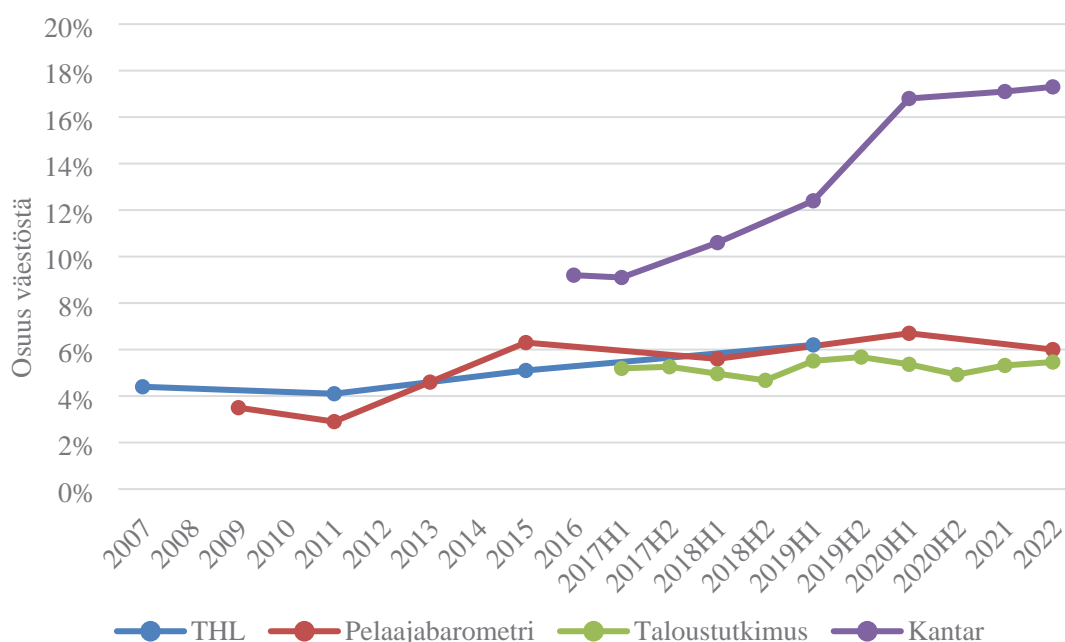
Suomalaisten rahapelaaminen -väestökyselyn ohella THL seuraa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvaa rahapelaamista myös noin kuukauden välein toteutettavilla puhelinhaastatteluilla. Arvio viimeisen vuoden aikana muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelejä pelanneiden määrästä vastaa THL:n kyselyiden 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.

<sup>8</sup> THL, 2024.

<sup>9</sup> THL, 2024.

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 Rahapeliäly 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.



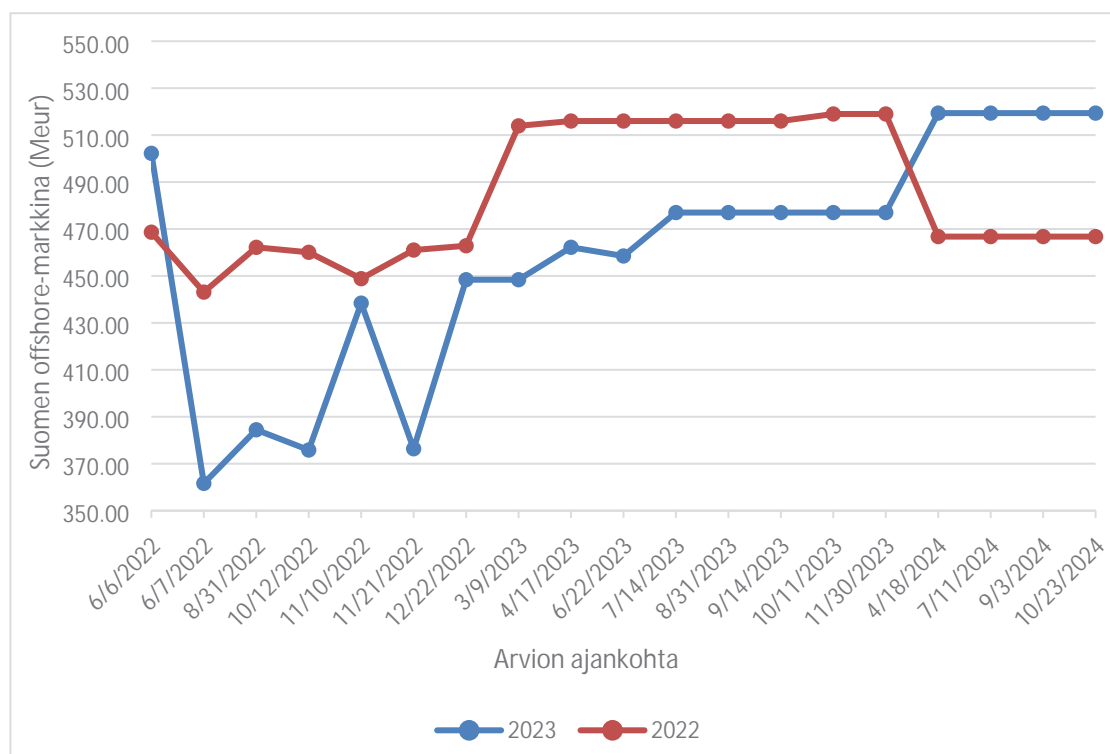
Kuvio 5. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia rahapelejä viimeisen 12 kuukauden aikana pelanneiden osuus väestöstä eri kyselytutkimuksissa. Lähde: KKV, 2023.

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). Rahapeliäly ry:n arvion mukaan heidän seitsemän jäsenyrityksensä yhteenlaskettu pelikate Suomessa vuonna 2021 oli noin 330 miljoonaa euroa<sup>10</sup>.

H2GC:n arvion (23.10.2024 päivitetty) mukaan vuonna 2021 Suomesta pelattiin yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia rahapelejä pelikatella mitattuna hieman alle 400

<sup>10</sup> KKV, 2023.

miljoonalla eurolla. Vuosien 2022 ja 2023 osalta arvioissa on tapahtunut huomattavia muutoksia viimeisen kuluneen vuoden aikana. Alla esitetyssä THL:n laatimassa kuviossa 6 on esitetty miten H2GC:n tuottamat arviot yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapelaamisen määrästä ovat vaihdelleet vuosien 2022 ja 2023 osalta. Kuviosta nähdään, että arvioihin sisältyy huomattavaa vaihtelua ja epävarmuutta, ja arvion suuruus riippuu huomattavasti ajankohdasta, jolloin arvio on tuotettu. Tämä koskee myös menneisyyteen sijoittuvia arvioita, kuten kuviosta voidaan todeta. PAF:n markkinaosuus on 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 vuosi- ja vastuullisuusraportissa 2023 arvioidaan H2GC:n lukuihin nojaten Veikkaus Oy:n kanavointiasteen parantuneen. Epäselvää kuitenkin on, missä määrin H2GC:n arviot kattavat kaiken järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen. H2GC on sisällyttänyt tuoreimpiin arvioihinsa maininnan, ettei sen seuranta kata niin sanottuja black market -toimijoita, kertomatta kuitenkaan tarkemmin, mitä nämä toimijat ovat. Siten on periaatteessa mahdollista, että pelaamista on siirtynyt H2GC:n seurannan ulkopuolella 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.



Kuvio 6. H2GC:n eri ajankohtina tuottamat arviot Suomen offshore-markkinan koosta vuosien 2022 ja 2023 osalta.

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.<sup>11</sup>

Eri tietolähteiden (esimerkiksi KKV, THL, Peluuri) mukaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia rahapelejä pelaavat etenkin nuoret miehet. KKV:n raportin mukaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolella pelaavat käyttävät rahapelaamiseen huomattavasti muita rahapelaajia enemmän rahaa. Pääasiassa järjestelmän ulkopuolelle pelaavat pelasivat keskimäärin jopa yli 10 000 eurolla vuodessa, kun taas vain Veikkaus Oy:n pelejä pelaavilla vastaava summa oli noin 340 euroa. KKV toteaa raportissaan, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuva pelaaminen on hyvin keskittynyttä: näihin peleihin käytetystä rahasta peräti 90 prosenttia tulee vain noin kuudelta prosentilta järjestelmän ulkopuolisia rahapelejä pelanneista<sup>12</sup>.

Rahapelaaminen on keskittynyttä järjestelmästä ja pelaamisen kanavasta riippumatta, mutta yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisessa pelaamisessa se keskittyy vielä enemmän pienelle joukolla 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 oleviin 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 sisältymisestä joiltain osin esimerkiksi järjestelmän ulkopuolelle suuntautuvaa pelaamista koskeviin arvioihin ei ole saatavilla. Jaksossa 2.8.4 käsitellään kryptovaroja koskevaa sääntelyä.

---

<sup>11</sup> KKV, 2023.

<sup>12</sup> KKV, 2023.

## 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 ikärajaista huolimatta 8.- ja 9.-luokkalaisten 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.

Kouluterveyskyselyn aineistoa hyödyntävässä tutkimuksessa (N=238 939) verrattiin eri taustaisten 14–16-vuotiaiden nuorten ryhmiä toisiinsa. Tutkimuksessa havaittiin ulkomailla syntyneiden nuorten pelaavan rahapelejä enemmän kuin nuorten, joiden vanhemmat olivat syntyneet Suomessa. Ulkomailla syntyneet, maahanmuuttajataustaiset ja kaksikulttuuristen perheiden nuoret pelasivat yleisemmin viikoittain rahapelejä kuin nuoret, joiden vanhemmat olivat syntyneet Suomessa. Viikoittainen rahapelaaminen oli yleisempää pojilla kuin tytöillä kaikissa nuorten ryhmissä, mutta erityisesti ulkomailla syntyneiden poikien keskuudessa. Huonot taloudelliset olosuhteet eivät olleet yhteydessä rahapelaamiseen ulkomaalais- ja maahanmuuttajataustaisissa nuorten ryhmissä, mutta hyvät taloudelliset olosuhteet lisäsivät todennäköisyyttä pelata rahapelejä Suomessa syntyneiden nuorten keskuudessa.

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-luokkalaisten 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.

Rahapeliautomaattien 15 vuoden ikäraja nousi 18 ikävuoteen heinäkuussa 2011. Vähintään viikoittain rahapeliautomaateilla pelaavien tyttöjen osuus on vaihdellut viiden ja kahdeksan prosentin välillä vuosina 1995–2011, mutta tämän jälkeen osuus on pudonnut lähelle nollaa. Vähintään viikoittain rahapeliautomaateilla pelaavien poikien osuus on pudonnut 45 prosentista vuonna 2011 neljään prosenttiin vuonna 2024. Vastaavasti joskus elämässään rahapeliautomaateilla pelanneiden nuorten osuus on vähentynyt voimakkaasti: vuonna 2011

pojista 87 prosenttia oli joskus pelannut, kun osuus vuonna 2024 oli 25 prosenttia. Tyttöillä vastaava osuus väheni 54 prosentista kuuteen prosenttiin.<sup>13</sup>

### 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 lievistä vakavaan ja lyhytkestoisesta pitkäkestoiseen. Haitat saattavat koskettaa niin pelaajaa ja heidän läheisiään kuin yhteiskuntaa laajemminkin. Vakavimpia haittoja ovat rahapeliongelma, rahapeliriippuvuus 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 kokonaismarkkinan laskeva suunta ja järjestelmän ulkopuolisen rahapelaamisen väestöosuuden säilyminen ennallaan. Yksinoikeusjärjestelmässä rahapelaamisen voidaan tyypillisesti arvioida olevan haittariskeiltään järjestelmän ulkopuolista tarjontaa matalampaa, koska pelaamista, pelien ominaisuuksia ja toimeenpanoa säännellään. Muutokset tarjonnassa ja pelattujen pelien luonteessa koskevat myös yksinoikeusjärjestelmän rahapelitarjontaa. Rahapelien tarjontaa ja tuotekehitystä kokonaisuutena leimaa digitalisoitumisen ohella kehitys, jossa tarjolla olevien rahapelien ominaisuuksissa ja jakelussa korostuvat entistä enemmän haittariskejä sisältävät ominaisuudet. Rahapeliteollisuus on reagoanut 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

---

<sup>13</sup> Raitasalo, K. (2024). Miten yleisiä perheiden päihdeongelmat ovat? THL 23/2024. Saatavilla osoitteessa <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-313-3>.



voidaan katsoa PGSI-mittarin perusteella ongelmapelaajiksi (PGSI-pisteet  $\geq 8$ ). 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.<sup>14</sup>

THL:n vuoden 2023 Suomalaisten rahapelaaminen -kyselytutkimuksen aineiston perusteella päivittäin tai lähes päivittäin ja vähintään neljää eri pelityyppiä pelaavilla oli selkeästi eniten vakavuudeltaan eritasoisia rahapeliongelmaa. Tosin myös niillä pelaajilla, jotka pelasivat yhdestä kolmeen kertaan kuukaudessa ja vähintään kolmea eri rahapelityyppiä, alhaisen riskitason (PGSI 1-2) pelaaminen oli yleisempää kuin pelaajilla keskimäärin. Henkilöillä, jotka pelasivat sekä internetissä että kivijalassa, oli eniten vakavuudeltaan eritasoisia rahapeliongelmaa. Vain internetissä pelanneilla oli enemmän ongelmia kuin vain kivijalassa pelanneilla. Myös yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia pelejä pelanneet kokivat useammin ongelmia, kuin vain Veikkaus Oy:n pelejä pelanneet. Kuitenkin vähintään kohtalaisen riskitason (PGSI  $\geq 3$ ) pelaaminen oli yleisintä molempia sekä Veikkaus Oy:n että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia pelejä pelanneilla.

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).

---

<sup>14</sup> KKV, 2023.

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<sup>15</sup>. 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, psyykinen 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.<sup>16</sup>

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

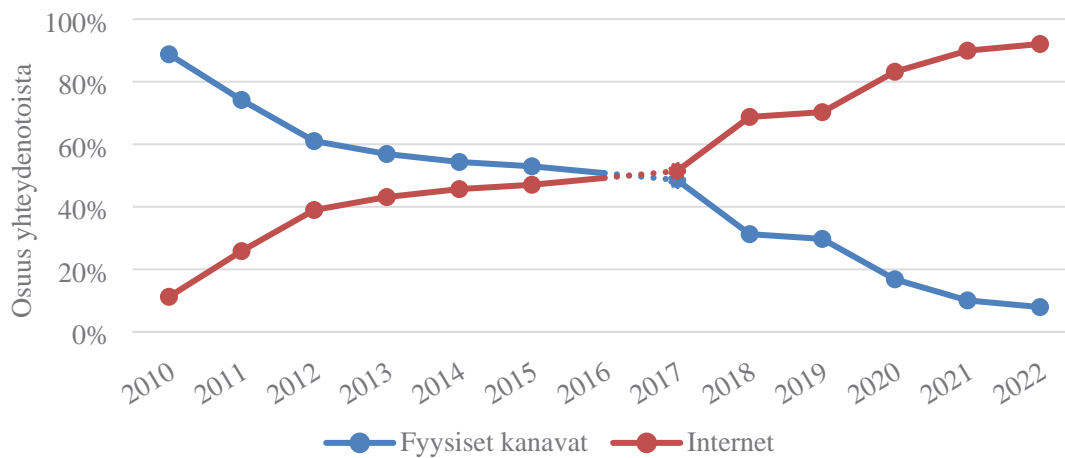
## 2.2.6 Rahapeliongelmat pelihaitoissa auttavien palveluiden tietojen valossa

Säännönmukaisesti tuotettua auttavien palveluiden tilastotietoa on tähän asti ollut kattavimmin saatavilla rahapeliongelmiin erikoistuneiden palveluiden tilastoista.

---

<sup>15</sup> Lind, K., Hagfors, H., & Salonen, A. H. (2023). Gambling behavior and criminal convictions: a register-based investigation. *Addiction Research & Theory*, 32(3), s. 167–177. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1080/16066359.2023.2230877>.

<sup>16</sup> 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), s. 104–110. Saatavilla osoitteessa: <https://doi.org/10.1080/16066359.2023.2224965>.



Kuvio 7. Kuviossa on esitetty Peluuriin yhteyttä ottaneiden pääasiallisesti käyttämä pelikanava. Aineistosta puuttuu tietoja vuodelta 2016. Kyseisen vuoden tiedot on esitetty kuviossa katkoviivalla. Lähde: KKV, 2023 Peluurin yhteydenottoihin perustuvan aineiston pohjalta.

Pelihaitoissa auttavan valtakunnallisen sähköisen palvelun Peluurin vuosiraportin 2023<sup>17</sup> mukaan useimmiten (65 prosenttia) ongelmia aiheuttava peli oli rahapeliautomaatit internetissä. Vastaava osuus vuonna 2022 oli 59 prosenttia. Kaiken kaikkiaan nettipelaamisen yleistyminen näkyi selvästi Peluuriin yhteyttä ottaneiden pelaajien parissa. Vuonna 2023 ensisijaisesti netissä pelaavien osuus oli jo 92 prosenttia (90 prosenttia vuonna 2022 ja 85 prosenttia vuonna 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<sup>18</sup>.

Suurin osa (77 prosenttia) Peluuriin vuoden 2023 aikana yhteyttä ottaneista pelaajista pelasi ainoastaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten peliyhtiöiden sivustoilla (mukaan lukien PAF yksi prosenttia), kun vuonna 2022 vastaava osuus oli 65 prosenttia ja vuonna 2021 71 prosenttia. Vielä 2010-luvun alkupuolella yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia pelejä pelaavien osuus oli selvästi pienempi<sup>19</sup>. Pelkästään Veikkaus Oy:n pelejä pelasi vuonna 2023 13 prosenttia (18 prosenttia vuonna 2022). Tasaisesti molempia pelasi 11 prosenttia vastaajista (17 prosenttia vuonna 2022).

Vuonna 2023 Peluurin asiakkaista 73 prosenttia oli rahoittanut pelaamisensa työtuloilla (67 prosenttia vuonna 2022 ja 57 prosenttia vuonna 2021). Pelaamista rahoitettiin lainarahalla tai vipeillä 55 prosentissa tapauksista (53 prosenttia vuonna 2022 ja 47 prosenttia vuonna 2021), mutta nettipelaajilla osuus oli jopa 57 prosenttia (55 prosenttia vuonna 2022 ja 51 prosenttia vuonna 2021). Yleisimmin rahapelaamisen takia kertynyt velkasumma oli 20 000–50 000 euron välillä. Vuonna 2023 64 prosentille niistä pelaajayhteydenottajista, joille velkasumma saatiin

<sup>17</sup> Silvennoinen Inka (2024), Peluurin vuosiraportti 2023. Saatavilla osoitteessa [https://www.peluuri.fi/sites/default/files/2024-04/Peluuri\\_vuosiraportti\\_2023.pdf](https://www.peluuri.fi/sites/default/files/2024-04/Peluuri_vuosiraportti_2023.pdf).

<sup>18</sup> KKV, 2023.

<sup>19</sup> KKV, 2023.

kirjattua, kirjattiin yli 10 000 euron velat (60 prosenttia vuonna 2022) ja noin kolmella prosentilla pelaajista velkaa oli yli 100 000 euroa (kolme prosenttia vuonna 2022 ja viisi prosenttia vuonna 2021). Suuret pelivelat kertyvät erityisesti nuoremmille netissä pelaaville miehille. Niistä rahapelaajista, joille on merkitty yli 10 000 euron pelivelat, on ensisijaisia nettipelaajia 93 prosenttia. Niistä rahapelaajista, joilla velkaa oli yli 10 000 euroa, miehiä oli 82 prosenttia ja 61 prosenttia oli alle 34-vuotiaita.

Peluurin 2023 vuosiraportin mukaan pelaajaprofiili pysyi aikaisempien vuosien kaltaisena. Rahapelaajista suurin yhteydenottajaryhmä on nuoret aikuiset miehet. Merkittävä osa pelaajista oli miehiä (64 prosenttia) ja 62 prosenttia yhteyttä ottaneista pelaajista oli alle 34-vuotiaita. Kaikista Peluurin yhteydenotoista 28 prosenttia tuli läheisiltä. Läheisistä 78 prosenttia oli naisia ja 68 prosenttia yli 34-vuotiaita, suurimman ikäryhmän ollessa yli 55-vuotiaat.

Vuonna 2023 internetissä pelaavista 96 prosenttia pelasi ainakin toisinaan mobiililaitteilla (93 prosenttia vuonna 2022), ainoastaan mobiililaitteilla pelasi 48 prosenttia (48 prosenttia vuonna 2022). Raha-automaattipelaaminen (internet ja pelipiste) on koko Peluurin historian ollut eniten peliongelmiä aiheuttanut pelimuoto muiden jäädessä kauas taakse. Vuonna 2019 niiden osuus ensisijaisena ongelmallisena pelimuotona oli yhteensä 83 prosenttia (netin raha-automaattipelit 43 prosenttia ja pelipisteiden 40 prosenttia). Vuonna 2022 internetin raha-automaattipelit aiheuttivat ongelmia 59 prosentilla niistä henkilöistä, joille ongelmia aiheuttanut peli selvisi. Pelipisteiden rahapeliautomaattien osalta vastaava osuus oli kymmenen prosenttia. Vuonna 2023 netin raha-automaattit aiheuttivat ongelmia 65 prosentille niistä henkilöistä, joille ongelmia aiheuttanut peli selvisi. Pelipisteiden raha-automaattien osalta vastaava osuus oli seitsemän prosenttia. Raha-automaattipelaamisen osuus peliongelmissa on siis pysynyt merkittävänä, mutta painotus on siirtynyt vahvasti internettiin. Seuraavaksi eniten ongelmia aiheuttivat internetin kasinopöytäpelit (22 prosenttia) sekä internetissä tapahtuva vedonlyönti (14 prosenttia). Henkilöillä, joilla pelaaminen tapahtui pääasiassa pelipisteillä, 46 prosenttia ongelmista koski raaputusarpoja ja 53 prosenttia rahapeliautomaatteja.

### 2.2.7 Ylivelkaantuminen

Rahapeliongelmaan liittyy yleensä taloudellisia ongelmia. Ongelmat ilmenevät sekä suurina velkoina että arjen niukkuutena ja perustarpeista tinkimisestä. 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 takauspäästötietojen 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.

Peluurin auttavaan puhelimeen on tullut vuosien 2019-2022 välillä 11 346 yhteydenottoa. Aineistossa noin 40 prosentilla oli rahapelaamiseen liittyvää velkaa tai he rahoittivat rahapelaamista velkarahalla. Noin 18 prosentilla velkaa oli yli 50 000 euroa. Velkaantuminen oli yleisempää yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten peliyhtiöiden pelejä pelanneilla kuin Veikkaus Oy:n pelien pelaajilla mutta vielä yleisempää niillä, jotka kertoivat pelaavansa tasaisesti sekä yksinoikeusjärjestelmän puolella että sen ulkopuolella (yli 55 prosenttia näistä

kertoi velasta). Kun demografiset taustamuuttajat vakioitiin, vuodella oli myös merkittävästi laskeva vaikutus velkaantumiseen: velkaantuminen oli suurempaa vuonna 2019 ja laski vuoteen 2022 tultaessa. Tämä johtuu todennäköisesti rahapelipoliittisista uudistuksista, kuten pakollisen tunnistautumisen käyttöönotosta.<sup>20</sup>

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

Ylivelkaantuneiden rahapelikulutusta on tarkasteltu järjestelmälainoja tarjoavan Solidate-yhtiön pankkitransaktioihin perustuvien aineistojen valossa (N=23 231). Tulokset osoittivat, että rahapelaaminen on sekä yleistä että keskittynyttä velkaantuneiden keskuudessa. Noin puolet (49,5 prosenttia) kaikista rahapeleihin liittyvistä maksuista aineistossa kasautui eniten kuluttavalle viidelle prosentille. Aineiston perusteella on ollut mahdollista myös verrata rahapelaamista Veikkaus Oy:lle ja yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle. Aineistossa peräti 96 prosenttia kaikista maksuista suuntautuu yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen pelaamiseen. Näistä valtaosa (69 prosenttia) on maksettu käyttäen maksupalveluita. Lopuista maksuista runsas kolme neljäsosaa on suuntautunut lähinnä kasinopelejä tarjoaville yhtiöille. Kuitenkin myös tässä aineistossa rahapelien kokonaiskulutus sekä velkaantuminen on kaikkein suurinta niillä, jotka pelaavat sekä yksinoikeusjärjestelmän puolella että sen ulkopuolella.<sup>21</sup>

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

---

<sup>20</sup> Marionneau, V., Havuaho, S., Jokirinne, N. & Lahtinen, A. (tulossa).

<sup>21</sup> Marionneau, V. K., Lahtinen, A. E., & Nikkinen, J. T. (2024). Gambling among indebted individuals: An analysis of bank transaction data. *European Journal of Public Health*, 34(2), s. 342–346. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckad117>. Jäljempänä *Marionneau ym., 2024*.

vanhemmilla esiintyi ongelmallista rahapelaamista, nousi ammattilaisilla erityiseksi huolenaiheeksi.

### 2.2.8 Rahapeliriippuvuusdiagnoosit

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

Rahapeliriippuvuuteen liittyy usein liitännäissairastavuutta. Rahapeliriippuvuusdiagnoosin saaneilla on havaittu olevan erityisesti muita mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöitä kuten masennussairauksia, ahdistuneisuushäiriöitä ja päihteiden käytön häiriöitä. Lähes 90 prosentilla rahapeliriippuvuusdiagnoosin saaneista henkilöistä oli liitännäissairautena jokin mielenterveyden tai käyttäytymisen häiriö<sup>22</sup>. Myös useat erilaiset somaattiset sairaudet, kuten erityisesti hermoston sairaudet, muistisairaudet, krooniset keuhkosairaudet, diabetes ja ruuansulatuselinten sairaudet korostuvat rahapeliriippuvuusdiagnoosin saaneilla verrattuna koko väestöön. Lisäksi itsemurhariskin on havaittu olevan moninkertainen rahapeliriippuvuusdiagnoosin saaneilla verrattuna muuhun väestöön. Tämän on havaittu korostuvan erityisesti samanaikaisten muiden mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden yhteydessä.

### 2.2.9 Rahapeliongelman tuki- ja hoitopalvelut valtakunnallisesti

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

Rahapeliongelman psykososiaalinen hoito toteutuu hyvinvointialueilla osana mielenterveys-, päihde- ja riippuvuuspalveluja. Veikkaus Oy:n rahoittama, Sininauhaliiton ja A-klinikkasäätiön järjestämä valtakunnallinen sähköinen palvelukokonaisuus Peluuri on muodostunut merkittäväksi julkista kokonaisuutta täydentäväksi tukipalveluksi pelaajille, heidän läheisilleen ja työssään pelihaittoja kohtaaville. Vuodesta 2004 toiminut palvelu on järjestetty Veikkaus Oy:n (aiemmin Veikkaus Oy:n, Raha-automaattiyhdistyksen ja Fintoto Oy:n), sosiaali- ja terveysministeriön sekä palveluntuottajien välisellä yhteistyösopimuksella. Veikkaus Oy kilpailutti toiminnan syksyllä 2024. Peluurin lisäksi tarjolla on myös muita julkisia palveluja

---

<sup>22</sup> Grönroos T., Kontto J., Kouvonon A., Latvala T.A., Partonen T., Salonen A.H. (2024). Somatic and psychiatric comorbidity in people with diagnosed gambling disorder: A Finnish nation-wide register study. *Addiction*. 2024;119(11):2015–22. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1111/add.16615>. Jäljempänä *Grönroos ym., 2024*.

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<sup>23</sup>. Ainakin 17 laituskuntoutusyksikössä on saatavilla rahapeliriippuvuuden laituskuntoutusta<sup>24</sup>. Avohoito- ja kuntoutus on useammin julkista palvelutuotantoa, laituskuntoutus taas usein julkisilla hankinnoilla tuotettua<sup>25</sup>.

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.<sup>26</sup>

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.<sup>27</sup> 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 rahapeliongelmiä, 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 rahapeliongelmiä, ja muualla kuin Suomessa syntyneistä päihde-ehtoisesti asioineista

---

<sup>23</sup> Heiskanen, M., Kuussaari, K., Kesänen, M., Partanen, A., Nesterinen, N., Määttänen, M., Autti, L. & Hemmilä, I. (2023) Päihde- ja riippuvuuspalvelut manner-Suomen kunnissa 2022. Tuloksia kuntakyselystä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Työpaperi 1/2023. Helsinki 2023. Saatavilla osoitteessa <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-012-5>. Jäljempänä *THL*, 2023.

<sup>24</sup> Nevalainen, E., Kuussaari, K., Partanen, A., Heiskanen, M. & Määttänen, M. (2022). Laitosmuotoisen päihdehoidon ja -kuntoutuksen saatavuus ja käytetyt menetelmät 2021. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Työpaperi 12/2022. Helsinki 2022. Saatavilla osoitteessa <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-848-4>.

<sup>25</sup> THL, 2023.

<sup>26</sup> Heiskanen M., Kesänen M., & Tenkanen O. (2021). Rahapeliongelman hoidon saatavuus Suomessa: kuntakyselyn tuloksia. THL, Tutkimuksesta tiiviisti 23/2021. Saatavilla osoitteessa <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-655-8>.

<sup>27</sup> Avohilmo 2024. Terveydenhuollon avohoidon toimenpiteet hyvinvointialueittain ja kunnittain. Rahapeliongelman strukturoitu kartoitus (IHA14). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. [https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/avo/perus13/fact\\_ahil\\_perus13?&row=toimenpide-415498&column=aika-87596&fo](https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/avo/perus13/fact_ahil_perus13?&row=toimenpide-415498&column=aika-87596&fo). Jäljempänä *Avohilmo*, 2024.

asiakkaista 13 prosentilla.<sup>28</sup> THL:n tutkimushankkeessa päihteitä käyttävien tilapäismajoituksen työntekijät tunnistivat asiakkaita, jotka olivat asunnottomana ja tarvitsivat tilapäistä majoitusta juuri rahapeliongelman vuoksi, vaikkakin usein heillä oli samanaikaisia päihdeongelmia<sup>29</sup>.

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

Arpajaislaissa on määritelty rahapelit, niiden sallitut toimeenpanomuodot sekä myyntipaikat. Arpajaislailla säädetään raha-automaattien sijoittelusta pelaamista koskevaa valvontaa varten ja arpajaislaki sisältää myös säännökset raha-automaattien pelipaikkakohtaisesta omavalvonnasta. Arpajaislailla on lisäksi säädetty kaikkea rahapelaamista koskevasta pakollisesta tunnistautumisesta, mikä mahdollistaa teknisesti peliestojen ja säänneltyyn 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

---

<sup>28</sup> Heiskanen M. & Kuussaari K. (2023). Kasautuneita ongelmia? Samanaikainen päihde- ja rahapeliongelma sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmässä. *Yhteiskuntapolitiikka* (2023):1 s. 19–31. Saatavilla osoitteessa <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023021627533>.

<sup>29</sup> Kuussaari, K., Kesänen, M., Heiskanen, M., Jääskeläinen, M. & Nesterinen, N. (2024). Päihteitä käyttävien aikuisten selviämispalvelut ja tilapäismajoitus Suomessa 2022. Käsitteet, nykytila ja kustannukset. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Työpaperi 8/2024. Helsinki 2024. Saatavilla osoitteessa <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-262-4>.



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 kasinopeliin lajeista ja enimmäismääristä, erityisten pelisaliin 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 rahapeliin arvontaa koskevista määräyksistä, rahapeliin ominaisuuksista sekä pelaamista koskevista määrällisistä ja ajallisista rajoituksista. Asetusta on muutettu toimeenpantavien rahapeliin 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 peliin ominaisuuksista, kuten haitalliseksi todettujen peliin suurimmista sallituista panoksista ja voitoista.

### 2.3.2 Rahapeliin toimeenpanon ohjaus

Rahapeliin 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 rahapeliin järjestelmän ja rahapeliin toimeenpanoon haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Viranomaisohjausta ja seuranta kohdentuu esimerkiksi Veikkaus Oy:n erityistehtävän mukaisen toiminnan varmistamiseen strategiselta tasolta rahapeliin tarjontaan ja tuotekehitykseen, pelirajoituksiin (kuten tappio- ja rahansiirtorajat) ja vapaaehtoiseen pelaamisen hallinnan välineisiin, Veikkaus Oy:n vastuullisuustyöhön sekä peliympäristöön liittyviin tekijöihin sekä markkinointiin. Haittojen ehkäisyyn liittyvällä peliin piirteisiin kohdentuvalla ohjauksella voidaan katsoa olleen vaikutusta esimerkiksi siihen, että tietyt tuotepiirteet rahapeleissä eivät ole kuuluneet osaksi peliin 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 rahapeliin toimeenpanijan toimesta, että osana viranomais toimintaa. Rahapeliin toimeenpanon viranomaisarviointi käynnistyi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä vuonna 2016. Tehtävää toimeenpanee sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa toimiva rahapeliin toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä. Vuoden 2022 alusta voimaan tulleiden arpajaislain muutosten (HE 135/2021 vp) yhteydessä arviointityötä vahvistettiin muuttamalla se lakisääteiseksi osaksi arpajaislain 52 §:n mukaista pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevaa työtä ja parantamalla tiedonsaantioikeuksia Veikkaus Oy:ltä arviointityön toteuttamiseksi.

Arviointi on luonteeltaan informaatio-ohjausta. Siinä tarkastellaan pelien piirteitä ja ominaisuuksia, pelirajoituksia ja pelaamisen hallintakeinoja, rahapeliin 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 seurantaan ja ohjausta koskeviin viranomaisprosesseihin, ottanut kantaa Veikkaus Oy:n tuotekehitystä koskeviin suunnitelmiin sekä rahapelitoimintaan ja vastuullisuustyöhön haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta kestävästi rahapeliin 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 työtuotteen.

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

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

Rahapelitoiminnan valvonnan näkökulmasta tutkimustiedon saatavuudessa ja sen hyödyntämisessä valvontatyössä on edelleen kehitettävää ja viranomaisyhteistyötä on perusteltua tiivistää entisestään. Erityisesti pelihaittikeskustelun 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. Rahapeliin toimeenpanon yhtenäinen ohjaus on ohjelman yksi keskeisistä tavoitteista. Laatuana ensimmäinen rahapelipoliittinen ohjelma

valmistui vuonna 2022. Ohjelma sisältää tavoitteita ja toimenpiteitä pelihaittojen vähentämiseksi vuoteen 2030. Tavoitteet kohdistuvat yhdenmukaiseen rahapelien toimeenpanon ohjaukseen, haittoja ehkäisevän rahapelijärjestelmän varmistamiseen, hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämiseen sekä palveluiden kehittämiseen. Ohjelman valmistelun yhteydessä todettiin tarve yhtenäistää ja kehittää rahapelitoiminnan ohjausta sen varmistamiseksi, että yksinoikeusyhtiön lakiin perustuva erityistehtävä ja rahapelien käytännön toimeenpano toteutuvat yhdenmukaisesti. Ohjausrakenteiden kehittämistarpeiden arviointi nostettiin rahapelipoliittisen ohjelman yhdeksi toimenpiteeksi.

Haittojen ehkäisyn kannalta ongelmalliseksi piirteeksi rahapelijärjestelmässä 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 Rahapelien 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 aihetunnisteen (hashtag) käyttäminen tai muu vastaava myynninedistäminen, jonka tarkoituksena on edistää rahapelien kysyntää tai rahapeliyhtiön imagoa, on markkinointia, joka Manner-Suomeen suunnattuna on kielletty muilta kuin Veikkaus Oy:ltä.

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

Rahapelien markkinoinnin valvonta on arpajaislailla säädetty Poliisihallituksen tehtäväksi. Rahapelien markkinoinnin valvontavelvollisuus perustuu arpajaislain yleissäännökseen siitä, että arpajaisien 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 huomiota 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 julkaisu-toiminnassa, 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 kieltö kohdistaa markkinointia alaikäisiin tai muutoin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin.

Poliisihallitus vastaa arpajaislaissa säädetyn rahapeliin 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 rahapeliin markkinointia koskevia arpajaislain 14 b §:n säännöksiä, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, arpajaisrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Rahapeliin markkinointia valvoo lisäksi kuluttaja-asiamies. Kuluttaja-asiamiehen toimivalta määräytyy kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvun mukaan, jonka markkinoinnin ja kaupallisten toimien käsitteet pohjautuvat direktiiviin sopimattomasta kaupallisesta menettelystä elinkeinotoiminnassa (2005/29/EY). Kuluttaja-asiamiehen valvontatoimivalta on yleinen ja mahdollistaa tarvittaessa puuttumisen sopimattomiin kaupallisiin menettelytapoihin. Kuluttaja-asiamies valvoo myös hyvän tavan vastaista markkinointia. Tältä osin sääntely on kansallista, sillä direktiivi ei koske markkinoinnin arviointia eettisin perustein. Myös alaikäisille suunnattua tai alaikäiset yleisesti tavoittavaa markkinointia arvioidaan hyvän tavan vastaisuuden kannalta. Alaikäisille suunnattua tai alaikäiset yleisesti tavoittavaa markkinointia pidetään hyvän tavan vastaisena erityisesti, jos siinä käytetään hyväksi alaikäisen kokemattomuutta tai herkkäuskoisuutta, jos se on omiaan vaikuttamaan haitallisesti alaikäisen tasapainoiseen kehitykseen tai jos siinä pyritään sivuuttamaan vanhempien mahdollisuus toimia täysipainoisesti lapsensa kasvattajina. Hyvän tavan vastaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon markkinoinnin yleisesti tavoittamien alaikäisten ikä ja kehitystaso sekä muut olosuhteet.

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 rahapeliin tarjontaan rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi. Veikkaus Oy:n rahapeliin markkinointia koskevia säännöksiä muutettiin lisäämällä arpajaislakiin täsmäntäviä säännöksiä rahapeliin kiellotystä

markkinoinnista, markkinoinnissa kielletyksi katsottavista keinoista ja tavoista, säännöksiä markkinoinnin yhteydessä annettavista tiedoista sekä säännökset suoramarkkinointikielloista.

Rahapeliin 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 rahapeliin 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 selkää kriteeristöä. Termin sisältyminen arpajaislakiin on jättänyt viranomaiselle tulkinnanvaraa kattaen monenlaiset markkinointitapaukset, mutta termin käyttöön on havaittu liittyvän myös riskejä etenkin rahapeliin haittavaikutusten kautta. Tulkintaan, milloin kyse on maltillisesta markkinoinnista, vaikuttaa olennaisesti markkinoinnissa käytetyt muut elementit, minkä vuoksi sitä ei tulisikaan pitää irrallisena kokonaisuutena. Lisäksi myös arpajaislain 14 b §:n 2 momentin 9 kohdassa tarkoitetun 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 rahapelien markkinoinnille

Kansainvälinen tutkimustieto antaa viitteitä, että lapset ja nuoret ovat haavoittuva ryhmä rahapelien 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<sup>30</sup>.

#### 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.<sup>31</sup> 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<sup>32</sup>. Tämä saattaa tehdä kuluttajille vaikeammaksi erottaa, milloin on kyse pelejä koskevan informaation esittämisestä ja milloin myynninedistämisestä. On mahdollista, että tämänkaltainen epäsuora markkinointi vaikuttaa rahapelihaittoja kokeviin henkilöihin pelaamista lisäävästi.

---

<sup>30</sup> Lindeman M., Männistö-Inkinen V., Hellman M., et al. Gambling operators' social media image creation in Finland and Sweden 2017–2020. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*. 2023;40(1), s. 40–60. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1177/14550725221111317>.

<sup>31</sup> McGrane E., Wardle H., Clowes M., Blank L., Pryce R., Field M., Sharpe C., Goyder E. What is the evidence that advertising policies could have an impact on gambling-related harms? A systematic umbrella review of the literature. *Public Health*. 2023 Feb;215, s. 124-130. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2022.11.019>. Epub 2023 Jan 26. PMID: 36725155.

<sup>32</sup> Jääskeläinen, P. P., Hellman, M., & Lindeman, M. C. (2023). Sports News And Stories In The Service Of Gambification: The Finnish State-Owned Gambling Monopoly's Sports-Related Social Media Posts. *Journal of Gambling Issues*. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.4309/SPPW6618>.

#### 2.4.3 Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden markkinointi

Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden markkinoinnilla tarkoitetaan muun kuin Veikkaus Oy:n markkinointia. 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 rahapelien markkinoinnin runsaasta määrästä johtuen valvonnassa on keskitytty niiden tapausten selvittämiseen ja estämiseen, jotka ovat tulleet viranomaisen tietoon esimerkiksi kansalaiskirjeiden, virkamiesten omien havaintojen, toisten viranomaisten tai alan edustajien ilmoitusten perusteella.

Vuoden 2022 alusta voimaan tulleen arpajaislain myötä Poliisihallituksen henkilöresursseja lisättiin laittoman rahapelitoiminnan valvomiseksi. Jo tätä ennen olemassa olevien henkilöresurssien valossa Poliisihallituksen tehtävät lainvastaiseen rahapelitoimintaan puuttumisessa ja markkinoinnin valvonnassa olivat lisääntyneet merkittävästi. Teknologian ja palveluiden nopean kehittymisen myötä rahapelien markkinoinnin näkyvyys on lisääntynyt viimeisten viiden vuoden aikana merkittävästi sekä laajentunut useisiin eri palveluihin. Markkinointi on yhä personoidumpaa ja lähempänä kuluttajaa kuin aikaisemmin. Markkinoinnin uudet välineet ja tavat ovat aiheuttaneet myös rahapelien markkinoinnin valvonnassa laaja-alaisempia toimia ja 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 puhelinsoitin, tekstiviestein ja sähköpostitse. Kuluttajan pyytämällä tai kuluttajan itsensä asettamalla markkinointikiellolla ei ole ollut vaikutusta markkinoinnin päättymiseen. Markkinointitoimet Manner-Suomeen kohdistuen ovat päättyneet Poliisihallituksen kieltoon arpajaislain vastaisesta rahapelimarkkinoinnista.

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

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

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

#### 2.4.4 Rahapeliä markkinointi ehkäisyn ja hoidon työntekijöiden näkökulmasta

THL toteutti sekä keväällä 2022 että keväällä 2023 kaksi rahapelihaittojen kyselyä pääosin laadullisin menetelmin<sup>33</sup>. Kyselyt kohdennettiin rahapelihaittojen ehkäisystä vastaaville sekä rahapeliöngelman 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.

---

<sup>33</sup> Heiskanen, M., Karlsson, N., Nesterinen, N. & Latvala-White, H. (2024) Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen muuttuvassa rahapeliympäristössä: tuloksia ammatillaiskyselyistä. Tutkimuksesta tiiviisti 16/2024. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki. Saatavilla osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-289-1>.



#### 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 rahapeliin markkinointi on kokonaan kiellettyä muualla kuin sellaisissa erityisissä pelisaleissa, joihin kyseiset rahapelit on sijoitettu. Tällaisia pelejä ovat sähköisesti toimeenpantavat raha-arpajaiset eli nettiarvat, yksinomaan sähköisesti toimeenpantava veikkauspelit (esimerkiksi eBingo), raha-automaatit ja kasinopelit. Näiden pelien pelipaikoista voidaan antaa vain esimerkiksi pelipaikan sijaintiin ja aukioloaikoihin liittyvää tietoa sekä muuta vastaavaa tietoa.

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

Kasinopelien ja raha-automaattien markkinointikielto koskee myös sähköisiä 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 niin kutsutut 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 rahapeliin markkinointiin sisällytettävä tieto rahapeliin ikäraja, pelaamisen hallinnan välineistä ja rahapeliongelmiin apua tarjoavista palveluntuottajista on Veikkaus Oy:n mukaan osoittautunut toimivaksi.

Vaikuttajamarkkinointi on Veikkaus Oy:n osalta kielletty eli julkisuuden henkilöt eivät voi jakaa Veikkaus Oy:n sisältöä omissa kanavissaan vastikkeellisesti tai vastikkeetta. Mainoskasvoina ja Veikkaus Oy:n jakamassa 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 näkökulmasta 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 tulkinnot rajoittavat Veikkaus Oy:n näkemyksen mukaan yhtiön toimintaa suhteessa kilpailijoihin. Myös tämä vaikuttaa hakusanamainonnan sisältöihin ja hakukonetuloksiin.

Rahapeliin markkinointia koskevat tulkinnot 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 tulkinnot 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 pelisäännöistä säädetään pelaamisen hallinnan välineistä. Asetusta sovelletaan Veikkaus Oy:n verkon välityksellä toimeenpanemaan ja pelitilin kautta tapahtuvaan rahapelaamiseen, mutta käytännössä Veikkaus Oy on omaehtoisesti laajentanut asetuksen soveltamisalaa myös fyysisiin rahapelaamisen kanaviin.

### **2.5.1 Peliestot**

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

Sisäministeriön asetuksessa säädetään myös peliestoista, jonka pelaaja voi asettaa itselleen 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 peliongelmiä. Millään yksittäisellä rahapelaamisen hallinnan välineellä ei kuitenkaan todennäköisesti yksinään olisi merkittävästi haittoja ehkäisevää tai vähentävää vaikutusta, vaan yksittäisten toimenpiteiden tehokkuus on riippuvainen muista haittojen ehkäisytöistä.

Itselle haettujen pelikieltojen vaikutuksia pelikäyttäytymiseen on verkossa pelattavien rahapeliin osalta tutkittu paljon. Tutkimusnäyttö ei ole kiistatonta, mutta pelikieltojen voidaan

tutkimusnäytön valossa perustellusti arvioida vähentävän pelaamista, pelikulutusta ja lieventävän yksilön rahapeliongelmaa.<sup>34</sup> Pelaamisen estot voidaan katsoa tarpeelliseksi esimerkiksi estämään äkillinen pelaamisen riistäytyminen ja siitä seuraavat haitat.

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

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

### 2.5.2 Tappiorajat

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

Olemassa oleva tutkimusnäyttö pelikulutusrajojen vaikutuksesta pelaamisen määrään ja peliongelmiin ei ole kiistatonta, mutta tutkimustiedon mukaan kulutusrajojen voidaan perustellusti arvioida vaikuttavan vähentävästi rahapelikulutukseen.<sup>35</sup> Tämän vuoksi pakolliset ja riittävän alhaiset kulutusrajat ovat toimiva keino ehkäistä tehokkaasti liiallisesta rahapelaamisesta aiheutuvia rahapelihaittoja. Tappiorajojen vaikutukset pelihaittoihin ovat

---

<sup>34</sup> Ks. esim. Caillon J., Grall-Bronnec M., Perrot B., Leboucher J., Donnio Y., Romo L., Challet-Bouju G. Effectiveness of At-Risk Gamblers' Temporary Self-Exclusion from Internet Gambling Sites. *J Gambl Stud.* 2019 Jun;35(2), s. 601–615. Saatavilla osoitteessa <https://dx.doi.org/10.1007/s10899-018-9782-y>. McMahon N., Thomson K., Kaner E., Bimbra C. (2019). Effects of prevention and harm reduction interventions on gambling behaviours and gambling related harm: An umbrella review. *Addict Behav.* 2019 Mar;90, s. 380–388. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1016/j.addbeh.2018.11.048>.

<sup>35</sup> Ks. esim. McAuliffe W.H.B., Edson T.C., Louderback E.R, LaRaja A., LaPlante D.A. (2021). Responsible product design to mitigate excessive gambling: A scoping review and z-curve analysis of replicability. *PLoS One.* 2021 Apr 20;16(4):e0249926. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0249926>. Marionneau, V., Selin, J., Impinen, A., & Roukka, T. (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). Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1186/s12889-024-18325-z>.

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

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

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

Tärkeä seikka liittyen tappiorajojen luonteeseen ja toimivuuteen haittojen näkökulmasta onkin niiden pakollisuus ja sitovuus. Kansainväliset tutkimukset<sup>36</sup> ja edellä kuvatut arviointiryhmän havainnot ovat osoittaneet, että vapaehtoisuuteen 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 omista 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 Manner-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

---

<sup>36</sup> Ks. esim. Ivanova E., Magnusson K., Carlbring P. (2019). Deposit Limit Prompt in Online Gambling for Reducing Gambling Intensity: A Randomized Controlled Trial. *Front Psychol.* 2019 Mar 28;10:639. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2019.00639>.

kyselyjen perusteella valtaosa pelaajista lopettaa pelaamisen saavuttaessaan rajan. Tappiorajoilla on todennäköisesti sekä ehkäisevää että korjaavaa vaikutusta. Tämän suuntaisia havaintoja on saatu auttavista palveluista, etenkin raha-automaattipelaamisesta pakollisten tappiorajojen tultua voimaan.

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

### 2.5.3 Talletusrajat

Talletusrajat voidaan nähdä merkittävänä haittojen ehkäisykeinona ja niiden vaikuttavuutta haittoihin koskevat samankaltaiset mekanismit kuin tappiorajojakin. Pakollisia talletusrajoja koskevat säännökset tulivat asetuksella voimaan samanaikaisesti tappiorajoja koskevien säännösten kanssa. Pelaajien on asetettava itselleen pankkitilin ja pelitilin välisiä siirtoja kokeva päivittäinen ja kuukausittainen enimmäistalletusraja ennen ensimmäistä talletustaan pelitilille. Myös talletusrajoihin liittyi siirtymäaika, jolloin pelaaja pystyi muuttamaan rajoja niitä korottavasti ilman karenssi-aikaa. 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 heikompa, 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 kieltö tai pelaamisen rajoitus voidaan asettaa määräaikaisena tai toistaiseksi voimassa olevana. Arpajaislaissa säädetään myös Veikkaus Oy:n henkilökuntaan kuuluvan oikeudesta poistaa henkilö pelikasinosta tai erityisestä pelisalista. Veikkaus Oy:llä ja sen henkilökunnalla on oikeus kieltää henkilöltä pääsy pelikasinon ja erityiseen pelisaliin, poistaa henkilö tai rajoittaa hänen pelaamistaan, jos häntä epäillään pelivilpistä tai hän on syyllistynyt pelivilppiin, hänen käyttäytymisensä aiheuttaa tai sen voidaan epäillä aiheuttavan häiriötä pelikasinon tai erityisen pelisalin järjestykselle, pelaaminen on aiheuttanut tai tulee ilmeisesti aiheuttamaan hänelle taloudellista, sosiaalista tai terveydellistä haittaa tai hän on pyytänyt, että Veikkaus Oy estää hänen pääsynsä pelikasinon tai erityiseen pelisaliin taikka rajoittaa hänen pelaamistaan.

Rahapelitoiminnan valvonnan näkökulmasta nykyisen arpajaislain säännökset pääsyn estämisestä ja pelaamisen rajoittamisesta pelikasinolla mahdollistavat Veikkaus Oy:lle laajan harkintavallan. Arpajaislain 15 §:n 2 momentin 1–4 kohdissa lain sanamuodon perusteella Veikkaus Oy:llä on velvollisuuden sijaan oikeus ryhtyä kyseisessä säännöksessä tarkoitettuihin toimenpiteisiin. Toisin sanoen sanamuodon perusteella esimerkiksi pelaajan oma pyyntö tai pelaajan kohdalla ilmennyt ilmeinen riski vakavista pelihaitoista ei vielä muodostaisi ehdotonta perustetta estää pelaajan pääsy pelikasinolle tai erityiseen pelisaliin, poistaa henkilöä pelikasinolta tai erityisestä pelisalista, tai rajoittaa hänen pelaamistaan. Rahapelitoiminnan valvonnan, vastuullisen pelaamisen ja pelihaittojen estämisen näkökulmasta etenkin lain 15 §:n 2 momentin 4 kohdassa 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 loppuun mennessä 524. 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 vuonna 2023 29.

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 annettulle pääsykiellolle ei enää ole. Kieltoja annettiin vuonna 2022 kuusi ja vuonna 2023 neljä.

#### 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 tietosuojasäädös) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679, jäljempänä *tietosuojasäädös*, 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla. Pykälä sisältää myös käsiteltävien tietojen sisältöä koskevan säännöksen, jonka perusteella Veikkaus Oy:llä on oikeus ja velvoite käsitellä peli- ja pelaajadataa rahapelikäyttäytymisen seuraamiseksi ja haitalliseen rahapelaamiseen liittyvien toimenpiteiden mahdollistamiseksi. Lainkohdan perustelujen mukaan automaattisen käsittelyn tuloksia voitaisiin muun muassa hyödyntää asiakaskohtaamisissa esimerkiksi valikoimalla asiakkaita, joihin otettaisiin yhteyttä arvion osoittaman riskin perusteella.

Veikkaus Oy:n mukaan asiakkaiden kontaktoinnilla eli kohdennetuilla soitoilla ja viesteillä saadaan erityisesti korkean riskitodennäköisyyden asiakas arvioimaan pelaamistaan. Dataan perustuvat havainnot osoittavat, että asiakkaat reagoivat kontaktointiin ja 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 interventioiden 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 näköesteen taakse.

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

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

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



Veikkaus Oy:n mukaan nykyinen lainsäädäntö on yhtiön näkökulmasta parantanut entisestään vastuullista pelaamista 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 pelinäkömät ja logot ja vaihtamalla näyttöjen perustilaksi tunnistautumisvaihtoehdot. Veikkaus Oy on mahdollistanut haavoittuvassa asemassa olevien välttämättömän asioinnin ruokakaupoissa ilman vaihtoehtoa pelata peliautomaatteja tiettyinä kellonaikoina. Raha-automaattien aukioloaika on 9–21, mikä vastaa mietojen alkoholijuomien myyntiaikaa. Veikkaus Oy:n omavalvontasuunnitelmassa on määritelty yhtiön raha-automaattien sijoittelun periaatteet, joiden mukaan raha-automaatteja ei muun ohella sijoiteta myyntipaikoissa suoraan sellaisten tuoteryhmien viereen, jotka ovat suunnattu erityisesti alaikäisille. Asiamiesmyynnin pelimyyjille on tarjolla peliongelmiin kohtaamiseen verkkokoulutus ja Veikkaus Oy on varmistanut ikärajavälön 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 ikärajavälön ohjeiden mukaisesti. Omavalvontasuunnitelmia käydään läpi kumppaniyhteistyössä säännöllisesti esimerkiksi vastuuhenkilön vaihtumisen yhteydessä. Kaikilla Veikkaus Oy:n asiamiehillä on laadittu omavalvontasuunnitelma, mikä on omalta osaltaan tukenut raha-automaatteihin liittyvien riskejä vähentymistä.

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

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

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

## 2.7 Rahapelitoiminnan valvonta

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

Poliisihallituksen rahapelitoiminnan valvonta on sekä ennakkollista että jälkikäteistä. Valvontaa toteutetaan oikeudellisena valvontana ja tietoteknisenä valvontana Veikkaus Oy:n toimeenpanemien rahapeliin valvontaa varten kehitetyllä valvontajärjestelmällä. Oikeudellisella valvonnalla Poliisihallitus varmistaa, että Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanossa noudatetaan arpajaislain 13 c §:ää ja sen nojalla annettuja valtioneuvoston ja sisäministeriön asetuksia. Vastaavasti Poliisihallitus varmistaa ylläpitämänsä tietoteknisen valvontajärjestelmän avulla pelaajien oikeusturvaa ja toisaalta ehkäisee väärinkäytöksiä rahapeliin toimeenpanossa. Tietoteknisellä valvontajärjestelmällä varmistetaan, että valvontajärjestelmään ja Veikkaus Oy:n pelijärjestelmään tallentuneet tiedot vastaavat toisiaan, mikä on riittävä keino varmistua pelien oikeellisuudesta ilman virallisen valvojan tekemää hyväksyntää. Valvonta- ja pelijärjestelmään tallentuneiden tietojen vastaavuudella varmistetaan, että pelijärjestelmän tiedot ovat siirtyneet valvontaan muuttumattomina, eheinä ja luotettavina. Lisäksi useiden veikkauspeliin 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 määrittämien 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 lottotyypin veikkauspeliin ja ennen 1.1.2024 myytyjen rahapika-arvojen lisäarvojen 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 valvojan 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 kieltäminen koskee myös tilanteita, joissa Veikkaus Oy on vaarassa joutua väärinkäytösten kohteeksi. Lisäksi Poliisihallituksella on arpajaislain 62 a §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla toimivalta kieltää rahapelin toimeenpano, jos rahapelin toimeenpanossa rikotaan arpajaislakia taikka sen nojalla annettua asetusta muulla kuin 62 b §:ssä tarkoitettulla tavalla. Pykälän 2 momentin nojalla kieltäminen voidaan kohdistaa kaikkiin rahapelin toimeenpanijoihin, mukaan lukien Veikkaus Oy:hyn. Pykälän 4 momentissa tarkoitettu väliaikainen kieltäminen voi olla voimassa kerrallaan enintään 30 päivää ja 3 momentissa tarkoitettu kieltäminen kerralla enintään 12 kuukautta.

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

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

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

### 2.7.1 Tietoteknisen valvonnan nykytila

Osana rahapelitoiminnan valvontaa Poliisihallitus ylläpitää valvontajärjestelmää, jonka tehtävänä on osaltaan mahdollistaa säädetyt valvontatehtävät. Valvontajärjestelmä käsitteenä sisältää seuraavat osa-alueet: palvelinlaitteet, tietokannat tukipalveluineen, tietoliikenne- ja valvontalaitteet sekä -yhteydet. Järjestelmä kytkeytyy Veikkaus Oy:n pelijärjestelmien rajapintoihin. Osa Veikkaus Oy:n toimeenpanemien rahapelien 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 päävalvontajärjestelmäkokoisuutta, 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 rahapelien 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 määritettyä 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 projektioiden, 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 virallisten valvojien palkkioista. Vuonna 2022 valvonnan kustannukset olivat yhteensä noin 4,7 miljoonaa euroa, josta henkilöstökulut olivat noin 1,36 miljoonaa euroa ja tietoteknisen valvonnan kulut noin 2,74 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. Kaikki arpajaishallinnon virat eivät ole olleet täytettyinä koko aikaa. Vuoden 2022 kehyspäätöksen mukaan koko arpajaishallinnon htv-kehys vuodelle 2023 oli 39,3 htv:tä. Vuonna 2023 rahapelitoiminnan valvonnan kustannukset olivat yhteensä noin 5,28 miljoonaa euroa. Rahapelivalvonnan henkilöstökulut olivat noin 1,82 miljoonaa euroa ja tietoteknisen valvonnan kulut noin 2,72 miljoonaa euroa. Poliisihallituksen arpajaishallinto vastaa arpajaislain nojalla myös tavara-arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta ja eräiden tavara-arpajaislupien sekä bingoilupien myöntämisestä ja näihin lupiin liittyvien tilitysten tarkastamisesta. Lisäksi arpajaishallinto vastaa rahankeräyslain noudattamisen valvonnasta ja rahankeräyslupiin liittyvistä tehtävistä.

## 2.8 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta sekä kryptovaroja koskeva sääntely

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). Toimivaltaisten viranomaisten olisi käynnistettävä ohjelmia, joilla lisätään sähköisten rahapelien tarjoajien tietoisuutta uusista riskitekijöistä, jotka saattavat pahentaa alan haavoittuvuutta. Tällaisia riskitekijöitä ovat muun muassa anonyymin 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 näyttäytyy 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 anonyymiä pelaamista ei enää käytännössä ole. Riskit eivät ole kuitenkaan hävinneet kokonaan, sillä tunnistautumismenetelmien väärinkäytökset ovat mahdollisia. Lisäksi riskiksi on tunnistettu se, että asiakasta ei todenneta rahanpesulain mukaisissa summarajatilanteissa eli, kun asiakkaan tekemä panostus tai lunastus on yhtenä tai toisiinsa kytkeytyvinä suorituksina vähintään 2 000 euroa. Riskiksi on myös tunnistettu se, että epäilyttävää liiketoimea ei tunnisteta eikä siitä ilmoiteta.

Poliisihallitus laati toukokuussa 2024 myös uuden, rahanpesulain mukaisia pakotteita ja jäädytyspäätöksiä koskevan riskiarvion. Rahapelitoiminnassa tunnistetut pakotteisiin ja jäädyttämisspäätöksiin liittyvät merkittävimmät tunnistetut riskit ovat henkilö-, järjestelmä- sekä asiakkuusriskejä. Sillä, että Veikkaus Oy:n rahapeli-asiakkaina voivat olla vain luonnolliset henkilöt, joilla on suomalainen henkilötunnus sekä kotipaikka Suomessa, voidaan katsoa olevan pakoteriskiiä vähentävä vaikutus, joten pakoteriskiiä rahapelitoiminnassa ei pidetä tällä hetkellä kovinkaan todennäköisenä. Seuraukset voivat kuitenkin olla merkittäviä riskin toteutuessa, sillä riskin toteutuminen voi tarkoittaa sekä rahanpesun että terrorismin rahoittamisen mahdollisuutta.

Raha-automaatit pelikasinon ulkopuolella, eli pelipisteissä ja erityisissä pelisaleissa, tulivat rahanpesulain soveltamisalaan vuoden 2022 alusta lähtien. Poliisihallitus on julkaissut Manner-Suomen rahapelitoiminnan raha-automaattien rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä oman riskiarvion, jota tulee tarkastella yhdessä samanaikaisesti julkaistun valvojakohtaisen riskiarvion yleisen osion kanssa. Tämä raha-automaatteja koskeva riskiarvio käsittelee Poliisihallituksen arpajaishallinnon tekemän riskiarvion pohjalta esiin nostettuja merkittävimpiä rahapelaamisen raha-automaateilla yleensä liittyviä rahanpesuriskejä. Riskiarvion mukaan raha-automaattien rahanpesuriskiiä 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 sisäänkäynnin 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 §:ään sisältyy viittaussäännös, jonka mukaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja paljastamiseen liittyvästä asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta säädetään rahanpesulaissa. Pakollisella tunnistautumisella ei kuitenkaan tarkoiteta rahanpesulaille 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 §:ssä tarkoitetulla 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 tai sen asiamiehelle. Veikkaus Oy:lle on mahdollista määrätä rikemaksu ja seuraamusmaksu, mutta asiamiehille ei ole käytännössä mahdollista määrätä hallinnollista seuraamusta.

#### 2.8.4 Kryptovaroja koskeva sääntely

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. Kryptovarasääntely ei muuta kryptovarojen asemaa viralliseksi valuutaksi, vaikka sääntely asettaa reunaehdot kryptovaratoiminnalle.

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. Asetus tulee täysimääräisesti sovellettavaksi vasta 30.12.2024, minkä lisäksi jäsenvaltiot ovat voineet säätää lisäsiirtymäajasta, jota sovelletaan markkinoilla jo olleisiin palveluntarjoajiin.

## **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 kilpailumanipulaation liittyen 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. Vuoden 2021 tilannekuva on laadittu aikana, jolloin on ollut voimassa nykyinen rahapeliin monopolijärjestelmä. Joulukuussa 2024 julkaistiin päivitetty tilannekuva, mikä ei ole enää yhtä hyvä kuin vuonna 2021. Kilpailumanipulaatio on lisääntynyt Suomessa ja on olemassa vahvoja viitteitä järjestäytyneen

rikollisuuden osallisuudesta. Kilpailumanipulaation riski suomalaisessa urheilussa on kuitenkin edelleen kokonaisuutena matala. Isoimmat riskit kohdistuvat suurimpiin palloilulajeihin, erityisesti alempien sarjatasojen joukkueisiin.<sup>37</sup>

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 kilpailumanipulaatioyhteyksiä. 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) manipulaatioyhteyksien 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 manipulaatioyhteyksien paljastamisessa.

Yhteistyö SUEK:n ja lajiliittojen kanssa on jatkuvaa. Kilpailumanipulaatiota koskeva koulutus- ja tiedotusvastuu vilpinessä on keskitetyksi SUEK:lle. Veikkaus Oy on ollut aktiivisesti vaikuttamassa siihen, että eri lajiliitot ovat osanneet pyytää SUEK:lta koulutusapua vilpinessä liittyvissä asioissa. Kaikkiin Veikkaus Oy:n ja eri lajiliittojen välisiin sopimuksiin sisältyy kilpailumanipulaatiota ja sen ehkäisemistä koskevia sopimuskohtia.

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

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

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

---

<sup>37</sup> Kilpailumanipulaation kansallinen tilannekuva 2024, Suomen urheilun eettinen keskus SUEK ry. Saatavilla osoitteessa <https://suek.fi/wp-content/uploads/2024/12/Kilpailumanipulaation-kansallinen-tilannekuva-2024.pdf>, vierailtu 15.1.2025.

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

Otteluissa Veikkaus Oy:n ottelutarkkailijat on ohjeistettu seuraamaan tarkasti kaikkia sekä peliin kuuluvia, että kuulumattomia tapahtumia sekä kentällä että sen ulkopuolella, ennen ottelua sekä sen aikana ja sen jälkeen, ja raportoimaan tarkasti ja yksityiskohtaisesti Veikkaus Oy:lle kaikki havaitsemansa tavallisuudesta poikkeavat, oudot tai huomiota herättäneet tapahtumat. Veikkaus Oy:n vedonlyöntiyksikkö välittää sitten kaikki ottelumanipulaatioon viittaavat havainnot eteenpäin SUEK:lle ja auttaa näin ottelumanipulaatioyritysten havaitsemiseen liittyvässä tiedonhankinnassa. Akuuteissa tapauksissa ottelutarkkailijat on ohjeistettu ottelutapahtuman yhteydessä ja viimeistään heti ottelun päätyttyä paikan päällä olemaan yhteydessä Palloliiton kyseiseen otteluun määräämään viralliseen 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 rahapeli-toiminnan 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 tämänhetkisiä 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 kieltä luonnolliseen henkilöön. Arpajaislain 62 a §:n mukaan Poliisihallitus voi kieltää rahapelin toimeenpanon, jos rahapelin toimeenpanee muu kuin Veikkaus Oy, rahapelin toimeenpanossa rikotaan 62 §:n 1–4 momentissa säädettyä kieltoa tai rahapelin toimeenpanossa muutoin rikotaan arpajaislakia taikka sen nojalla annettua asetusta muulla kuin 62 b §:ssä tarkoitetulla tavalla. Kielto voidaan kohdistaa rahapelin toimeenpanijaan, sellaiseen elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja, luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tai markkinoi rahapelejä tai sellaiseen luonnolliseen henkilöön, joka taloudellisen tai muun hyödyn saamiseksi markkinoi rahapelejä tai muulla tavoin edistää rahapeleihin

osallistumista. Kielto on voimassa enintään 12 kuukautta. Poliisihallitus voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään 12 kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä rahapelin toimeenpanossa ei ole korjattu. Poliisihallitus voi asettaa kiellon tehosteeksi uhkasakon.

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

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

Maksuliikenne-estot kohdistuvat pelaajalta rahapelien toimeenpanijalle suunnattuun maksuliikenteeseen eli esimerkiksi pelipanoksiin tai siirtoihin pelitilille. Arpajaislain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä esitettiin, että esto olisi kohdistunut myös rahapelien toimeenpanijalta pelaajalle suunnattuun maksuliikenteeseen eli rahapeleistä saatujen voittojen maksuun. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, että pelitilille maksetut pelivoitot ja sille talletetut varat kuuluvat perustuslain (731/1999) 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 säätämisyjärjestyksessä.

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

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



Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että 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 selvittämismääräyksen ulkopuolelle. Mikäli virkamies on rekisteröitynyt sosiaalisen median käyttäjäksi yksityishenkilönä, hän ei voi harjoittaa palvelussa tiedonhankintaa valvontatoimeja varten. Viranomainen ei myöskään voi käyttää sosiaalisen median palveluun rekisteröitymisen yhteydessä väärää 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 rikkomus 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 arpajaisen 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 kuulemisineen ja pitkine valitusaikoinen.

Muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapeliin 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 yhtiöjärjestyksensä, myöntää lainoja tai tehdä muita investointeja kuin toimintansa edellyttämiä käyttöomaisuushankintoja. Veikkaus Oy ei saa jakaa osakkeenomistajilleen osinkoa voitostaan eikä vapaasta omasta pääomastaan. Veikkaus Oy tai sen tytäryhtiö ei saa myöskään jakaa toimihenkilöilleen vastikkeetonta etua voitostaan eikä ylijäämästään.

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

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

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

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

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

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

#### 2.11.2 PAF

Ahvenanmaan maakunnassa rahapeliin toimeenpanosta vastaa Ålands Penningautomatförening, eli PAF, jolle maakunnan hallitus on myöntänyt yksinoikeuden rahautomaattien käytettävänä pitämiseen, kasinotoimintaan sekä vedonlyöntipelien järjestämiseen. PAF toimeenpanelee 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 2023 oli noin 180 miljoonaa euroa ja se tuotti kyseisenä vuonna voittoa noin 55 miljoonaa euroa. Konsernin liikevaihdosta noin 87 prosenttia tuli verkkorahapelaamisesta, 12 prosenttia laivoilla tapahtuvasta pelaamisesta ja prosentti Ahvenanmaalla tapahtuvasta fyysisestä rahapelaamisesta. Yhtiössä työskenteli noin 300 henkilöä vuonna 2023.<sup>38</sup>

### 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 Rahapeliala 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 Nordichet. 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.<sup>39</sup> Myös LeoVegasin kotipaikka on Ruotsissa, mutta sen omistaa nykyisin yhdysvaltalainen MGM Resorts International, joka muun muassa harjoittaa kasinotoimintaa Las Vegasissa.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup>

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 Isosta-Britanniasta ja pelityyppien osalta urheiluedonlyönnistä. Yhtiössä työskentelee yli 23 000 henkilöä.<sup>42</sup> Kindred on Pohjoismaissa tunnettu etenkin Unibet-brändistään. Sen liikevaihto vuonna 2023 oli noin 1,2 miljardia Ison-Britannian puntaa ja se teki kyseisenä vuonna voittoa liki 50 miljoonaa puntaa. Liikevaihdosta

---

<sup>38</sup> PAF (2024). PAF 2023 Annual report. Julkaistu huhtikuussa 2024. Saatavilla osoitteessa <https://aboutpaf.com/corporate/annual-reports/>.

<sup>39</sup> 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>.

<sup>40</sup> LeoVegas (2022). LeoVegas Becomes a Part of MGM Resorts. Viitattu 3.5.2024. Saatavilla osoitteessa <https://leovegasgroup.com/about-us/leovegas-becomes-a-part-of-mgm-resorts/>.

<sup>41</sup> LeoVegas (2023). Annual report 2022. 27.4.2023. Saatavilla osoitteessa <https://leovegasgroup.com/wp-content/uploads/e-leovegas-2022.pdf>.

<sup>42</sup> Flutter (2024). Annual Report and Accounts 2023. Julkaistu 26.4.2024. Saatavilla osoitteessa [https://www.flutter.com/media/a0rjOng5/flutter-entertainment-plc-annual-report-and-accounts-2023-10-k\\_updated.pdf](https://www.flutter.com/media/a0rjOng5/flutter-entertainment-plc-annual-report-and-accounts-2023-10-k_updated.pdf).

noin 300 miljoonaa tuli Pohjoismaista. Valtaosa konsernin liikevaihdosta tuli erilaisista kasinopeleistä. Konsernissa työskenteli vuonna 2023 noin 2 500 henkilöä.<sup>43</sup>

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 Isossa-Britanniassa, Saksassa, Espanjassa, Italiassa, Ruotsissa, Tanskassa ja useissa Yhdysvaltojen osavaltioissa. Sen liikevaihto vuonna 2023 oli noin 1,7 miljardia Ison-Britannian puntaa ja tappio noin 60 miljoonaa puntaa. Valtaosa (68 prosenttia) yhtiön liikevaihdosta tuli Isosta-Britanniasta. Noin 70 prosenttia yhtiön liikevaihdosta muodostuu online-rahapeleistä. Konsernissa työskenteli vuonna 2023 noin 11 000 henkilöä.<sup>44</sup> 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 Ison-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.<sup>45</sup>

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, 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 rahapeli-toiminnan voiton lisäksi Veikkaus Oy:n tytäryhtiöltä Fennica Gaming Oy:ltä mahdollisesti saatu osinkotulo. Veikkaus Oy:n tulee tilittää tilikauden voitto tuottona valtiolle. Veikkaus Oy:n on toimitettava selvitys tilitetystä tuotosta valtiovarainministeriölle, valtioneuvoston kanslialle, sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta.

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

---

<sup>43</sup> 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>.

<sup>44</sup> 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](https://corporate.888.com/application/files/8317/1371/0080/888_Annual_Report_2023.pdf).

<sup>45</sup> Entain (2024). Annual Report 2023. Julkaistu 22.3.2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.entaingroup.com/media/v44m3ubp/entain-2023-annual-report-and-accounts.pdf>.

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. Rahapelituoton kehitys 2017–2023, miljoonaa euroa.

<b>Vuosi</b>	<b>Tuotto</b>
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 2.11.2 kuvatuksi yksinoikeudella harjoittava Ålands Peningautomatförening (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 2017–2024, määrät miljoonaa euroa.

Vuosi	Vero yhteensä	Veikkaus Oy	Veikkaus Oy:n osuus	PAF	PAF:n osuus
2024	118				
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 2023 noin 3,0 prosenttia eli 1,7 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 2.2.2 kuvatuista vastuullisuustoimenpiteistä. Taustalla voi olla muitakin syitä. Vuodesta 2021 alenemaan on vaikuttanut lisäksi arpajaisverokannan määräaikainen alentaminen, millä pyrittiin turvaamaan avustuksia saavien taloudellisia toimintaedellytyksiä rahapelijärjestelmän alenevasta tuottokehityksestä sekä koronapandemian aiheuttamista vaikutuksista johtuen.

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 arvonnalisäverotuksen 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 ottaen huomioon myös rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen liittyvät näkökohdat.

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 voimaan tulleissa arpajaislain muutoksissa tehostettiin 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<sup>46</sup>.

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 pelaajadatan. 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.

---

<sup>46</sup> Jaakkola T. (toim.) (2022). Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen vuosina 2007–2020-toimintakatsaus: Rahapelihaittojen seuranta ja tutkimus sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen. THL. Saatavilla osoitteessa <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2022061747316>.

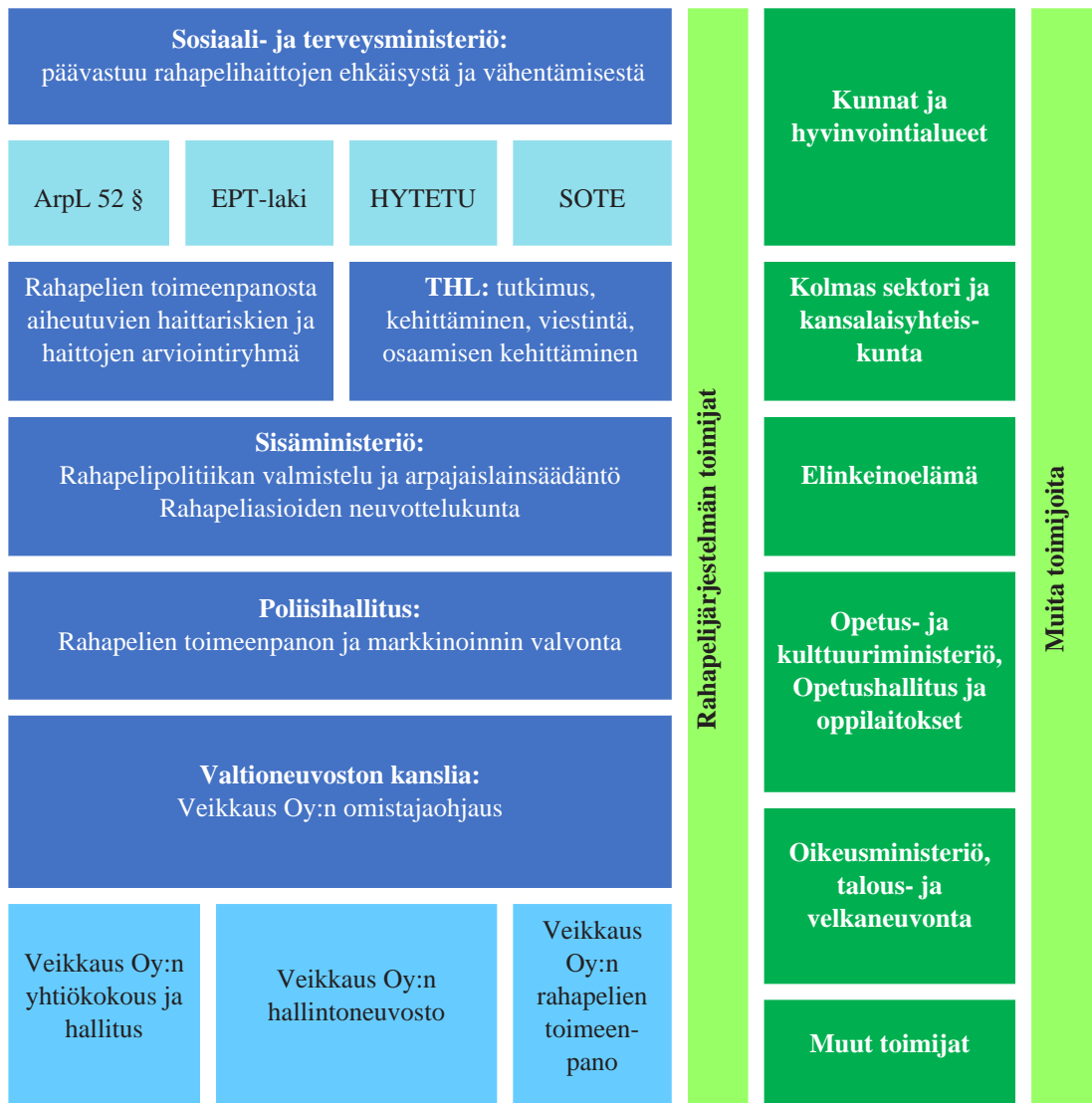


Tietojen hyödyntäminen on lisääntynyt. Alkuvaiheessa dataa on hyödynnetty erityisesti pelirajoitusten arviointiin sekä muuna ohella koronaepidemian vaikutusten arviointiin.

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 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.



Kuvio 8. Rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kokonaisuus Lähde: Rahapelipoliittinen ohjelma, Valtioneuvoston julkaisuja 2022:40.

Sosiaali- ja terveysministeriö on päävastuussa rahapelihaittojen ehkäisystä ja vähentämisestä. Se koordinoi ja kehittää valtioneuvostotasolla rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä rahapelipoliittisista ja sosiaali- ja terveystoimista 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. Rahapelioliittisen ohjelman toimeenpanovaiheessa määritellyt rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen yleiset tavoitetasot ovat: rahapeli-ongelman yleisyys kääntyy laskuun, riskitason rahapelaaminen jatkaa vähenemistään ja haitallisimmiksi tiedettyjen rahapelien pelaaminen vähenee. Tavoitteena on myös, että alaikäiset eivät pelaa rahapelejä, rahapelaamisesta ja/tai peliongelma-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 terveydenhuolto-osa-alueen lausunto. Sosiaali- ja terveysministeriö johtaa ja THL kehittää ja ohjaa rahapelihaittojen ehkäisyä osana ehkäisevää päihdetyötä yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Ehkäisevästä päihdetyöstä säädetään ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetussa laissa. Rahapelihaittojen ehkäisy osana ehkäisevää päihdetyötä kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 6 ja 7 §:n nojalla osaksi kuntien ja hyvinvointialueiden lakisääteistä terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä sekä sen suunnittelua ja seuranta- ja valvontaa. 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 rahapeli-ongelmaan osana terveydenhuoltolain 28 §:n mukaista päihde- ja riippuvuus- ja sosiaalihuoltolain 24 §:n mukaista päihde- ja riippuvuustyötä. Lisäksi hyvinvointialueiden vastuulla on järjestää sotepalveluiden piirissä tehtävä rahapelihaittojen ehkäisevä työ. Vuoden 2023 alussa lainsäädäntöön lisättiin rahapelaamiseen viittaava muu riippuvuus- ja sosiaalihuolto, 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. Rahapeli-ongelmaan voi liittyä myös rikostuomioita sekä mahdollisesti pitkäaikainen velkojen ulosotto.

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

Kunnissa ja hyvinvointialueilla rahapelihaittojen ehkäisy osana ehkäisevää päihdetyötä sekä rahapeli-ongelman 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 pääsy ja peruste yhtiön olemassaololle, ja erityistehtävään liittyvät yhteiskunnalliset tavoitteet ovat ensisijaisia taloudellisiin tavoitteisiin verrattuna. Valtioneuvoston kanslia vastaa arpajaislain mukaan Veikkaus Oy:n omistajaohjauksesta. Yhtiön johto on vastuussa siitä, että Veikkaus Oy toimii sille säädetyn erityistehtävän mukaisesti.

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

## **2.15 Ahvenanmaan maakunta**

### **2.15.1 Rahapeli- ja rahanpesulainsäädäntö**

Ahvenanmaan maakunnassa arpajaislainsäädäntö kuuluu itsehallintolain nojalla maakunnan omaan lainsäädäntövaltaan. Arpajaisten 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.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa ei nimenomaisesti mainita itsehallintolain säännöksissä, jotka koskevat valtakunnan ja maakunnan lainsäädäntövaltaa. Rahanpesulain soveltamisalaan kuuluvat muun muassa rahapelipalvelujen tarjoajat, jotka kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan ja joiden osalta on annettu maakunnan lainsäädäntöä. Rahapelipalvelujen tarjoajia koskevat kuitenkin myös rikoslain rangaistussäännökset muun muassa rahanpesun osalta, ja yleisesti rahanpesuun sovellettavat valtakunnan lainsäädännön säännökset koskevat myös niiden toimintaa. Sen vuoksi rahanpesulainsäädännön mukaisesta valvonnasta vastuu on itsehallintolain 30 §:n mukaan lähtökohtaisesti valtakunnan viranomaisilla.

Rahanpesulain 7 luvun 1 §:n mukaan Poliisihallitus valvoo rahanpesulain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista myös PAF:n maakunnassa harjoitetun rahapelitoiminnan osalta. Koska maakunnan lainsäädännössä säädetään rahapelitoiminnasta ja sen valvonnasta, siirrettiin valvontatoimivalta itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitettulla sopimusasetuksella (500/2018) maakunnan valvontaviranomaiselle Lotteriinspektionenille. Valvontatoimivallan siirron katsottiin mahdollistavan rahanpesulain noudattamisen valvonnan

osana muuta kyseisten elinkeinonharjoittajien valvontaa. Lotterinspektionen on aiemman sopimusasetuksen antamisen jälkeen lakkautettu ja valvonta kuuluu nykyisin Ahvenanmaan maakunnan hallituksen toimivaltaan. Valvontatoimivallasta on annettu uusi sopimusasetus (478/2024). Sopimusasetuksella on siirretty myös rahanpesulain mukainen toimivalta määrätä hallinnollisia seuraamuksia PAF:lle.

#### 2.15.2 Lainsäädäntövalta erityisesti arpajaisveron osalta

Itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja lain 18 §:n 5 kohdassa säädettyin poikkeuksin. Viimeksi mainitun lainkohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita, kunnalle tulevaa veroa. Verovelvolliset maksavat siten Ahvenanmaalla valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia veroja valtiolle samoin 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 suoritettut verot palautettaisiin maakunnalle. Tämän osalta päädyttiin käytäntöön, jonka mukaisesti maakunnalta kertyneitä arpajaisveroja vastaava määrä palautettiin maakuntahallitukselle talousarvion kautta. Vuoden 2021 alusta palautus on kirjattu verotasoitusta koskevaan itsehallintolain 49 §:ään.

#### 2.15.3 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.

Tasointusmäärä 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 (tasointuspohja) kerrotaan tietyllä suhdeluvulla (tasointusperuste). Lisäksi tasointusmäärässä 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 tilinpäätöksen perusteisiin tehty sellaisia muutoksia, joiden itsehallintolain säännösten nojalla on katsottava vaikuttavan tasoiusmäärän 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.

Valtion vuoden 2025 talousarvioesityksessä on Ahvenanmaan tasoiusmaksuun (*momentti 28.80.30*) budjetoitu 204,2 miljoonaa euroa vuoden 2025 ennakon rahoittamiseksi. Vuoden 2023 lopullinen tasoius Ahvenanmaalle on vahvistettu 25.10.2024 ja sen suuruus on 247,1 miljoonaa euroa.

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

Vuotta 2024 koskevassa talousarviossa Ahvenanmaan verotasoiukseen (*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.

#### 2.15.4 Toimilupajärjestelmään siirtymiseen liittyviä kysymyksiä

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

Sen sijaan toimilupamaksut, sellaisina kuin niitä kannetaan esimerkiksi Ruotsissa, ovat luonteeltaan selvästi arpajaisverosta poikkeavia. Ne kohdistuisivat toimiluvan myöntämiseen eikä pelaamisen tuottamaan pelikatteeseen ja olisivat osa lainsäädäntöön perustuvaa rahapelien toimilupajärjestelmää. 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.

Uudistuksessa tulee myös arvioitavaksi muun muassa toimilupa- ja valvontamaksujen periminen valtakunnassa ja Ahvenanmaalla, arpajaisverotuksen muuttumiseen kytkeytyvä

verotasoitus, se, aiheutuisiko uudistuksesta tarve tarkastella Ahvenanmaan valtion talousarviosta saamien määrärahojen määräytymisperusteita (tasoitusperuste) sekä verotasoitus Ahvenanmaalla maksettujen mutta valtakunnassa täällä myönnetyn toimiluvan 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-tuomioistuin on käsitellyt rahapelitoimintaa lukuisissa ratkaisuisaan. EU-tuomioistuin arvioi kansallisen järjestelmän EU-oikeuden mukaisuutta Euroopan unionin perussopimusten mukaisesti. Tuomioistuin on todennut, että rajat ylittävien rahapelipalvelujen tarjoaminen ja käyttö ovat erityislaatuista taloudellista toimintaa (muun muassa asia C-275/92, Schindler, ja sitä seurannut oikeuskäytäntö).

EU-tuomioistuimen mukaan kansallinen säännöstö, jolla ylläpidetään yksinoikeusjärjestelmää, rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta (*SEUT* 56 artikla) ja sijoittautumisvapautta (*SEUT* 49 artikla). Rahapelien erityisen luonteen sekä muun muassa jäsenvaltioiden erilaisten kulttuurien ja perinteiden vuoksi EU-tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioilla on kuitenkin harkintavaltaa rahapelien sääntelemisessä. Tuomioistuin on tunnustanut, että rahapelejä koskeva lainsäädäntö kuuluu alueisiin, joilla on huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä moraalisten, uskonnollisten ja kulttuuristen näkökohtien osalta. Koska alaa ei ole yhdenmukaistettu unionissa, jokaisen jäsenvaltion on arvioitava näillä alueilla omien arvoarvostelmiensa mukaisesti, mitä vaatimuksia kyseisten intressien suojaamiseksi on asetettava. Jäsenvaltiot voivat näin ollen vahvistaa vapaasti rahapelialan politiikkansa tavoitteet ja tarvittaessa 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. Tuomioistuin on myös katsonut, ettei palvelujen tarjoamisen vapaus ole esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan rahapelien järjestämiseen ja rahapelitoiminnan edistämiseen sovelletaan yhden toimijan yksinoikeusjärjestelmää ja jossa kielletään kaikkia muita toimijoita toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet toimijat mukaan lukien tarjoamasta internetissä ensimmäisen jäsenvaltion alueella kyseiseen järjestelmän soveltamisalaan kuuluvia palveluja (ks. asia C-203/08, Sporting Exchange, 37 kohta).

Edellä mainitut palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevat rajoitukset voivat EU-tuomioistuimen mukaan olla sallittuja, jos ne voidaan oikeuttaa jollakin *SEUT* 52 artiklan mukaisella perusteella (yleinen järjestys tai turvallisuus taikka kansanterveys) tai yleisen edun mukaisella pakottavalla syyllä. Rahapelien kohdalla tunnustettuja oikeuttamisperusteita ovat erityisesti kuluttajien suojelu, ongelmapelaamisen ehkäiseminen ja alaikäisten suojelu 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 sellaista 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, Läära, 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 peliviettä kannustamalla heitä osallistumaan aktiivisesti peleihin muun muassa arkipäiväistämällä pelejä tai antamalla niistä myönteinen kuva sitä kautta, että saadut tulot käytetään yleisen edun mukaiseen toimintaan, tai lisäämällä pelien kiinnostavuutta huomiota herättävillä mainoksilla, joissa korostetaan mahdollisuutta 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, Pflieger ym. ja asia C-98/14, Berlington Hungary).

Mikäli jäsenvaltion toteuttama toimenpide käsittää rahapelien yksinoikeuden myöntämisen pelien pelattavana pitämiseen yhdelle toimijalle, oikeuskäytännön mukaan sen käyttöönottoon on liityttävä sellaisten oikeussäntöjen 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 tosiasiasa noudatettavalla käytännöllä. Tuomioistuin on useissa ratkaisuissaan 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 toisentyypiset 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 houkutellessa 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 houkutellessa 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 tietyntyyppiset 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 avoimuusveloitetta. Tuomioistuimen mukaan, jotta hallinnollinen ennakkolupajärjestelmä voisi olla oikeutettu huolimatta siitä, että sillä poiketaan

perusvapaudesta, sen on perustuttava objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka ovat syrjimättömiä ja jotka ovat etukäteen tiedossa (muun muassa asiat C-203/08, Sporting Exchange, C-49/16, Unibet International Ltd., C-336/14, Ince).

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

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

#### 2.16.2 Kilpailuoikeus ja valtiontuet

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

Pelkkä määrävän 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 määrävää asemaansa tai sääntelytapa luo sille kannustimen määrävän 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 määrävää 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 kanavoidaan 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 selvítettävä, mihin valtioneuvoston sääntöön tukijärjestelyn hyväksyttävyyttä perustuu ja tarvittaessa noudatettava toimenpiteeseen soveltuvaa ilmoitusmenettelyä. Tukea ei saa lähtökohtaisesti laittaa täytäntöön ennen komission hyväksyntää (SEUT 108 artiklan 3 kohta). Esimerkiksi toimilupaa myönnettäessä muuten kuin avoimen ja syrjimättömän kilpailun perusteella voi syntyä etua, josta muodostuu 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) vastaavatyypisessä tilanteessa.

Sopiva arviointimenetelmä riippuu tyypillisesti transaktion tyypistä. Esimerkiksi pääomasijoituksen markkinaehtoisuus voidaan määrittää vertailuanalyysin lisäksi myös erilaisten vakiomuotoisten arviointimenetelmien avulla (esimerkiksi sisäisen korkokannan laskentamenetelmä). Tavaroiden ja palveluiden myyntitilanteissa markkinaehtoisuus voidaan varmistaa puolestaan avoimen ja syrjimättömän tarjouskilpailumenettelyn avulla. Mikäli

transaktion arviointi suoraan tai esimerkiksi vertailuanalyysin avulla ei ole mahdollista, arvioinnissa oleellista on, mitä hypoteettinen yksityinen sijoittaja tekisi vastaavassa tilanteessa.

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

### 2.16.3 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskeva EU-lainsäädäntö

Rahapelijärjestelmän uudistamisessa tulee huomioida rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskeva EU-lainsäädäntö. Euroopan komissio antoi heinäkuussa 2021 neljä lainsäädäntöehdotusta eli niin sanotun rahanpesupaketin, jolla pyritään tehostamaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa. Tavoitteena on vahvistaa sääntelyä, yhtenäistää valvontakäytäntöjä, parantaa torjunnan koordinoitua sekä perustaa uusi valvonta- ja koordinoituviranomainen. Lisäksi on tarkoitus vahvistaa EU:n toimintapolitiikan kansainvälistä ulottuvuutta. Lainsäädäntöpakettiin kuuluvat asetus EU:n rahanpesuntorjuntaviranomaisen perustamisesta, asetus yksityiseen sektoriin sovellettavista rahanpesunvastaisista velvoitteista, direktiivi rahanpesunvastaisista mekanismeista ja varainsiirtoja koskevan asetuksen tarkistus. Neuvosto ja Euroopan parlamentti pääsivät alustavaan yhteisymmärrykseen rahanpesun vastaisesta paketista tammikuussa 2024. Uudella rahanpesun ja terrorismin torjuntaa koskevalla asetuksella 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. Tietosuoja-asetus on kansallisesti suoraan sovellettava säädös, jossa säädetään reunaehdot henkilötietojen käsittelylle. Rekisterinpitäjä voi käsitellä henkilötietoja suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla esimerkiksi silloin, kun käsittelyn oikeusperusteena on rekisteröidyn suostumus, sopimus tai rekisterinpitäjän oikeutettu etu.

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

Arkaluonteisten tietojen osalta rahapelitoiminnassa on lisäksi huomioitava tietosuoja-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.

#### 2.17 Yhteenveto nykytilan arvioinnista

Olemassa olevan rahapelijärjestelmän kokonaisvaltainen arviointi on olennainen osa järjestelmän uudistamista. Samalla tehtävä on hyvin laaja, sillä rahapelaaminen ja sitä koskeva sääntely liittyy merkittäviin yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Tällaisia ovat muun muassa rahapelaamisesta aiheutuvat haitat ja keinoihin puuttua niihin kansalaisten hyvinvoinnin turvaamiseksi, rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin valvonta, lailla säännellyn järjestelmän toimivuus ja tarkoituksenmukaisuus, monopoliin oikeutus ja kilpailuun perustuvan markkinatalouden toimivuus, valtion rooli taloudellisessa toiminnassa ja valtion omistajuuteen liittyvät kysymykset sekä EU-oikeudelliset lähtökohdat.

Yllä kuvataan voimassa olevan yksinoikeusjärjestelmän nykytilaa arvioimalla järjestelmän eri osa-alueita mahdollisimman perusteellisesti. Osa-alueet kattavat rahapelijärjestelmän aiemman kehittämisen ja viimeaikaiset arpajaislain uudistukset, rahapelaamisen ja rahapelihaittojen nykytilan, rahapelien toimeenpanon sääntelyn ja ohjauksen, rahapelien markkinoinnin, raha-automaattien sijoittelun ja omavalvonnan, rahapelitoiminnan valvonnan, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan rahapelitoimialalla, kryptovaroja koskevan sääntelyn, kilpailumanipulaation torjunnan, yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan ja markkinoinnin torjunnan, rahapelimarkkinan keskeiset toimijat, Veikkaus Oy:n tuoton, verotuskysymykset, rahapelihaittojen seurannan, tutkimuksen, arvioinnin ja haittojen ehkäisyn

ja hoidon kehittämisen, Ahvenanmaan maakuntaan liittyvät erityiskysymykset sekä Euroopan unionin oikeuden ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet.

Nykytilan haasteeksi arvioissa nousevat erityisesti rahapelihaitat ja niiden ehkäiseminen, digitaalisen pelikanavan merkityksen kasvun vaikutus järjestelmän ulkopuoliseen pelaamiseen sekä rahapelien markkinoinnin sääntely ja valvonta. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle pelataan vuosittain arviolta jopa 520–590 miljoonalla eurolla. Järjestelmän ulkopuolelle pelaamiseen käytetystä rahasta peräti 90 prosenttia tulee noin kuudelta prosentilta järjestelmän ulkopuolisia rahapelejä pelanneista. Rahapelihaittojen riski korostuu verrattain pienellä määrällä osalla niistä, jotka pelaavat järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden rahapelejä. Tällä ryhmällä vakavien haittojen syntymisen todennäköisyys on kuitenkin erittäin suuri, sillä tutkimustiedon mukaan pääasiassa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle pelaavat pelasivat keskimäärin jopa yli 10 000 eurolla vuodessa, kun taas vain yksinoikeustoimija Veikkaus Oy:n pelejä pelaavilla vastaava summa oli noin 340 euroa.

Nykysääntelyn mukaisessa rahapelijärjestelmässä on tunnistettu tarkoituksenmukaista sääntelyä ja useita hyvin toimivia menettelyitä ja käytänteitä. Sellaisiksi on arvioinnissa tunnistettu muun muassa rahapelihaittojen ehkäisyä ja valvontaa helpottanut pakollinen tunnistautuminen, rahapelihaittojen hallinnassa tehokkaiksi todetut pelirajoitukset sekä rahapelitoiminnan vastuullisuutta edistävä omavalvontamalli mukaan lukien omavalvontasuunnitelmat. Sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n rahapelihaittojen arvioinnin ja seurannan sisältämän tehtäväkokonaisuuden katsotaan myös olevan keskeinen rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kokonaisuudessa. Myös yhteistyö eri viranomaisten ja järjestöjen välillä sekä rahapelihaittojen ehkäisyyn liittyvä koulutus ovat olleet yllä kuvatusti tärkeitä toimia rahapelihaittojen hallinnassa.

Taulukko 3. Nykytilaan sisältyviä haasteita ja menettelyjä.

<b>Esimerkki tavoitteesta</b>	<b>Haaste</b>	<b>Olemassa olevia menettelyjä ja toteutettuja uudistuksia</b>
Rahapelihaittojen ehkäiseminen ja vähentäminen	Rahapelihaittojen ehkäiseminen sääntelyllä	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pakollinen tunnistautuminen</li> <li>• Pelaamisen rajoitukset</li> <li>• Omavalvonta</li> </ul>
Rahapelihaittojen ehkäiseminen ja vähentäminen	Rahapelihaittojen yleisyyden ja vakavuuden tunnistaminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rahapelien toimeenpanoon liittyvien haittojen arviointi (STM/THL)</li> </ul>
Rahapelihaittojen ehkäiseminen ja vähentäminen	Tutkittuun tietoon perustuvat keinot rahapelihaittojen vähentämiseksi ja ehkäisemiseksi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rahapelien toimeenpanoon liittyvien haittojen ehkäisyn ja hoidon kehittäminen (STM/THL)</li> </ul>
Voimassa olevan lainsäädännön mukaisen järjestelmän turvaaminen	Digitaalisen pelikanavan korostuminen rahapelaamisessa, yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden markkinointi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kieltopäätökset</li> <li>• Seuraamusmaksut</li> <li>• Maksuliikenne-estot</li> </ul>
Voimassa olevan lainsäädännön	Valvontakeinojen riittävyys ja tehokkuus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yhteistyö eri toimijoiden välillä</li> </ul>

mukaisen järjestelmän turvaaminen		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tehtävien ja resurssien lisäykset valvovalle viranomaiselle ml. kieltopäätökset, seuraamusmaksut ja maksuliikenne-estot</li> </ul>
-----------------------------------	--	---

### 3 Tavoitteet

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

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

Esityksen yleisenä tavoitteena on rakentaa toimiva rahapelijärjestelmä tilanteessa, jossa nykyinen lakiin perustuva yksinoikeusjärjestelmä ja sen tarkoitus on vaarassa menettää merkityksensä verkkorahapelaamisen voimakkaan lisääntymisen ja järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen johdosta. Yksinoikeusjärjestelmän toimivuutta heikentää tunnistetut teknologiset ja yhteiskunnalliset muutokset, kuten palvelujen siirtyminen verkkoon sekä rahapelaamisen ja palvelujen rajat ylittävä luonne. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle pelaamisen määrä ja sen suhteellinen osuus rahapelimarkkinasta on itsenäinen välitön haaste nykyllä lainsäädännöllä toimivuudelle ja yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeudelliselle oikeuttamisperusteelle. Tilannetta haastaa edelleen se, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolista pelaamista edistämään pyrkivät rahapeliyhtiöt ja muut toimijat saattavat pitkälti välttää voimassa olevassa laissa säädetyt lainvastaisesta toiminnasta aiheutuvat seuraamukset johtuen muun muassa hallinnollisten valvontaprosessien pitkästä kestosta ja yhtiöiden toimista kiertää sääntelyä.

Voimassa olevassa rahapelijärjestelmässä havaitut haasteet edellyttävät kiireellisiä toimia nykytilanteen muuttamiseksi, jotta nykyinen, valtakuntaan suunnattu yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolinen rahapelitarjonta saadaan sääntelyn ja valvonnan piiriin ja jotta tällaiseen tarjontaan nykytilanteessa liittyviin vakaviin rahapelihaittoihin voidaan jatkossa puuttua säännellyn rahapelijärjestelmän puitteissa. Esityksen tavoitteena on myös kansainväliset kokemukset huomioon ottaen löytää nykytilan haasteisiin vastaamiseksi ratkaisu, jossa rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäävä rajoittava sääntely on tasapainossa kanavointikykyä ja rahapelijärjestelmän houkuttelevuutta tukevien elementtien kanssa. Esityksen tavoitteena on osaltaan myös lisätä elinkeinonharjoittamisen vapauksia ja mahdollistaa uusien toimijoiden tulo säänneltylle rahapelimarkkinalle luomalla toimiluvanhakijoiden näkökulmasta selkeät toimiluvan saamisen edellytykset ja selkeä

sääntelykehikko, jonka mukaisesti rahapeliyhtiöt saavat luvallisesti toimeenpanna rahapelejä viranomaisvalvonnan alaisina.

Tavoite rahapelijärjestelmän uudistamisesta avaamalla se osin kilpailulle on yleisellä tasolla vailla ristiriitaa hallitusohjelman mukaisten rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen ja kanavointiasteen parantamisen tavoitteiden kanssa. Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen tavoitteen saavuttamiseksi on keskeistä, että säännellyn markkinan suhteellinen osuus kasvaisi merkittävästi nykytilanteeseen verrattuna ja olemassa olevaa rahapelikysyntää voitaisiin ohjata säänneltyyn ja valvottuun tarjontaan. Rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen sekä kanavointiasteen parantamisen tavoitteiden samanaikainen toteutuminen ei ole kuitenkaan saavutettavissa ilman hyväksyttäväksi katsottavaa joustoa molempien osalta. Yksinomaan rahapelihaittojen ehkäisemisen vähentämisen tavoitteen huomioiva sääntely olisi korostuneen tiukkaa erityisesti rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin osalta, kun taas ainoastaan kanavointiasteen maksimoimiseen pyrkivä sääntely olisi näiltä osin mahdollisimman sallivaa. Järjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan rahapelaamisen vähentyminen mahdollistaisi laajemmin rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen tähtäävät toimenpiteet verrattuna nykytilanteeseen, koska sääntelyä olisi mahdollista ulottaa suurempaan osaan rahapelitarjonnasta ja rahapelaamisesta.

## **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

Rahapelitoimintaa koskeva peruslinjaus

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rahapelilaki. Rahapelien toimeenpano olisi sallittua vain rahapelilaisissa 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 toimeenpanemiin rahapeleihin liittyvien maksujen vastaanottaminen tai voittojen välittäminen taikka tilan luovuttaminen rahautomaattien 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, virtuaalivedonlyönnin, sähköisten kasinopelien, sähköisen rahabingon sekä sähköisten rahautomaattipelien toimeenpanoon. Rahapelitoimiluvan haltijat toimisivat kilpailuilla rahapelimarkkinoilla.

Toimilupamenettely

Lakiin sisällytettäisiin säännökset yksinoikeustoimiluvan, rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan myöntämisen edellytyksistä ja niitä koskevasta hakemusmenettelystä. Yksinoikeustoimilupa voitaisiin myöntää Suomen valtion kirjanpitolain (1336/1997) 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 Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

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 vuoden 2026 kestäväen siirtymävaiheen aikana, jolloin Poliisihallitus olisi toimivaltainen viranomaisen myöntämään toimiluvat. Sen jälkeen, kun tehtävä siirtyisi Lupa- ja valvontavirastolle, hakemusmaksuista olisi tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella Lupa- ja valvontavirastosta annettavaan lakiin ehdotetun asetuksen antovaltuussäännöksen mukaan.

#### Rahapelien toimeenpano

Rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi, väärinkäytösten estämiseksi sekä pelaajien oikeusturvan ja kuluttajansuojan varmistamiseksi rahapelilaisissa säädettäisiin muun ohella rahapelaamisen ikäraja, pelaajien rekisteröinnistä ja henkilöllisyyden todentamisesta, pelitilin kautta tapahtuvasta pelaamisesta ja muusta tunnistautuneena pelaamisesta sekä peliistoista ja pelaamista koskevista rajoituksista. Rahapelaamisen ikäraja olisi 18 vuotta. Kaikki rahapelaaminen edellyttäisi pelaajan tunnistautumista. Lakiin ehdotettaisiin sisällytettäväksi säännökset hallitusohjelmassa tarkoitettua keskitetystä peliostorekisteristä, jonka kautta pelioston voisi asettaa kaikkien toimiluvan haltijoiden toimeenpanemiin rahapeleihin.

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

Yksinoikeustoimiluvan haltijan rahapelien toimeenpanoon kohdistuisi yksityiskohtaisempaa sääntelyä kuin rahapelitoimiluvan haltijoiden rahapeleihin. Lakiesityksessä ehdotetaan esimerkiksi voimassa olevan sääntelyn mukaisesti, että sisäministeriön asetuksella säädetään yksinoikeustoimiluvan haltijan 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 pelikasinoissa olevien rahapeliautomaattien ja kasinopelien enimmäismääristä, pelisalien 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 toimiluvan haltijoiden 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, seuraavan vuoden suunnitellusta toiminnasta ja budjetista, huolenpitotoimenpiteistä sekä toimista kilpailumanipulaation torjumiseksi.

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

Lupa- ja valvontavirasto toimisi rahapelilain mukaisena valvontaviranomaisena, joka vastaisi rahapelilain mukaisista toimilupa- 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 toimilupa- ja valvontarekisterin rekisterinpitäjänä lakisäätteisten 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, hallinnollisen seuraamuksen ja muun päätöksen julkistaminen 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 muutoksenhakukeinoista. 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.

#### 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 verkkotunnusrekisteristä.

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

Laissa säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön tehtävästä seurata, tutkia ja arvioida rahapeleistä aiheutuvia haittoja. THL toimeenpanisi tehtäviä sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti. Pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen voitaisiin myöntää valtionavustusta. Valtionapuviranomaisena toimisi THL.

Laissa säädettäisiin pelihaittarekisteristä, jonka rekisterinpitäjänä toimisi THL. Laissa säädettäisiin myös THL:n ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön tiedonsaantioikeudesta, ja oikeudesta käsitellä henkilötietoja.

#### Verotus

Toimilupajärjestelmään siirtymisen johdosta muutettaisiin arpajaisverolakia ja tuloverolakia.

Toimilupajärjestelmän peruslähdekohtiin 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 kuvatuksi, 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 rahapeliautomaatit 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 rahapelien 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 rahapelien osalta varmistaa, ja mitkä ovat ne konkreettiset keinot, joilla jäsenvaltio katsoo voivansa tehokkaimmin saavuttaa tämän tavoitteen. Vastaavantyyppisiä 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 valtioneuvoston sääntöjä 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 rahabingo, jonka osalta yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisilla toimijoilla on tarjontaa. Myös esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa sähköinen rahabingo on osa kilpailtua lisenssimarkkinaa.

Uudessa rahapelilaissa säädettäisiin tietyt rahapeli muodot 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 rahapeli toimijat 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 käyttäen 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 säänneltyssä kuin sääntelemättömässä ympäristössä, vaikka se tarkoittaisikin sitä, että kilpailukeinojen käyttö järjestelmän sisällä mahdollisesti lisääntyy.

Rahapelien järjestämismuotojen 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 kilpaillun 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 rahapelien sekä toimilupamenettelyiden osalta.

#### Toimilupamenettely

Toimilupamenettelyllä pyrittäisiin osaltaan varmistamaan, että rahapeli- ja peliohjelmistotoimintaa harjoittavat toimijat kykenevät vastaamaan lainsäädännöllisistä velvoitteistaan, toimijoita voidaan valvoa ja mahdolliseen lainvastaiseen toimintaan voidaan

tehokkaasti puuttua. Ehdotettu ennakolta myönnettävien yksinoikeus-, rahapeli- ja peliohjelmistotoimilupien 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. Rahapelilaissa on katsottu välttämättömäksi säätää luotettavuuden ja sopivuuden arvioimisesta, koska rahapelitoiminta on erityislaatuista taloudellista toimintaa, josta aiheutuu haittoja ja johon liittyy myös väärinkäytösriskejä. Ehdotetun lainsäädännön tavoitteiden saavuttamiseksi voitaisiin näin esimerkiksi varmistua siitä, että rahapelitoiminnan luotettavuuden vaarantaviin väärinkäytöksiin tai rikoksiin syyllistyneille tai taloudellisissa vaikeuksissa oleville hakijoille ei myönnettäisi toimilupaa. Yhtenä toimiluvan myöntämisen esteenä olisi se, että hakija olisi rikkonut nykyistä arpajaislakia tai uutta rahapelilakia ja saanut sen johdosta kieltopäätöksen tai seuraamusmaksun. Voimassa olevan rahapelilainsäädännön tietoinen rikkominen ja sen johdosta annetut seuraamukset osoittavat selkeää piittaamattomuutta lainsäädännöllisistä velvoitteista ja ovat siten osoitus siitä, että toimija ei ole sopiva ja luotettava harjoittamaan rahapelilaissa tarkoitettua rahapelitoimintaa. Kaikkien eri toimilupatyyppeiden hakijoiden, eli yksinoikeustoimiluvan, rahapelitoimiluvan sekä peliohjelmistotoimiluvan hakijan, tulisi täyttää samat luotettavuuden ja sopivuuden edellytykset.

Toimilupamenettelyn ennakoitavuutta ja objektiivisuutta tukisi myös säännökset toimilupahakemuksessa edellytettävien tietojen sisällöstä, jotka 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 kilpailulla rahapelimarkkinalla. Peliohjelmistotoimilupaa koskeva toimilupamenettely olisi kevyempi kuin muissa toimiluvissa eikä peliohjelmistotoimiluvanhaltijalla olisi vastaavaa raportointivelvollisuutta kuin rahapeli- ja yksinoikeustoimiluvanhaltijoilla. Myös peliohjelmistotoimiluvanhaltijan valvontamaksu olisi huomattavasti alempi. Toimilupamenettelyä koskevan sääntelyn katsotaan edellä mainituista syistä olevan myös oikeasuhtaista. Toimilupaa koskeviin päätöksiin olisi myös mahdollista hakea muutosta tuomioistuimessa ja siten taattaisiin hakijoiden oikeusturva.

Vaikka peliohjelmistotoiminnassa ei ole kyse kuluttajiin kohdistuvasta liiketoiminnasta, kyse on kuitenkin rahapelitoimintaan välittömästi liitännäisestä erityislaatuudesta taloudellisesta toiminnasta, jonka toimiluvanvaraisuus on katsottu kansainvälisten kokemusten perusteella yhdeksi keskeiseksi keinoksi rahapelijärjestelmä uudistukselle asetettujen, EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä hyväksytyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Peliohjelmistotoiminnan luvanvaraisuuden myötä uudessa rahapelijärjestelmässä voitaisiin tehokkaammin puuttua lainvastaisten rahapeliä tarjoavien uudessa markkinatilanteessa ja siten myös osaltaan tehostaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Vaatimus peliohjelmistotoimiluvasta muun muassa antaisi valvontaviranomaiselle laajemman yleiskuvan peliohjelmistojen toimitusketjuista ja rajoittaisi peliohjelmistojen saatavuutta järjestelmän ulkopuolisille toimijoille, jotka tarjoavat pelejä valtakunnassa.

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 yksinoikeustoimiluvanhaltijan että rahapelitoimiluvanhaltijan tulisi toimeenpanna rahapelit siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään ja että rahapelihaitat ovat mahdollisimman vähäisiä. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien toimeenpanosta säädettäisiin lisäksi valtioneuvoston asetuksella. Asetukseen sisältyisi nykyistä lainsäädäntöä vastaavalla tavalla muun muassa säännökset niin sanotuista palautusprosentista, rahapeliautomaattien enimmäismääristä sekä pelikasinoiden lukumäärästä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista. Lisäksi sisäministeriön asetuksella säädettäisiin yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien pelisäännöistä. Pelisääntöjen tulisi sisältää voitonjako ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset, rahapeliautomaattien ja kasinopelien suurimpia sallittuja pelipanoksia ja pelivoittoja koskevat määräykset ja rahapelien arvontaa koskevat määräykset. Lisäksi pelisäännöt voisivat sisältää myös muita tarpeellisia säännöksiä rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Ehdotetussa sääntelymallissa yksinoikeus olisi lisäksi myönnettävissä ainoastaan valtion kirjanpitolain mukaisessa määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle. Määräysvalta yksinoikeuden haltijassa antaisi valtiolle mahdollisuuden puuttua osakeyhtiölain mukaisin keinoin yksinoikeuden haltijan harjoittamassa rahapelitoiminnassa mahdollisesti ilmeneviin epäkohtiin myös omistuksen tuoman määräysvallan kautta. Yksinoikeuden haltija olisi täten valtion tehokkaan ja jatkuvan valvonnan kohteena EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla.

Yksinoikeuden sisämarkkinaoikeudellisen arvioinnin kannalta ei arvioida olevan olennaista merkitystä sillä, ettei yksinoikeus ehdotetussa sääntelyssä enää perustuisi lakiin, vaan määräajaksi myönnettyihin toimilupiin. Olennaista arvioidaan olevan se, että ehdotettu sääntely sisältäisi objektiiviset kriteerit sen määrittelemiseksi, millaiselle toimijalle uuden lainsäädännön mukainen yksinoikeustoimilupa voidaan myöntää. Tältä osin ehdotettu sääntely eroaa olennaisesti ennen vuoden 2012 arpajaislain muutoksen voimaantuloa vallinneesta tilanteesta, jolloin Manner-Suomessa oli kolmen eri rahapeliyhteisön rinnakkainen yksinoikeus, mutta jossa selkeitä ja objektiivisia kriteereitä yksinoikeuden myöntämiseksi ei sisällynyt 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 mukaisin tiedonsaantioikeuksin sekä tarvittaessa puuttumisen sen toiminnassa mahdollisesti ilmeneviin epäkohtiin osakeyhtiölain mukaisesti. Ehdotetun yksinoikeutta koskevan sääntelyratkaisun voidaan täten katsoa täyttävän EU-oikeudelliset vaatimukset sisämarkkinavapauksien hyväksyttävälle rajoittamiselle.

Rahapelien toimeenpanoa ja markkinointia sekä niiden valvontaa koskeva sääntely

Rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi sekä pelaajien oikeusturvan ja kuluttajansuojan varmistamiseksi rahapelilain 3 luvussa säädettäisiin muun ohella rahapelaamisen ikärajasta, pelaajien rekisteröinnistä, tunnistautuneena pelaamisesta sekä peliestoista ja pelaamista koskevista rajoituksista. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti uudessakin rahapelilaissa 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 pyrittäisiin säätämällä muun muassa yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijoiden huolenpitovelvollisuudesta, pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenetelmien luotettavuudesta sekä väärinkäytösten havaitsemista, estämistä ja ilmoittamista koskevista menettelytavoista. Rahapelien toimeenpanoa koskevien rajoittavien säännösten sisällyttäminen lainsäädäntöön on arvioitu olevan välttämätöntä, jotta rahapelihaittoja voitaisiin uudessa rahapelijärjestelmässä torjua. Säännöshedotuksissa on myös huomioitu suhteellisuusperiaate siten, että osa toimeenpanoa koskevista rajoituksista perustuisi suoraan lakiin, osasta voitaisiin tarvittaessa säätää alemman tasoisessa lainsäädännössä ja osa olisi toimiluvanhaltijoiden omaehtoisesti toteutettavissa olevia.

Ehdotetussa rahapelien 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. Tavoitteena on ollut löytää sääntelyratkaisu, jossa rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäävä, rahapelien toimeenpanoa rajoittava sääntely olisi tasapainossa kanavointikykyä ja rahapelijärjestelmän houkuttelevuutta tukevien säännösten kanssa.

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 tietosuojasetuksen asettamat velvoitteet.

Rahapelilain 4 luku sisältäisi säännökset markkinoinnista, kielletyistä markkinointikeinoista 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 säännöshedotuksissa huomioitaisiin hallitusohjelman mukaisesti lisäksi alaikäisten ja muutoin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden suojaaminen altistumiselta rahapelien markkinoinnille. Toisaalta ehdotetussa markkinoinnin sääntelyssä huomioitaisiin myös tarve ohjata kysyntää säänneltyyn ja valvottuun rahapelitoimintaan, joka on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustettu 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. Kuten toimeenpanoa koskevan sääntelyn osalta, niin myös markkinointia koskevan sääntelyn osalta tavoitteena on ollut löytää sääntelyratkaisu, jossa rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäävä sääntely olisi tasapainossa kanavointikykyä ja rahapelijärjestelmän houkuttelevuutta tukevien säännösten kanssa.

Rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin noudattamisen sekä toimiluvan edellytysten olemassaolon varmistamiseksi uudessa rahapelilaissa säädettäisiin valvovan viranomaisen monipuolisista toimivaltuuksista ja muista valvonnan keinoista. Rahapelien toimeenpanon osalta keskeisenä valvontakeinona olisi pelitapahtumien ja pelitilipahtumien 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. Laissa säädettäisiin myös toimiluvanhaltijan pääsääntöisestä velvollisuudesta sijoittaa pelijärjestelmät ja arvontalaitteet Suomeen. Säännös ei kuitenkaan tarkoittaisi kiinteän toimipaikan vaatimusta, vaan pelijärjestelmät ja arvontalaitteet voitaisiin sijoittaa säädettyjen edellytysten täytyessä myös Suomen ulkopuolelle. Lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi valvontaviranomainen voisi myös muun muassa tehdä tarkastuksia toimiluvanhaltijan toimitiloihin ja tietojärjestelmiin. Valvontaviranomaisella olisi kattavat oikeudet saada valvonnan kannalta tarpeelliset 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 toimeenpanemiin rahapeleihin kohdistuisi edellä kuvatun mukaisesti tiukempaa ja yksityiskohtaisempaa sääntelyä kuin rahapelitoimiluvanhaltijoiden 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 rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen, pelaajien oikeusturvan takaamiseen sekä väärinkäytösten estämiseen liittyviä tavoitteita.

#### Henkilötietojen suoja

Esityksen 1. lakiehdotuksessa käytettäisiin tietosuojasetukseen perustuvaa kansallista sääntelyliikkumavaraa siltä osin kuin se sisältää erityissäännöksiä henkilötietojen käsittelystä. Henkilötietojen käsittelylle on oltava yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklassa tarkoitettu käsittelyn yleinen oikeusperuste. Ehdotettuun henkilötietojen käsittelyyn soveltuvat oikeusperusteena yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohta. Näistä ensin mainitun mukaan henkilötietojen käsittely on sallittua, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan käsittely on sallittua, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Ottaen huomioon, että ehdotetussa laissa säädettäisiin muun muassa rekisterinpitoon ja tietojen luovuttamiseen liittyvistä velvoitteista, henkilötietojen käsittelyn ensisijainen oikeusperuste olisi yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, jonka perusteella rekisteröidyn oikeudet määräytyisivät. Käsittelyyn voidaan

kuitenkin katsoa samanaikaisesti liittyvän myös e alakohdassa tarkoitettua yleistä etua koskevan tehtävän suorittamista tai julkisen vallan käyttöä. Henkilötietojen käsittely ei voi perustua suoraan edellä mainittuihin tietosuoja-asetuksen kohtiin, vaan artiklan 3 kohdan mukaisesti käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Koska asiaa koskevaa unionin oikeutta ei ole, henkilötietojen käsittelystä on säädettävä erikseen kansallisessa laissa. Kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttö perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohtaan, jonka perusteella tietosuoja-asetuksen säännöksiä voidaan mukauttaa antamalla erityisiä säännöksiä esimerkiksi käsiteltävien tietojen tyypistä, rekisteröidyistä, henkilötietojen luovuttamisesta ja käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Kun käsittely perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, tulee jäsenvaltion lainsäädännön täyttää yleisen edun mukainen tavoite ja olla oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Kansallisen henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn tarpeen arvioinnissa olisi lisäksi noudatettava riskiperusteista lähestymistapaa. Esityksen 1. lakiehdotukseen sisältyvän sääntelyliikkumavaran käytön välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta sekä sen vaikutuksia ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojaan arvioidaan jaksossa 12.7.

#### Veikkaus-konserni, kilpailuoikeus ja valtiontuet

Veikkaus Oy:tä koskeva sääntely on valmisteltu hallitusohjelmaan kirjatusta lähtökohdasta, jonka mukaan Veikkaus Oy:lle jäävä yksinoikeustoiminta ja kilpailluilla markkinoilla oleva toiminta eriytetään eri yhtiöihin saman konsernin sisällä. Valmistelussa on tunnistettu, että Veikkaus Oy:n kilpailluilla markkinoilla toimivan osan ja yksinoikeuden puitteissa toimivan osan sijoittaminen samaan konserniin lisää riskiä kilpailun vääristymisestä kilpaillulla 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 kilpaillulle toimilupamarkkinalle kuuluvissa rahapeliin toimeenpanomuodoissa. Tällaisia etuja voisivat olla esimerkiksi yksinoikeusmarkkinalla saatavien monopolivoittojen käyttäminen kilpaillun markkinan toimintojen tukemiseen, yhteisten resurssien käyttö kilpailua vääristävällä tavalla, yksinoikeusmarkkinalla saatujen asiakastietojen ja -tilien hyödyntäminen kilpaillulla markkinalla sekä yhteinen markkinointi ja yhteisen brändin hyödyntäminen. Jatkossa yksinoikeustoiminnot ja kilpaillun markkinan toiminnot kuuluisivat 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 rahapelien toimeenpano yksinoikeuden haltijasta erilliseen oikeushenkilöön sekä soveltaa tavanomaisia markkinaehtoja kaikissa yksinoikeuden haltijan ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden välisissä transaktioissa sekä tilanteissa, joissa kilpailuilla markkinoilla toimiva yhtiö mahdollisesti käyttää yksinoikeusyhtiön tai konsernin yhteisiä resursseja, kuten esimerkiksi brändiä. 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 on käyty läpi Euroopan komission kanssa sen varmistamiseksi, että menetelmä poistaisi yksinoikeuden mahdollisen ylituoton valtioneuvoston edellyttämällä tavalla. Euroopan komission kilpailupääosasto on perehtynyt ehdotettuun menetelmään ja ilmoittanut 23.1.2025 päivätyssä kirjeessä alustavana arvionaan, että menetelmän mukaisesti lasketut yksinoikeuskorvaukset maksettuaan yksinoikeustoimiluvanhaltijalle ei muodostu SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea. Komission kilpailupääosaston arvion mukaan menetelmä vaikuttaa taloudellisesti perustellulta ja asianmukaiselta markkinaehtoisesta yksinoikeuskorvauksen määrittämiseksi.

#### Toimilupajärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan ja markkinoinnin torjunta

Saatavuus on keskeinen rahapelaamiseen ja pelihaittoihin liittyvä tekijä ja saatavuuden rajoittamisen erityisesti korkean riskin peleissä tiedetään olevan tehokkain tapa ehkäistä rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja. Rahapelijärjestelmän sisällä tarjontaa voidaan säännellä esimerkiksi pelien piirteiden osalta ja pelirajoituksin. Rahapelijärjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjontaan näitä toimia ei ole mahdollista kohdentaa, ja tarjonnan haittariskit ovat suuremmat. Rahapelaamisen digitalisoituessa pelaamista on siirtynyt järjestelmän ulkopuoliseen markkinaan. Haittojen torjuntaan tähtäävät toimet jäävät osittain tehottomiksi ilman järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan rajoittamiseen tähtäviä toimia. Täysin aukottomasti toimivia rajoituskeinoja ei ole 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 vaikutukset

#### 4.3.1 Yleistä esityksen vaikutuksista

##### 4.3.1.1 Vaikutusmekanismit

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

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

Esityksen tavoitteiden näkökulmasta keskeistä on se, missä määrin rahapelaaminen tapahtuu rahapeli-järjestelmän 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 rahapeli-järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan torjuntaan. Tässä tapauksessa pelaaminen siirtyy suuremmalla todennäköisyydellä järjestelmän ulkopuolelle. Rahapelaamisen riittävä sääntely on kuitenkin välttämätöntä, jotta pitkällä aikavälillä voidaan vähentää haitallista rahapelaamista. Tämä vastaavasti vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia haittakustannuksia yhteiskunnalle. Valtion rahapeli-toiminnasta saamiin verotuloihin tällä on vähentävää vaikutusta, mutta kokonaisvaikutus ei välttämättä ole negatiivinen, jos kulutus siirtyy muihin sellaisiin hyödykkeisiin, joista valtio saa verotuloja.

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<sup>47</sup>.

Toisaalta 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. Yhdistämällä 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 rahapeliin palautusprosentteja ja kertoimia, laajentaa pelivalikoimaa ja lisätä yritysten markkinointia. Nämä muutokset voivat puolestaan lisätä rahapeliin 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 kanavointiasteen nousulla voisi olla myös rahapelihaittoja vähentävä ja valtion tuloja kasvattava vaikutus tietyissä olosuhteissa.

---

<sup>47</sup> 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>.

Kilpailun lisääntymisellä voidaan siten arvioida olevan etenkin rahapelihaittojen suhteen eri suuntaan vetäviä vaikutuksia ja toimenpiteen kokonaisvaikutus pelihaittoihin ja valtion tuloihin on epäselvä. Kilpailu voi myös korkeampien palautusprosenttien myötä pienentää yhtiöiden pelikatteita ja sitä kautta valtion markkinalta saamia tuloja. Valtion tulot voivat myös pienentyä, jos Veikkaus Oy:n markkinaosuus laskee merkittävästi rahapelimarkkinoiden koon (kokonaistappioilla mitattuna) säilyessä ennallaan.

Rahapelien markkinoinnin sääntelyllä voi olla vaikutuksia pelaamisen määrään ja sitä kautta esimerkiksi pelaamisesta aiheutuviin haittoihin ja valtion rahapeleistä saamiin tuloihin. Aihetta käsittelevien kirjallisuuskatsausten<sup>48</sup> perusteella tutkimusnäyttöä rahapelien markkinoinnin tai sen sääntelyn (kausaali)vaikutuksista ei kuitenkaan juurikaan ole. Kirjallisuuskatsausten perusteella mainonnalle altistumisen sekä pelaamisen määrän ja ongelmapelaamisen yleisyyden välille löydetään kuitenkin tyypillisesti positiivinen yhteys. He ja Klein (2022<sup>49</sup>) ovat puolestaan pystyneet osoittamaan, että lottopelien myynti lisääntyy selvästi heti mainoksen esittämisen jälkeen. Heidän tuloksensa viittaavat siihen, että mainonta lisää kokonaismyyntiä, ei ainoastaan siirrä sitä aiempaan ajankohtaan. On siten varsin todennäköistä, että rahapelien mainonta lisää pelaamista, ja mainonnan sääntelyllä voidaan vähentää pelaamista ja pelaamisesta aiheutuvia haittoja.

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 (2018<sup>50</sup>) 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

---

<sup>48</sup> 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. Saatavilla osoitteessa <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. Saatavilla osoitteessa <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. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2022.11.019>.

<sup>49</sup> 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>.

<sup>50</sup> 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. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1007/s11469-018-9892-x>.



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 sijoittautuspäätökseen vaikuttava tekijä. Oletettavasti alhaisempi veroaste laskee markkinoille tulon esteitä ja lisää kannustimia osallistua säänneltyyn järjestelmään, nostaen kanavointiastetta. Toisaalta taas hyvin kireä verotus todennäköisesti heikentää kanavointiastetta nostamalla yritysten kustannuksia ja vähentämällä kannustimia hankkia toimilupa. Kanavointiasteen ja arpajaisverokannan välisestä yhteydestä on esitetty joitakin arvioita. Esimerkiksi Ruotsin valtiovarainministeriö (2023<sup>51</sup>) on arpajaisveron korottamisen vaikutusta arvioidessaan arvioinut, että prosentin veronkorotus pienentää veropohjaa 0,5 prosenttia. Marionneau ym. (julkaisematon<sup>52</sup>) 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 (2016<sup>53</sup>) on tehnyt vastaavan tarkastelun Ison-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.

Kanavointiasteen ja valtion suorien rahapelituottojen välillä voidaan olettaa vallitsevan vaikutusyhteys. Valtion suorilla rahapelituotoilla tarkoitetaan tässä valtion omistaman Veikkaus Oy:n valtiolle rahapelitoiminnan tuottona tulouttamaa rahamäärää arpajaisvero poisluettuna. Tällä hetkellä Veikkaus Oy tulouttaa koko rahapelituoton valtiolle. Oletetaan, että Veikkaus Oy:n yksinoikeuden piiriin jäävän rahapelitoiminnan tuotto säilyy nykyisellään yksinoikeuden piiriin jatkossa kuuluvien pelituotteiden osalta. Jos kanavointiaste nousee, voi Veikkaus Oy:n tuotto kilpailulle avattavalta markkinalta laskea nykyisestä lisääntyvän kilpailun myötä. Tällöin Veikkaus Oy:n valtiolle kilpaillulta markkinalta suoraan tulouttama rahapelituotto pienentyy nykytilaan nähden, jossa siis vallitsee suhteellisen matala kanavointiaste. Kanavointiasteen nousu ei täten automaattisesti lisää valtion rahapelituottoja. Lisäksi esitykseen sisältyvä ehdotus lakisääteisestä yksinoikeudesta luopumisesta voi välillisesti vähentää valtion suorina rahapelituottoja, sillä ehdotus mahdollistaa valtion omistusosuuden pienentämisen Veikkaus Oy:stä.

---

<sup>51</sup> Finansdepartementet (2023). Höjd spelskatt. Fi2023/02665. Lokakuu 2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.regeringen.se/contentassets/9d250a08bd584ff6ad4df45d311165db/hojd-spelskatt.pdf>

<sup>52</sup> Marionneau, Selin, Nikkinen & Matteucci (julkaisematon). A case of regulatory resistance? The taxation of licensed online gambling and its effects on channelling rates in Europe.

<sup>53</sup> 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). Saatavilla osoitteessa <https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/8/368/1478078895/copenhagen-economics-2016-licensing-system-for-online-gambling.pdf>.

#### 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 rahapelimarkkinoille. Arvioinnissa on kuitenkin huomioitava, että molemmissa maissa lähtötilanne ja rahapelaaminen eroaa jossain määrin Suomen nykytilasta. Esimerkiksi Ruotsissa kansallisella peliyhtiö Svenska Spelillä ei ollut lainkaan nettikasinarjontaa pokeria lukuun ottamatta ennen toimilupajärjestelmään siirtymistä, kun taas Suomessa Raha-automaattiyhdistys avasi kotimaisen nettikasinon ja -pokerin jo vuoden 2010 lopulla. Tanskassa online-pelit tulivat valtionyhtiö Danske Spilin valikoimaan 2010-luvun alussa.

Sekä Tanskassa että Ruotsissa rahapelejä tarjoavien toimijoiden määrä on kasvanut merkittävästi toimilupajärjestelmän käyttöönoton jälkeen. Tanskassa vedonlyöntiin tai nettikasinopelien tarjoamiseen oikeuttavien toimilupien määrä nousi heti ensimmäisenä vuonna toimilupajärjestelmään siirtymisen jälkeen 60:een ja on pysytellyt sen jälkeen tasaisesti noin 50–70 luvussa.<sup>54</sup> Toimiluvanhaltijoita on kirjoitushetkellä 44. Toimijoista 25:llä on lupa vedonlyöntipelien tarjoamiseen ja 38:lla online-kasinopelien tarjoamiseen.<sup>55</sup> Ruotsissa rahapelien tarjoamiseen oikeuttavia toimilupia on voimassa tuhansia, jos mukaan lasketaan esimerkiksi kaikki yleishyödylliset yhteisöt, joilla on oikeus järjestää arvontoja.<sup>56</sup> Suomen osalta on mielekästä tarkastella kaupalliseen vedonlyöntiin tai kaupalliseen online-kasinopelien tarjontaan oikeuttavia toimilupia. Tällaisia toimilupia oli kirjoitushetkellä 64 yhtiöllä. Ruotsin rahapeliviranomaisen tietojen perusteella näistä yhtiöistä 55 on rekisteröitynyt Maltalle, viisi Ruotsiin, kaksi Gibraltarille, yksi Viroon ja yksi Isoon-Britanniaan.<sup>57</sup> Ruotsin rahapelimarkkinalla toimivien yhtiöiden määrää voidaan arvioida myös sillä perusteella, kuinka moni yritys on maksanut arpajaisveroa, jolloin mukaan ei lasketa verosta vapautettuja yleishyödyllisiä yhteisöjä. Skatteverketin mukaan tällaisia yhtiöitä oli 100 vuonna 2019. Vuonna 2023 vastaava lukema oli 96.<sup>58</sup>

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

---

<sup>54</sup> 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>.

<sup>55</sup> Spillemyndigheden (2024a). License Holders. Viitattu 13.11.2024. Saatavilla osoitteessa <https://www.spillemyndigheden.dk/en/licence-holders>.

<sup>56</sup> Ks. esim. Spelinspektionen (2024). Årsredovisning 2023. Julkaistu 15.2.2024. Saatavilla osoitteessa <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/overgripande-dokument/arsredovisningar/arsredovisning-2023.pdf>.

<sup>57</sup> Spelinspektionen (2024). Aktiva spellicenser & tillstånd. Viitattu 13.11.2024. Saatavilla osoitteessa <https://www.spelinspektionen.se/sok-licens/>.

<sup>58</sup> Skatteverket (2024). Redovisade punktskatter. Viitattu 5.5.2024. Saatavilla Skatteverketin [tilastopalvelusta](#).

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 Curaçaolta. Noin kolmannes Ruotsin markkinalla toimivista konserneista tai itsenäisistä yhtiöistä toimii myös Tanskassa.

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

Tanskan rahapelimarkkinoiden kehityksestä on saatavilla vain vähän tarkkoja tietoja uudistusta edeltävältä ajalta. Tanskan rahapeliviranomainen on vuonna 2015 raportoinut, että Tanskan säänneltyjen rahapelimarkkinoiden (ns. onshore-markkina) koko oli noin 6,5 miljardia Tanskan kruunua vuonna 2011.<sup>59</sup> Vuonna 2024 julkaistussa raportissa se puolestaan raportoi konsulttiyhtiö H2GC:n tietoihin perustuen online-rahapelaamisen kanavointiasteen olleen vuonna 2011 noin 40 prosenttia.<sup>60</sup> Vuoden 2011 online-pelaamisen osuus markkinasta ei kuitenkaan ole tiedossa, joten koko rahapelimarkkinan kokoa ei pysty näillä tiedoilla päättelemään. Jos kuitenkin arvioidaan, että online-pelaamisen osuus olisi kehittynyt vuodesta 2011 vuoteen 2012 samalla tavalla kuin siitä seuraavina vuosina, eli lisääntynyt noin neljä prosenttiyksikköä vuodessa, voidaan Tanskan kokonaisrahapelimarkkinan päätellä olleen noin 9,2 miljardin Tanskan kruunun suuruinen. Toimilupajärjestelmän käyttöönoton jälkeen vuonna 2012 onshore-markkinan kooksi on raportoitu noin 7,5 miljardia kruunua.<sup>61</sup> Tanskan

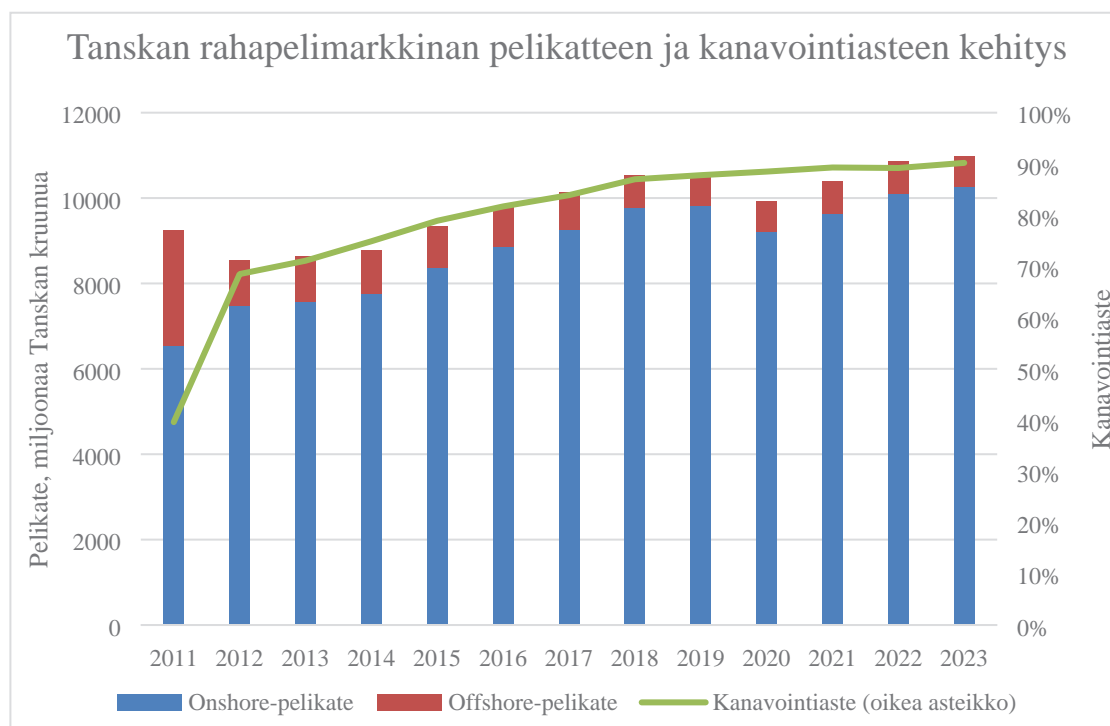
---

<sup>59</sup> 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](https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2018-12/The%20Danish%20Gambling%20Authority%27s%20annual%20report%202014_0.pdf). Säännelty pelimarkkinan kokoa kuvattu sivulla 13.

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> Spillemyndigheden (2024c). Det samlede spilmarked 2012–2023. Viitattu 5.5.2024. Saatavilla osoitteessa <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzgxYTdmYzItZjRlM0NjdmLWI1NGEtNGNkMDI5NTNj>

rahapeliviranomainen raportoi online-pelaamisen kanavointiasteen nousseen vuonna 2012 69 prosenttiin.<sup>62</sup> Tällöin rahapelimarkkinan koko olisi laskenut noin 8,5 miljardiin kruunuun ja offshore-markkinan koko noin 1,1 miljardiin kruunuun.<sup>63</sup> 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.



Kuvio 9. Tanskan rahapelimarkkinan pelikatteen ja kanavointiasteen kehitys vuosina 2011–2023. Lähde: Spillemyndigheden (2014), Spillemyndigheden (2024b), Spillemyndigheden (2024c) ja KKV:n laskelmat.

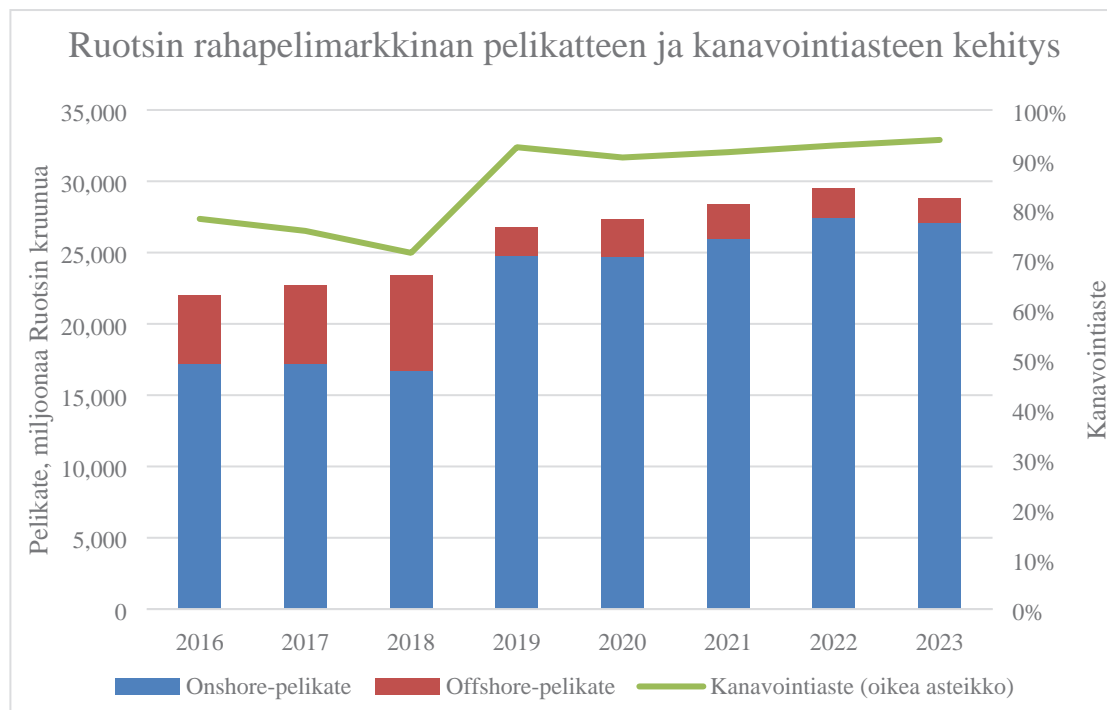
Ruotsin rahapeliviranomainen on arvioinut rahapelimarkkinan kasvaneen vuoden 2018 noin 23,4 miljardista Ruotsin kruunusta noin 26,8 miljardiin kruunuun vuonna 2019. Niin sanotun onshore-pelaamisen osuus pelaamisesta oli vuonna 2018 noin 16,7 miljardia Ruotsin kruunua ja se nousi vuonna 2019 noin 24,8 miljardiin kruunuun. Niin sanottu offshore-pelaaminen väheni kyseisinä vuosina Ruotsin rahapeliviranomaisen arvion mukaan 6,7 miljardista

[MDdhIiwidCI6IjJlOTNmMGVklWZmMzYtNDZkNC05Y2U2LWUwZDkwMjA1MGNmNSIsImMiOjh9.](#)

<sup>62</sup> Spillemyndigheden (2024b), s. 12.

<sup>63</sup> Spillemyndigheden on raportoinut online-pelaamisen osuuden onshore-markkinasta vuodesta 2012 alkaen. Vuonna 2012 se oli 31 prosenttia. Spillemyndigheden (2024b), s. 9.

kruunusta noin kahteen miljardiin kruunuun.<sup>64</sup> 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.



Kuvio 10. 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. Tanskassa Danske Spilin markkinaosuus on laskenut toimilupajärjestelmän käyttöönoton jälkeisinä vuosina, mutta se on onnistunut säilyttämään kohtuullisen korkean markkinaosuuden. Danske Spilin pelikatteen osuus Tanskan koko rahapelimarkkinan pelikatteesta oli 53 prosenttia ja onshore-markkinan pelikatteesta 64 prosenttia vuonna 2011. Lisensijärjestelmään siirtymisen jälkeen Danske Spilin markkinaosuus hiljalleen laski, mutta on tasaantunut viimeisen parin vuoden aikana. Vuonna 2023 Danske Spilin pelikatteen osuus koko rahapelimarkkinan pelikatteesta oli 46

<sup>64</sup> 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-pa-spelmarknaden/>. Folkhälsomyndighetenin raportoimat luvut on löydettävissä myös Ruotsin rahapeliviranomaisen julkaisemista tilastoista: Spelinspektionen (2024). Statistik. Viitattu 5.5.2024. <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/>.

prosenttia ja onshore-markkinan pelikatteesta 49 prosenttia.<sup>65</sup> Ruotsissa Svenska Spelin markkinaosuus oli vuonna 2018 37 prosenttia koko rahapelimarkkinalla ja 52 prosenttia onshore-markkinalla. Vuonna 2023 Svenska Spelin markkinaosuus oli 27 prosenttia koko rahapelimarkkinalla ja enää 29 onshore-markkinalla.<sup>66</sup> 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 (2016<sup>67</sup>, s. 67) mukaan vuosien 2005 ja 2016 välillä vähintään jonkinasteisesta peliongelma karsivien (NODS-pisteet<sup>68</sup> > 0) osuus väestöstä lisääntyi noin 2,5 prosentista noin 3,2 prosenttiin. Sen sijaan Rambollin (2022<sup>69</sup>, 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.<sup>70</sup> Tuoreimpien väestökyselyjen valossa näyttää siltä, että vähintään alhaisen riskin tasolla pelaavien osuus väestöstä on Ruotsissa selvästi harvinaisempaa kuin Tanskassa, Norjassa<sup>71</sup> tai Suomessa<sup>72</sup>. Tanska ei poikkea tässä suhteessa olennaisesti Norjasta ja Suomesta.

Tanskan valtion rahapelimarkkinalta saamat tulot vaikuttavat jossain määrin lisääntyneen toimilupajärjestelmään siirtymisen jälkeen.<sup>73</sup> Ruotsin valtiokonttori (2022<sup>74</sup>) on arvioinut, että valtion rahapelitoiminnasta saadut kokonaistulot olivat noin 7,4 miljardia Ruotsin kruunua vuonna 2021. Tämä on enemmän kuin toimilupajärjestelmän käyttöönottoa edeltävinä vuosina,

---

<sup>65</sup> Karjalainen, J., Koskinen, A., Kuparinen, S. & Tuorila, H. (2024). Pohjoismaiset rahapelijärjestelmät ja niiden vaikutukset. KKV:n Tutkimusraportteja 3/2024, s. 65. Saatavilla osoitteessa <https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/tutkimusraportit/pohjoismaiset-rahapelijarjestelmat-ja-niiden-vaikutukset-tutkimusraportteja-3-2024/>. Jäljempänä KKV, 2024.

<sup>66</sup> KKV, 2024, s. 63.

<sup>67</sup> 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>.

<sup>68</sup> National Opinion Research Center DSM Screen for Gambling Problems -mittari.

<sup>69</sup> 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>.

<sup>70</sup> 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>.

<sup>71</sup> 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>.

<sup>72</sup> THL, 2024.

<sup>73</sup> KKV, 2024, s. 65–66.

<sup>74</sup> 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](https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2022/2022_5---utskriftsversion.pdf).

jolloin tulot olivat hieman yli kuusi miljardia kruunua. Ero johtuu pääasiassa Svenska Spelin poikkeuksellisen suurista osingoista vuonna 2021. Jos tarkastelussa hyödynnetään Svenska Spelin osinkojen sijaan yhtiön tekemiä voittoja, niin valtion rahapelitulot ovat olleet suunnilleen samalla tasolla sekä toimilupajärjestelmän käyttöönoton jälkeen kuin ennen sitä.<sup>75</sup>

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. KKV:n kesällä 2024 julkaisemassa raportissa on arvioitu toimilupajärjestelmän siirtymisen vaikutuksia Tanskassa ja Ruotsissa siten, että rahapelimarkkinan kehitystä uudistuksen tehneessä maassa verrataan muihin Pohjoismaihin, joissa oli tuolloin käytössä yksinoikeusjärjestelmä. KKV:n raportin tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että toimilupajärjestelmän käyttöönoton myötä yritysten määrä markkinalla lisääntyy merkittävästi, rahapelaaminen kokonaisuutena lisääntyy hiukan ja rahapelaamisen kanavointiaste kasvaa huomattavasti. Pelihaitat eivät vaikuta yleistyneen ainakaan välittömästi toimilupajärjestelmän käyttöönoton myötä, mutta on mahdollista, että vaikutus pelihaittoihin ilmenee vasta pidemmän aikavälin kuluessa.<sup>76</sup>

Tanskassa ja Ruotsissa tehtiin samanaikaisesti useita erilaisia sääntelymuutoksia, eikä siten ole mahdollista arvioida, millainen vaikutus uudistuksen eri osilla on ollut. Tästä 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 2025–2028 Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan tuottojen arvioidaan olevan 550 miljoonaa euroa vuodessa kehyskaudella. Valtiovarainministeriön ennusteessa arpajaisverotuoton on arvioitu olevan 144 miljoonaa euroa vuodessa.

Taulukko 4. Arpajaisveron ja Veikkaus Oy:n arvioitu tuotto 2025–2028.

	2026	2027	2028	2029
Arpajaisveron arvioitu tuotto (Luvuissa mukana myös Paf:in osuus verosta)	144	144	144	144

<sup>75</sup> Ks. KKV, 2024, s. 63–64.

<sup>76</sup> KKV, 2024, s. 71–83.

	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>2029</b>
Veikkaus Oy:n tuotto JTS 2025-2028	550	550	550	550
<b>Valtion tulot yht.</b>	<b>694</b>	<b>694</b>	<b>694</b>	<b>694</b>

Uudessa rahapelijärjestelmässä valtion rahapeli-toiminnasta saatavat tulot koostuisivat Veikkaus Oy:n valtiolle maksamasta osingosta ja toimiluvasta valtiolle maksettavasta korvauksesta sekä toimiluvanhaltijoiden maksamasta arpajaisverosta ja yhteisöverosta. Menoja valtiolle aiheutuisi toimilupa- ja valvontatoiminnasta ja rahapelihaittojen ehkäisystä ja hoidosta. Suorien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden, talous- ja velkaneuvonnan kustannusten sekä ehkäisevän päihdetyön, sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan pelihaittatyön ja Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) avustaman järjestöjen pelihaittatyön kustannusten lisäksi rahapelihaitoista aiheutuu yhteiskunnalle epäsuoria kustannuksia esimerkiksi tuottavuuden menetyksinä. Jaksossa käsitellään seuraavaksi näitä tulo- ja menoeriä. Jakson loppuun sisältyy yhteenvetotaulukko valtiontaloudellisista vaikutuksista.

#### Veikkaus Oy:n maksama osinko

Esityksen mukaan Veikkaus Oy harjoittaisi arpajaislain nojalla yksinoikeudella rahapeli-toimintaa siihen saakka, kunnes uuden rahapelilain mukainen rahapeli-toiminta käynnistyisi vuoden 2027 alussa. Veikkaus Oy tilittäisi arpajaislain 17 §:n mukaisesti yksinoikeustoiminnasta vuosina 2025 ja 2026 kertyneen tuottonsa valtiolle tilinpäätöksen osoittaman voiton mukaisena. Vuosina 2026 ja 2027 valtiolle tuloutuisi siis arpajaislain mukaisesti koko Veikkaus Oy:n tuotto edellisiltä tilivuosilta.

Uudessa rahapelijärjestelmässä Veikkaus Oy maksaisi tuloutuksensa osinkoina vuodesta 2028 lukien. 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 rahapeli-toiminnasta saamat osinkotulot lähtökohtaisesti vähenisivät, jos valtio säilyy Veikkaus Oy:n ainoana osakkeenomistajana. Veikkaus Oy:n markkinaosuuden arvioidaan kuitenkin pienenevän, mikä voi vaikuttaa osinkotuottoa pienentävästi. Osinkotuottoon vaikuttaisi laskevasti myös yksinoikeudesta valtiolle maksettava korvaus ja sen rahoittamiseksi tarvittavan vieraan pääoman korkomenot. Vuosina 2028–2029 Veikkaus Oy:n valtiolle maksaman osingon arvioidaan olevan 120–160 miljoonaa euroa vuosittain. Mikäli valtio myöhemmin päättäisi myydä osan omistuksestaan Veikkaus Oy:ssä, valtion osuus osingoista vähenisi jatkossa, mutta sille puolestaan tuloutuisi osakkeiden myynnistä saatava kauppahinta.

#### Veikkaus Oy:n yksinoikeustoimiluvasta valtiolle maksama korvaus

Ehdotetussa sääntelyssä valtio saisi tuloja myös yksinoikeustoimiluvanhaltijan suorittamina yksinoikeuskorvauksina, joiden suuruus vastaisi yksinoikeuden nojalla toimeenpantujen rahapelien arvioituja nettopelituottoja vähennettynä yksinoikeuden haltijan kohtuulliseksi katsottavalla tuotolla. Kohtuulliseksi katsottavan tuoton olisi katettava toimiluvan nojalla harjoitetun rahapeli-toiminnan edellyttämät toiminta- ja pääomakustannukset sekä kohtuullisen voiton toiminnan harjoittamisesta. Lisäksi yksinoikeuskorvaukseen sisältyisi vuotuinen maksuerä, niin sanottu suhteellinen korvaus, jonka suuruus määräytyisi yksinoikeustoimiluvanhaltijan toteutuneiden pelituottojen perusteella. Käytännössä tämä merkitsisi, että valtion yksinoikeuden nojalla harjoitetusta rahapeli-toiminnasta suoraan lainsäädännön nojalla saamat tulot pienenisivät nykytilaan verrattuna, jossa Veikkaus Oy on



arpajaislailla velvoitettu suorittamaan tilinpäätöksensä osoittaman voiton kokonaisuudessaan valtiolle.

Valtioneuvoston kanslian arvion mukaan Veikkaus Oy:n maksettavaksi määrättävän toimiluvan peruskorvauksen suuruus olisi noin 900–1300 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 rahapelilain 19 §:n mukaisesti valtioneuvoston yleisistunto valtioneuvoston kanslian esityksestä. Yksinoikeuskorvaukset olisivat veroluonteisia. Tämän lisäksi Veikkaus Oy maksaisi yksinoikeustoimiluvan myöntämisestä toimilupaviranomaiselle toimilupahakemusten käsittelymaksun. Käsittelymaksulla katetaan toimilupatoiminnasta viranomaiselle aiheutuvia kustannuksia, joten sillä ei ole valtionaloudellisia vaikutuksia.

Peruskorvaus esitetään jaksotettavaksi useammalle vuodelle. Valtioneuvoston päättäessä yksinoikeuskorvauksesta se päättäisi myös toteutettavasta peruskorvauksen jaksottamisesta. Valtioneuvoston kanslia on arvioinut, että peruskorvaus voitaisiin jaksottaa esimerkiksi viidelle ensimmäiselle vuodelle. Tämän hetken valtioneuvoston kanslian suunnitelman mukaan peruskorvaus on tarkoitettu jaksottaa siten, että vuonna 2026 valtion talousarvioon tuloutuisi noin 50 prosenttia peruskorvauksen kokonaissummasta ja seuraavina neljänä vuotena Veikkaus Oy maksaisi 12,5 prosenttia peruskorvauksen kokonaissummasta. Vuonna 2026 Veikkaus Oy maksaisi arviolta noin 450–650 miljoonaa euroa peruskorvausta ja vuosina 2027–2030 noin 113–163 miljoonaa euroa peruskorvausta. Veikkaus Oy rahoittaisi yksinoikeustoimiluvan peruskorvauksen pääosin vieraalla pääomalla. Vieraan pääoman käyttäminen kasvattaisi yhtiön korkomenoja ja olisi osaltaan vaikuttamassa vähentävästi yhtiön voitonjakokelpoiseihin varoihin.

Valtioneuvoston yleisistunto vahvistaisi valtioneuvoston kanslian esityksestä lisäksi suhteellisen korvauksen vuosittaisen suuruuden. Tämän hetken valtioneuvoston kanslian arvion mukaan sen suuruus olisi vuosittain noin 30–60 miljoonaa euroa. Suhteellinen korvaus perustuisi edellisen vuoden toteutuneeseen pelikatteeseen eli se maksettaisiin ensimmäisen kerran yksinoikeustoimiluvan nojalla harjoitetun rahapelitoiminnan alkamisen jälkeisenä vuonna eli vuonna 2028. 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 saamien tulojen kehityksen näkökulmasta yksinoikeuden oikeudellista toteuttamistapaa suurempi vaikutus on uuden toimilupajärjestelmän käyttöönotolla, jonka seurauksena arviolta noin 30–40 prosenttia kaikesta Veikkaus Oy:n nykyisin yksinoikeudella toimeenpanemien rahapeliin 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 rahapelijärjestelmässä, 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

yksinoikeuskorvauksen 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 rahapelimarkkinan koon arvioitaisiin olevan noin nykyisellä tasollaan 1,5 miljardissa eurossa pelikatteella mitattuna, eikä uudistus vaikuttaisi tasoon merkittävästi, olisi arpajaisveron vuosittainen tuotto uudessa rahapelijärjestelmässä 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 vuosittaiseksi tuotoksi tulisi 280–330 miljoonaa euroa. Valtiovarainministeriön nykyinen arvio arpajaisveron kertymästä vuosina 2026–2028 on noin 140 miljoonaa euroa vuodessa. Arpajaisveron tuotto kasvaisi siten noin 140–190 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 tai yksinoikeuskorvausten 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. Ahvenanmaalla maksettujen arpajaisverojen rahamäärien palauttamista käsitellään jaksossa 4.3.3.7.

### Yhteisövero

Esityksessä ehdotetaan tuloverolain muuttamista siten, että Veikkaus Oy ja PAF siirtyisivät normaalin yhteisöverotuksen piiriin myös niiden yksinoikeuden nojalla harjoittaman arpajais- ja rahapelitoiminnan osalta. Näin ollen ne sekä mahdolliset muut Suomeen sijoittautuneet rahapelitoimiluvanhaltijat maksaisivat tuloverolain mukaisesti veroa saamastaan tulosta. Yhteisöveron arvioidaan olevan noin 35–55 miljoonaa euroa vuosina 2027–2029. Valtiolle tulevan yhteisöverokertymän arvellaan tulevan lähinnä Veikkaus Oy:n ja PAF:n maksamista yhteisöveroista, sillä muiden toimijoiden arvioidaan pääsääntöisesti toimivan ulkomailta käsin ilman Suomessa olevan kiinteän toimipaikan muodostumista.

### Toimilupa- ja valvontatoiminnan aiheuttamat kustannukset

Hallitusohjelman mukaan lisensijärjestelmään siirryttäessä tehostetaan rahapelitoimialan 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.

Nykyisin Poliisihallituksen arpajaishallinto sijaitsee Riihimäellä. Toimitilakulut jakautuvat Poliisihallituksen toisen toimintayksikön, asehallinnon, kanssa. Koko arpajaishallinnon (mukaan lukien tavara-arpajaiset ja rahankeräysasiat) osuus toimitilakuluista (sähkö, vuokrat, siivous, ympäristöhoito- ja ylläpitopalvelut, muut palvelut) on vuonna 2023 ollut noin 500 000 euroa, josta vuokratulujen osuus pelkästään on noin 470 000 euroa. Toimitilakustannukset ovat vuosittain nousseet hieman. Vuonna 2022 arpajaishallinnon osalta toimitilakulut olivat noin 440 000 euroa ja vuonna 2021 noin 425 000 euroa. Uuden rahapelijärjestelmän mukainen toimilupa- ja valvontatoiminto tulee sijoittumaan perustettavaan Lupa- ja valvontavirastoon, mutta toiminnon sijaintia ei ole vielä päätetty. Tulevalla Lupa- ja valvontavirastolla olisi toimipaikat jokaisella sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueella, joiden lisäksi virastolla voisi olla muitakin toimipaikkoja ja työntekopaikkoja. Lähtökohtana voi pitää toimitilakustannusten säilymistä vähintään nykyisessä suuruusluokassa. Tulevaisuudessa mahdollisesta toimipaikan siirrosta Lupa- ja valvontaviraston tiloihin aiheutuu kertaluonteiset muuttokustannukset.

Tulevien toimiluvanhakijoiden ja -haltijoiden sekä toimilupa- ja valvontatoiminnan edellyttämien henkilötyövuosien määrää ei ole mahdollista täsmällisesti ennakoida. Joitakin suuntaviivoja voidaan kuitenkin saada Ruotsista ja Tanskasta, joissa on vastaavan kaltainen rahapelijärjestelmä käytössä. Tanskan rahapelaamisen kokonaismarkkina on suuruusluokaltaan lähellä Suomea. Ruotsin kokonaismarkkina on puolestaan tällä hetkellä suurempi kuin Suomessa. Tanskassa on noin 40 toimiluvanhaltijaa ja Ruotsissa lähes 70. Toimilupa- ja valvontaviranomaisen palveluksessa oli vuonna 2022 Tanskassa 130 henkilöä (110 henkilötyövuotta) ja Ruotsissa lähes 66, jonka lisäksi oli kahdeksan rahapelitoimintaa valvovaa tarkastajaa. Vuonna 2022 Ruotsin Spelinspektionenin kustannukset olivat yhteensä noin 6,8 miljoonaa euroa ja Tanskan Spillemyndighedenin kustannukset yhteensä noin 11,4 miljoonaa euroa. Suuri osa toimiluvanhakijoista on todennäköisesti ulkomaille sijoittautuneita rahapeliyhtiöitä, minkä arvioidaan vaikuttavan toimilupa- ja valvontatehtävien luonteeseen ja siten myös resurssitarpeisiin.

Keväällä 2023 julkaistussa esiselvityksessä arvioitiin toimilupajärjestelmään siirtymisen edellyttävän merkittävien lisäresurssien osoittamista rahapelitoiminnan valvontaan ja valvontatoiminnan menojen maltillisestikin arvioiden kasvavan vuositasolla noin 30 miljoonaan euroon. Vaikka täsmällisiä arvioita henkilöstötarpeesta ja toimilupa- ja valvontatoiminnasta aiheutuvista kustannuksista ei ole mahdollista vielä tehdä, niiden arvioidaan kasvavan merkittävästi nykyisestä. Toimilupien käsittelyn kesto ei voi täsmällisesti ennakoida. Tarkoitus on, että toimilupia voisi hakea 1.1.2026 alkaen toimilupamenettelyä koskevien rahapelilain säännösten tullessa voimaan. Toimilupien käsittelylle on varattava riittävä aika sekä henkilöresurssi. Toimilupakäsittelyjärjestelmän on oltava valmiina hyvissä ajoin ennen kuin toimilupien hakeminen alkaisi. Tanskassa toimilupien käsittelyaika on nykytietojen mukaan keskimäärin 3–6 kuukautta. Näiden tietojen valossa voidaan ennakoida, että ensimmäisten toimilupien käsittelylle olisi varattava vähintään 6–9 kuukauden käsittelyaika. Jatkossa toimilupien käsittelyajan voidaan arvioida olevan lyhyempi.

Henkilöresurssin määrää on vaikeaa täsmällisesti määrittää, sillä on vaikea ennakoida, tulevatko kaikki yhtiöt hakemaan rahapelitoimilupia samanaikaisesti ja painottuen vuoden 2026 alkuun. Kuitenkin voidaan arvioida, että toimilupien alkuvaiheen käsittelyyn tulee osoittaa 10 henkilötyövuotta, jotka tulee rekrytoida jo vuoden 2025 lopulla. Verraten tulevan rahapelaamisen kokonaismarkkinaa Ruotsiin ja Tanskaan voidaan arvioida, että tulevan

toimilupa- ja valvontaviranomaisen palveluksessa rahapelitoiminnossa tulee olla vähintään noin 55 henkilötyövuotta. Henkilöstöresurssi uudessa toimilupa- ja valvontatoiminnossa tulisi koostumaan Poliisihallituksen arpajaishallinnon nykyisistä työntekijöistä sekä uusista rekrytoitavista henkilöistä. Henkilöstöresurssien rekrytointi tulisi toteuttaa pääosin vuoden 2025 aikana, mutta osa rekrytoinneista voitaisiin ajoittaa vuodelle 2026.

Lupa- ja valvontaviranomainen tarvitsee merkittävän määrän lisäresursseja erilaisiin toimintoihin ja tehtäviin, joista voidaan tässä vaiheessa tunnistaa ainakin seuraavat kokonaisuudet: suunnittelutehtävät, erilaiset viestintätehtävät, rekrytointi, uuden henkilöstön kouluttaminen ja ohjaaminen ja niihin liittyvän materiaalin tuottaminen, tiedonhallintaan liittyvät tehtävät, toimilupien myöntämiseen liittyvät tehtävät, uuden toimilupamenettelyn luomiseen liittyvät tehtävät, uudet valvontatehtävät, viranomaismääräyksien antamiseen liittyvät tehtävät sekä koko uuden toiminnon mukaiset erilaiset tehtävät. Valtaosaan näistä tehtävistä tarvitaan henkilöresurssit jo vuoden 2025 aikana. Vuoden 2026 puolella voidaan rekrytoida osa valvonnan uudesta henkilöstöstä sekä muutoksenhakumenettelyihin ja oikeudellisiin tukitoimiin keskittyvät juristit.

Peliohjelmistotoimilupia myönnetään vuodesta 2027 alkaen. Peliohjelmistotoimilupien käsittely tapahtunee saman henkilöstön toimesta, joka käsittelee rahapelitoimilupia vuonna 2026.

Myös rahanpesun valvonnasta aiheutuvien kustannusten kehitystä on vaikea arvioida, mutta oletettavaa on, että kustannukset tulevat kasvamaan. Nykyisin Poliisihallituksen arpajaishallinnon rahanpesun valvonnassa on neljä henkilötyövuotta. 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, tultaisinko myös muiden kuin Veikkaus Oy:n toimesta harjoittamaan vedonlyöntitoimintaa fyysisessä myyntikanavassa. Rahapelitoimilupa voitaisiin myöntää sekä sähköisiin että fyysisessä myyntikanavassa tarjottaviin vedonlyöntipeleihin. Voidaan arvioida, että jatkossa rahanpesun valvonnan resurssitarve tulee olemaan nykyistä suurempi.

Tietoteknisen valvonnan henkilöresurssitarpeet uusien järjestelmien osalta on arvioitu edellyttävän uudistuksen suunnittelu- ja rakennusvaiheessa (vuonna 2025) vähintään 3 henkilötyövuotta. Uuden rahapelijärjestelmän käyttöönotto- ja ylläpitovaiheen alkaessa tarve olisi tämänhetkisen arvion mukaan 8 henkilötyövuotta, kun valvovan viranomaisen tietotekninen valvonta kattaa nykyisellään 7 henkilötyövuotta.

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

Valtion vuoden 2025 talousarvioon sisältyy Poliisihallituksen toimintamenoihin lisäys 740 000 euroa rahapeliuudistukseen. Rahoitus käytetään uudistuksesta aiheutuviin Poliisihallituksen kiireellisiin lisärekrytointeihin. Valtiovarainministeriön toimintamenoihin sisältyy lisäys 370 000 euroa, joka aiheutuu rahapelitoiminnan uudistuksesta. Tämä rahoitus käytetään

toimeenpanohankkeen henkilöstö- ja ostopalvelukustannuksiin. Valtioneuvoston kanslia on lisäksi myöntänyt toimeenpanohankkeelle valtioneuvoston yhteinen toiminta ja hankkeet - määrärahasta yhteensä 416 000 euroa hanketoimiston käynnistämisen palkkauskustannuksiin.

Uudistuksen edellyttämien tietojärjestelmien eli toimilupa- ja valvontarekisterin, yksinoikeus-, rahapeli- ja peliohjelmistotoimilupien käsittelyjärjestelmän sekä peliestorekisterin suunnittelu- ja perustamiskustannusten arvioidaan olevan useita miljoonia euroja. Järjestelmäkokonaisuuteen on tarkoitus sisällyttää myös THL:n käyttöön tarvittava pelihaittarekisteri. Arviot tarkentuvat eduskuntakäsittelyn aikana hankintamenettelyn ja kilpailutuksen edetessä. Tietojärjestelmien suunnittelu- ja kehitystyö on käynnistettävä vuoden 2025 alkupuolella. Lisäksi Poliisihallitukseen tulee edellä kuvatulla tavalla palkata lisähenkilöstöä, josta aiheutuu vuosina 2025–2026 noin 2,1 miljoonan euron kustannukset. Uudistuksen toimeenpanon edellyttämistä ostopalveluista arvioidaan aiheutuvan noin 220 000 euron kustannukset. Kustannuksia ei ole mahdollista rahoittaa poliisin toimintamomentilta. Valtiovarainministeriön toimeenpanohankkeen henkilöstön palkkauskustannuksista sekä ostopalveluina hankittavista selvityksistä aiheutuu vuosina 2025–2026 lisäksi 300 000 euron kustannukset. Rahoitus näihin kustannuksiin on tarkoitus hakea valtioneuvoston yhteiset hankkeet ja toiminta -määrärahoista.

Lupa- ja valvontavirastolle uuden toiminnan ja tietojärjestelmien vastaanottamiseen liittyvistä tehtävistä aiheutuvien kustannusten on arvioitu vuonna 2026 olevan 1,3 miljoonaa euroa. Tämän lisärahoituksen tarvetta käsitellään osana julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2026–2029 ja siitä päätetään talousarviomenettelyssä.

Uudistuksen on tarkoitus olla kaikilta osin voimassa vuodesta 2027 alkaen lukuun ottamatta peliohjelmistotoimilupaa koskevia eräitä säännöksiä. Tämänhetkisen arvion mukaan toimilupa- ja valvontatoiminnan kehukseen esitettävät vuosikustannukset kokonaisuudessaan olisivat vuodesta 2027 alkaen noin 7–8,5 miljoonaa euroa. Siitä noin 2,7 miljoonaa euroa kohdentuisi uuden henkilöstön palkkauskustannuksiin. Nykyisen henkilöstö vuosittaiset palkkauskustannukset (noin 2,3 miljoonaa euroa) sekä tilakustannukset (500 000 euroa) on aikaisemmin katettu Veikkaus Oy:n toimesta, mutta jatkossa ne tulevat kustannettavaksi kehuksesta. Uusien tietojärjestelmien vuosittaisiksi pienkehitys- ja ylläpitokustannuksiksi arvioidaan noin 1,5–3 miljoonaa euroa. Arvio sisältää järjestelmien jatkuvasta kehittämisestä, päivityksistä, tietoturvan ylläpidosta sekä tarvittavasta IT-infrastruktuurin hallinnasta aiheutuvat kustannukset. Tämän lisärahoituksen tarvetta käsitellään osana julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2026–2029.

Tavoitteena on, että toimilupa- ja valvontatoiminnan aiheuttamat kustannukset katettaisiin jatkossa Veikkaus Oy:ltä ja toimiluvanvalvontajärjestelmien perittävillä toimilupa- ja valvontamaksuilla. Ehdotetun rahapelilain myötä valvontamaksuina olisi kerättävissä enintään noin 10 miljoonaa euroa. Ehdotetun 10 miljoonan euron kerättävissä olevan määrän arvioidaan riittävän kattamaan ennakoitavissa olevat toimilupamäärien kasvusta ja digitalisaatioon liittyvien valvontatyökalujen kehittämisestä johtuvat valvontaviranomaisen lähivuosien kustannustarpeet. Valvontaviranomaisen rahoituksen kestävyyttä on tarpeen tarkastella säännöllisin väliajoin, esimerkiksi 5–10 vuoden välein, sääntely-ympäristössä ja valvottavien toiminnassa tapahtuvien muutosten takia. Vaikutusten lopullista euromäärää on vaikeaa arvioida etukäteen, koska valvontamaksujen tarkat määrät eivät seuraa suoraan lain toimeenpanosta. Valvontamaksu olisi luonteeltaan veronluonteinen maksu, minkä takia siitä säädettäisiin lain tasolla. Rahapelilaki määritteli valvontamaksujen lakisäätöisen, mahdollisen enimmäismäärän sekä niiden kohdentumisen valvottavien välillä. Sen sijaan todelliset vuosittain tosiasiallisesti perittävien maksujen määrä perustuisi valvontaviranomaisen vuosittain vahvistettavaan talousarvioon. Sääntelyllä pyrittäisiin mahdollistamaan se, että

valvontamaksut kattaisivat valvonnasta todellisuudessa aiheutuvat kustannukset. Toimilupahakemusten käsittelymaksujen suuruus olisi puolestaan tarkoitus määritellä vuosittain valtion maksuperustelain nojalla asetustasoisesti kustannusvastaavuusperiaatteen mukaisesti.

Koska heti toiminnan alkuvaiheessa ei toimilupa- ja valvontamaksuja ole vielä käytettävissä, budjettirahoitusta tullaan tarvitsemaan toimilupa- ja valvontatoimintaa valmisteltaessa, ensimmäisinä vuosina ennen toiminnan vakiintumista ja mahdollisesti myös myöhempinä vuosina ottaen huomioon muun muassa maksujen ennakoimisen vaikeus sekä uuden rahapelijärjestelmän mukaisen toimilupa- ja valvontatoiminnan rakentamisesta aiheutuvat merkittävät kustannukset.

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. 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. THL:lle 98 §:n mukaisten tehtävien toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset katettaisiin THL:n toimintamenomomentilta, jolle tehtäisiin kirjaus tähän tarkoitukseen varattavasta määrärahasta.

Mahdollinen rahapelihaittojen lisääntyminen voi kasvattaa tarvetta rahapelihaittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämiselle. Esityksessä on kuitenkin lähdetty siitä, että muutoksessa pyritään säilyttämään resurssit nykyisellä tasolla siten, että työstä aiheutuvat suorat kustannukset eivät heikennä julkista taloutta. Rahoitusta käsitellään talousarviomenettelyssä ja osana julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2026–2029. Jaksossa 4.3.3.2 arvioidaan rahoitusmallin muutoksen vaikutuksia pelihaittatyöhön.

Sosiaali- ja terveysministeriön alustava arvio resurssien tarpeesta jatkossa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lakisääteiseen työhön ja valtionavustuksiin yhteensä 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 määritellyt näille kustannuksille viiden miljoonaan 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 STEA:n avustuksella.

Pelihaittatyön kustannukset on tarkoitus kattaa valtion talousarviosta vuodesta 2027 alkaen. Pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämiseen tarkoitettuja valtionavustuksia koskevat rahapelilain

säännökset tulisivat voimaan jo 1.1.2026. Vuonna 2026 aiheutuisi arviolta noin 1,5 miljoonan euron kustannukset, joilla turvattaisiin lakisääteisiä palveluja täydentävien sähköisten, anonyymien pelihaittapalveluiden jatkuvuus siirtymävaiheessa huomioiden valtionavustuksen hakemiseen ja myöntämiseen kuluva aika. Vuoden 2026 määräraha käytettäisiin sähköisten palveluiden toiminnasta aiheutuvien kulujen kattamiseen vuoden 2027 alusta. Näin ollen vuodelle 2027 arvioitu kokonaismäärärahatarve vähenisi 4,5 miljoonaan euroon. Sähköiset palvelut toimitusvoimalla nykyisellä rahoitusjärjestelyllä vielä vuoden 2026. Jatkossa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lakisääteiseen työstä ja valtionavustuksista aiheutuvat kustannukset olisivat vuositasolla noin kuusi miljoonaa euroa.

#### Rahapelihaitoista yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset

Rahapelihaitoista 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. Muun muassa Australiassa, Englannissa, Norjassa, Ruotsissa, ja Sveitsissä tehtyjen tutkimusten laskelmat osoittavat haittakustannusten olevan noin 0,12–1,22-kertaisia suhteessa rahapelikatteeseen. Haittakustannuksia koskeviin 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.

Kustannusten moninaisuutta ja suuruusluokkaa voi hahmottaa haittoja tarkastelemalla. Yksilötasolla niitä ovat esimerkiksi varojen menetykset, työttömyys, mielenterveyden ja somaattisen terveyden ongelmat, rikollisuus, konkurssit, kodittomuus ja itsemurhat. Yhteisötasolla haittoja ja niiden myötä kustannuksia aiheutuu perheiden taloudellisen tilanteen heikkenemisestä, työpoissaoloista, työongelmista, työn menetyksestä, ihmissuhdeongelmista (avioerot, perheen laiminlyönti) ja perheessä tapahtuvista rikoksista, kuten lähisuhdeväkivallasta, maksuvälinepetoksista ja varkauksista. Yhteiskunnan tasolla haitat ja niistä terveyteen ja hyvinvointiin liittyvät kustannukset aiheutuvat esimerkiksi rahapelaamiseen liittyvästä rikollisuudesta, ongelmapelaamisesta, sosiaali- ja terveydenhuollosta, sääntelystä ja haittojen ehkäisytöistä. Yhteiskunnan tasolla myös tuottavuusmenetykset (poissaolot, heikko työteho ja työkyvyttömyys, työvoiman korvaaminen, rahapelirikollisuus, kuolemat) aiheuttavat kustannuksia.

Toimilupajärjestelmän siirtymisen vaikutuksiin rahapelihaittoihin ja rahapelihaitoista aiheutuviin kustannuksiin vaikuttaa merkittävästi se, miten asiakokonaisuudet käytännössä ratkaistaan osana uudistusta. Haittoihin ja haittakustannuksiin vaikuttaa erityisesti uudistuksen toimeenpano rahapeliin markkinointiin ja saatavuuteen vaikuttavien tekijöiden osalta. Toimilupajärjestelmään siirtyminen todennäköisesti lisää rahapeliin markkinointia ja saatavuutta, millä on rahapeliin 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 rahapeliin näkyvyyden, saatavuuden ja saavutettavuuden lisääntymisen voidaan arvioida kokonaisuutena lisäävän rahapelihaittoja ja näin ollen myös rahapelihaitoista aiheutuvia kustannuksia yhteiskunnalle.

Yhteenvedon voidaan todeta, että rahapelihaitoista koituu yhteiskunnalle moninaisia ja merkittäviä kustannuksia, jotka ulottuvat yksilö- ja perhetason ongelmista aina kansantaloudellisiin vaikutuksiin saakka. Kuten edellä todetaan, rahapelihaittojen todellisia euromääräisiä kustannuksia on haastavaa arvioida tarkasti johtuen olennaisten tietojen puutteellisesta mittaamisesta ja raportoinnista, sekä yhtenäisten laskentamenetelmien puutteesta.

THL on käynnistänyt hankkeen, jossa pyritään arvioimaan rahapelihaittoihin liittyviä yhteiskunnallisia kustannuksia Suomessa. Tutkimustieto rakentuu vaiheittain useammista itsenäisistä tutkimuksista. Keskeistä kuitenkin on, että jokaisen osatutkimuksen tulokset tuottavat uutta tietoa rahapelihaittakustannuksista Suomessa. Hankkeen ensimmäinen vaihe, joka on jo aloitettu, tarkastelee kriittisesti menetelmiä, joilla rahapelihaittakustannuksia on laskettu aiemmissa tutkimuksissa ja raporteissa. Tarkoituksena on luoda vankka perusta tutkimukselle ja luotettavammille rahapelihaittakustannusarvioille. Vaiheiden 2 ja 3 tavoitteena on tuottaa varsinaisia laskelmia ja arvioita rahapelihaittakustannuksista Suomessa. Vaiheessa 2 tarkastellaan rahapeliriippuvuuteen liittyviä kustannuksia ja vaiheessa 3 ongelma- ja riskitason pelaamisen aiheuttamia yhteiskunnallisia kustannuksia. Hankkeessa tarkastellaan rahapelihaittoihin keskeisesti liittyviä kustannuksia, kuten rahapeliriippuvuuden takia ennalta aikaisesti menetettyjä elinvuosia sekä rahapeliriippuvuuteen, ongelma- ja riskitason pelaamiseen liittyvää palvelujen käyttöä, velkaantumista, työpanosmenetyksiä, tulonsiirtoja ja rikollisuutta.

Yhteenvedon valtiontaloudellisista vaikutuksista

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, minkä vuoksi valtion tulot olisivat uudistuksen alkuvaiheessa suuremmat kuin pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna.

Taulukkoon ei sisälly arvioita toimilupa- 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. Yhteisöveron osalta taulukkoon sisältyy arvio ainoastaan Veikkaus-konsernin maksamasta yhteisöverosta. Mahdollisten Suomeen sijoittautuvien uusien yhteisöverovelvollisten rahapeli-toimijoiden lukumäärää ja verotuottovaikutusta ei ole mahdollista arvioida, mutta esimerkiksi Ruotsin rahapelijärjestelmäuudistuksen verotuottovaikutuksiin nähden verotuottojen mahdollisen lisäyksen otaksutaan olevan verrattain rajallinen. Valtion varoista Ahvenanmaan maakunnalle palautettavia PAF:lle maksuunpantavien yhteisöverojen rahamääriä käsitellään jaksossa 4.3.3.7.

Taulukkoon ei myöskään sisälly arvioita rahapelihaitoista valtiolle aiheutuvista kustannuksista (pois lukien sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan pelihaittatyön kustannukset), koska edellä todetun mukaisesti rahapelihaittojen todellisia euromääräisiä kustannuksia on haastavaa arvioida tarkasti johtuen olennaisten tietojen puutteellisesta mittaamisesta ja raportoinnista, sekä yhtenäisten laskentamenetelmien puutteesta. Keskeisen suoran kustannuserän valtiolle pelihaittojen osalta muodostavat sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteiset palvelut. Pelihaittojen mahdollinen kasvu, siihen liittyvä lisääntyvä avun tarve ja palveluihin hakeutuminen merkitsisi huomattavaa lisäkuormaa näille palveluille ja lisäisi tarvetta panostaa haittoja ehkäisevään työhön osana kuntien ja hyvinvointialueiden ehkäisevää päihdetyötä. Samalla tarve kansalaisjärjestöjen pelihaittatyölle lisääntyisi. Esitettyyn lainsäädäntökokonaisuuteen ei sisälly esitystä kuntien ja hyvinvointialueiden tai kansalaisjärjestöjen resurssien lisäämisestä. Rahapelihaittojen mahdollisesti kasvaessa tarvetta panostaa lisää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja ehkäisevään työhön voidaan kuitenkin pitää ilmeisenä. Esityksen ennakoituja vaikutuksia kuntien ja hyvinvointialueiden lakisääteisille sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille sekä esityksen kanssa samanaikaisesti tapahtuvia muutoksia kansalaisjärjestöjen organisoiman työn toimintaedellytyksissä STEA-rahoituksen leikkausten johdosta on käsitelty jaksossa 4.3.3.8.

Taulukko 5. Valtion rahapelijärjestelmästä saamat tuotot 2026–2029.

	2026	2027	2028	2029
Arpajaisveron arvioitu tuotto (Luvuissa mukana myös PAF:n osuus verosta)	140	280–330	280–330	280–330
Yhteisöveron arvioitu tuotto	0	35–55	35–55	35–55
Veikkaus Oy:n arvioitu tuotto (Osinkotuottoa uudessa rahapelijärjestelmässä vuodesta 2028 lukien)	450–500	450–500	120–160	120–160
Veikkaus Oy:n yksinoikeustoimiluvan <i>peruskorvaus</i> (kertaluonteinen toimilupakaudelle eli 10 vuodeksi, jaksotettuna etupainotteisesti viidelle vuodelle)	450–650	113–163	113–163	113–163
Veikkaus Oy:n yksinoikeustoimiluvan <i>vuotuinen korvaus</i>	0	0	30–60	30–60
Pelihaittatyön rahoitus	-1,5	-4,5	-6	-6

	2026	2027	2028	2029
<b>Valtion tulot yhteensä</b>	<b>1039–1289</b>	<b>874–1044</b>	<b>572–762</b>	<b>572–762</b>

#### 4.3.2.2 Yritykset

Esityksellä olisi vaikutuksia rahapelitoimintaa harjoitaviin yrityksiin, rahapelejä niiden lukuun myyviin asiamiesyrityksiin, rahapeliin toimeenpanossa käytettäviä peliohjelmistoja tarjoaviin yrityksiin, verkko-operaattoreihin, media- ja markkinointialalla toimiviin yrityksiin, tapahtumateollisuuden toimijoihin sekä urheilusektorin eri toimijoihin. Lisäksi esityksellä olisi vaikutuksia hevos- ja maaseutualalla toimiviin yrityksiin jäljempänä jaksossa 4.3.3.11 esitetyllä tavalla.

Rahapelimarkkinoiden avaaminen kilpailulle mahdollistaa uusien yritysten markkinoille pääsyn ja lisää merkittävästi toimijoiden määrää markkinoilla, vaikuttaen yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen. Veikkaus Oy:n tulisi todennäköisesti mukauttaa kilpailukeinonsa käyttöä säilyttääkseen korkean markkinaosuuden, mutta esityksellä ei todennäköisesti ole vastaavaa vaikutusta muihin Suomen markkinalle tuleviin toimijoihin, koska ne toimivat jo nyt pääsääntöisesti avoimen kilpailun ympäristössä. Toimilupajärjestelmään siirtyminen avaa uusille toimijoille mahdollisuuksia erilaisten kilpailukeinojen käyttöön. Toisaalta niihin kohdistuu jatkossa myös kilpailukeinojen käyttöä rajoittavaa sääntelyä, kuten verokantaa ja valvontamaksua koskeva sääntely sekä rahapeliin toimeenpanoa ja markkinointia koskevat rahapelilain rajoitukset.

Esityksen Veikkaus Oy:hyn kohdistuvat vaikutukset kohdistuvat Veikkaus Oy:n pelikatteeseen, markkinaosuuteen, hallinnolliseen taakkaan ja muihin sääntelyn noudattamiskustannuksiin, sekä yksinoikeustoimilupiin kohdistuvan toimilupakorvauksen (yksinoikeuskorvaus) maksamisesta. Lisäksi Veikkaus Oy:lle muodostettaisiin uudenlainen konsernirakenne, jota varten perustettaisiin kolme uutta yhtiötä.

Vaikutukset muihin rahapelitoimintaa harjoitaviin yrityksiin riippuvat siitä, millainen vaikutus uudistuksella on markkinan kokoon ja kanavointiasteeseen sekä siitä, millaisen aseman Veikkaus Oy saavuttaa markkinalla. Voidaan kuitenkin arvioida, että uudistus hyödyttää useita rahapelitoimintaa harjoittavia yhtiöitä ja erityisesti kokoluokaltaan suurempia yhtiöitä. Osa pienemmistä yhtiöistä saattaisi pitää mahdollisena markkinoille tulon esteenä esimerkiksi korkeaa verokantaa tai valvontamaksua varsinkin, jos ne arvioisivat sääntelyn asettavan lisäksi tiukkoja rajoituksia rahapeliin toimeenpanolle tai markkinoinnille. Myös kumppanuusmarkkinoinnin kieltäminen ja suhteellisen korkeat tietotekniset kustannukset voivat vaikuttaa toimijoiden väliseen kilpailuasetelmaan erityisesti pienempien ja suurempien toimijoiden välillä.

Ehdotetusta sääntelystä aiheutuisi hallinnollista taakkaa ja muita sääntelyn noudattamiskustannuksia toimiluvanhakijoille ja -haltijoille toimilupahakemusten käsittelymaksuista, valvontamaksusta, toimilupa-, raportointi- ja valvontamenettelyihin liittyvistä tehtävistä, pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenettelyiden tarkastuksista sekä velvollisuudesta toimittaa peli- ja pelitilitapahtumat valvontaviranomaiselle sekä säilyttää tietoja viiden vuoden ajan. Tietojärjestelmäkustannuksia syntyisi myös velvollisuudesta varmistaa pelaajia koskevien tietojen välittyminen peliestojärjestelmästä rahapeliyhtiön pelijärjestelmään sekä huolenpitovelvollisuuteen sisältyvästä velvollisuudesta käsitellä pelaajadataa automaattisesti. Lisäksi valvontaan ja rahanpesun torjuntaan liittyvät velvoitteet voisivat aiheuttaa toimiluvanhaltijoille hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Markkinointia

koskevien lainsäädännöllisten velvoitteiden noudattamisella ei arvioida olevan suuria taloudellisia vaikutuksia toimiluvan piiriin hakeutuville yrityksille.

Peliohjelmistotoimittajien osalta voidaan arvioida syntyvän Suomeen uutta liiketoimintaa. Ehdotettu sääntely aiheuttaisi jossain määrin sääntelytaakkaa peliohjelmistotoimittajille, mutta sääntelyllä luotaisiin osaltaan myös tasapuoliset kilpailuedellytykset peliohjelmistomarkkinoille. Peliohjelmistotoimilupaa koskeva sääntely saattaa jossain määrin rajata Veikkaus Oy:n ja rahapelitoimiluvan haltijoiden mahdollisuuksia valita peliohjelmistotoimittaja.

Asiamestotoiminnasta toimiluvan haltijoille aiheutuisi suoria kustannuksia asiamiespalkkioista ja myyntilaitteistojen ylläpidosta. Esityksen omavalvontasuunnitelman laatimisveloitteen laajentumisesta aiheutuisi hallinnollista taakkaa asiamiehille. Myös asiameiesten saamat asiamiespalkkiot todennäköisesti vähentyisivät urheiluvedonlyöntiä koskevien asiamiespalkkioiden osalta. Esityksestä ei arvioida aiheutuvan merkittäviä kustannuksia hosting-, internet- ja alustapalveluntarjoajille tai teleyrityksille. Kumppanuusmarkkinointia koskevalla kielläolla olisi vaikutuksia kumppanuusmarkkinointia tarjoavan yritysjoukon mahdollisuuksiin tarjota palveluitaan uudessa rahapelijärjestelmässä toimiville rahapeliyhtiöille. Esityksen johdosta tapahtuvalla markkinoinnin kasvulla olisi myönteisiä vaikutuksia Suomessa mediayhtiöiden tuloihin. Esityksellä olisi lisäksi myönteisiä vaikutuksia tapahtuma-alan yritysten markkinointituloihin. Esitys rajoittaisi kryptovarojen tarjoajien mahdollisuutta toimia rahapelimarkkinalla. Urheilusponsoroinnin voidaan arvioida lisääntyvän rahapelijärjestelmän voimaantumisen jälkeisinä vuosina merkittävästi, jonka jälkeen sponsorointitulojen kasvun arvioidaan tasoittuvan.

Yritysvaikutusten arviointi perustuu erityisesti ministeriöiden ja viranomaisten kuulemisiin, rahapelitoimintaa harjoittavilta ja niitä edustavilta toimijoilta saatuun tietoon sekä keskeisistä verrokkimaista Ruotsista ja Tanskasta saatuihin kokemuksiin. Rahapelialan toimijat ovat valmistelun aikana tuoneet esille, että vaikutuksia ei ole kaikilta osin mahdollista täsmällisesti arvioida, koska yrityksiin kohdistuvista vaatimuksista säädettäisiin osin asetustasoisella lainsäädännöllä, ja valvontaviranomainen voisi antaa määräyksiä muun muassa tietoteknisen valvonnan toteuttamisen teknisistä edellytyksistä. Yritysvaikutuksiin on sisällytetty näiltä osin vaihtoehtoisia arvioita ottaen huomioon sen, vastaisiko alemman tasoinen sääntely esimerkiksi keskeisten verrokkimaiden sääntelyä.

### Rahapelimarkkinat

Rahapelimarkkinoiden avaaminen kilpailulle mahdollistaa uusien yritysten markkinoille pääsyn ja johtaa todennäköisesti siihen, että toimijoiden määrä markkinoilla kasvaa merkittävästi. Ruotsin ja Tanskan esimerkkien valossa huomioiden myös ehdotetun sääntelyn sisällön voidaan pitää todennäköisenä, että Suomesta toimilupaa hakee joitakin kymmeniä rahapeliyhtiötä. Ruotsin ja Tanskan kokemusten perusteella markkinalle tulee oletettavasti sekä suuria kansainvälisiä pörssiyrityksiä että keskisuuria ja pienempiä paikallisia toimijoita. Lähinnä Maltalle ja Viroon sijoittautuneet pienemmät toimijat hankkinevat toimiluvan Suomesta, mikäli ne arvioivat liiketoimintaympäristön olevan niille suotuisa. Toimilupaa hakevat yritykset ovat todennäköisesti pitkälti samoja, jotka nykyisellään toimivat Ruotsin ja Tanskan markkinoilla. Tätä oletusta tukee se, että suomalaisten nykyisestä järjestelmän ulkopuolisesta pelaamisesta merkittävä osa kohdistuu toimijoille, joilla on toimilupa Ruotsissa ja/tai Tanskassa. Hevospelikohtaisen vedonlyönnin osalta voidaan olettaa, että markkinaa tulevia toimijoita tulisi olemaan rajallinen määrä, mikä vastaisi Ruotsin ja Tanskan tilannetta. Suomen uusi rahapelijärjestelmä eroaa jossain määrin Tanskan ja Ruotsin järjestelmistä erityisesti

markkinointisääntelyn osalta, mikä tulisi eräiden rahapelitoimialan edustajien mukaan mahdollisesti vaikuttamaan siihen, etteivät kaikki samat pienet ja keskisuuret toimijat välttämättä hakeudu Suomen markkinalle.

Edellä kuvatulla oletettavalla markkinalla toimivien yritysten määrän merkittävällä kasvulla arvioidaan olevan vaikutuksia yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen. Oletettavasti suurin vaikutus kohdistuu sellaiseen osaan rahapelimarkkinaa, jolla Veikkaus Oy ei nykyisellään kohtaa juurikaan kilpailua. Erityisesti tiettyjen verkossa pelattavien rahapeliin 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 vaikutuksia Veikkaus Oy:n ja Suomesta rahapelitoimilupaa hakevien yhtiöiden toimintaan. Veikkaus Oy joutuu todennäköisesti mukauttamaan kilpailukeinonsa käyttöä vastaamaan muuttunutta markkinatilannetta, jos se mielii säilyttää korkean markkinaosuuden. Se saattaa joutua esimerkiksi lisäämään tiettyihin asiakasryhmiin kohdistuvaa markkinointiaan sekä kasvattamaan nykyisin kilpailulta suojassa olevien pelien toimeenpanomuotojen voittopotteja ja palautusprosentteja, jotta se säilyy asiakkaiden silmissä houkuttelevana vaihtoehtona.

Muut markkinalle tulevat toimijat puolestaan toimivat jo nykyisellään pääsääntöisesti avoimen kilpailun ympäristössä, joten toimilupajärjestelmään siirtymisellä ei todennäköisesti ole vastaavaa vaikutusta niiden toimintaan. Toisaalta rahapelitoimiluvan myöntämisen myötä toiminnan aloittavien muiden yhtiöiden on joissain määrin mukautettava toimintaansa markkinointinsa ja tarjottavien rahapelimuotojen osalta. Ehdotuksen mukaiset bonus- ja kumppanuusmarkkinoinnin rajoitteet ja kiellot edellyttäisivät muutoksia rahapelitoimiluvanhakijoiden nykyisiin markkinointistrategioihin. Vastaavasti yksinoikeustoimiluvan alle jäävät pelimuodot ja yhdistelmäpelit, jotka sisältävät piirteitä rahapelitoimiluvan alaisista pelimuodoista ja yksinoikeustoimiluvan alaisista peleistä tulisi poistaa Manner-Suomeen kohdistettavasta tarjonnasta. Peliohjelmistotoimiluvan hakijoiden tulisi puolestaan muokata tarjontaansa ehdotetun sääntelyn mukaiseksi esimerkiksi sähköisten raha-automaattipeliin osalta kierrosnopeuden, panostusmekanismin ja panoskoon, bonustoimintojen ja muiden peliominaisuuksien osalta. Olisi myös mahdollista, että peliohjelmistotoimiluvan haltijan tulisi poistaa peli Suomeen kohdistuvasta tarjonnastaan. Vaikutuksia ei ole mahdollista tarkemmin vielä arvioida, koska vaikutukset riippuvat osittain tulevasta asetustasoisesta sääntelystä.

Toimilupajärjestelmään siirtyminen avaa kuitenkin uusille toimijoille mahdollisuuksia erilaisten kilpailukeinojen käyttöön. Niille avautuu esimerkiksi nykyistä laajemmat mahdollisuudet markkinoida palvelujaan suomalaisille kuluttajille ja sponsoroida eri tahoja. Toisaalta niihin kohdistuu jatkossa myös kilpailukeinojen käyttöä rajoittavaa sääntelyä. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että sääntelykokonaisuus tasapuolistaa yritysten kilpailukeinojen käyttöä toimilupajärjestelmän piiriin kuuluvien toimijoiden osalta, 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 osaluueilla, joissa kilpailu vapautuu. Hevospelaamisen osalta markkinan toimivuuteen vaikuttaisi huomattavasti mahdollisuus yhteiseen pooliin pelaamiseen markkinaa tulevien eri toimijoiden osalta.

Esimerkiksi korkea verokanta ja valvontamaksu saattavat vähentää yritysten välistä kilpailua, jos markkinoille tuloa harkitsevat yhtiöt arvioivat markkinoille tulon kynnyksen niiden vuoksi liian korkeaksi suhteessa markkinoille tulosta saataviin hyötyihin. Yritykset ottavat arviointia tehdessään huomioon myös muun sääntelyn, kuten rahapeliin toimeenpanon ja markkinoinnin rajoitukset. Liian kireä sääntely voi vähentää markkinalle tulevien yritysten määrää ja sitä kautta kilpailua. Voidaan olettaa, että ainakaan suuremmat yhtiöt eivät jättäytyisi markkinoiden ulkopuolelle, jolloin vaikutus kilpailuun olisi vähäinen.

Rahapelitoimintaa harjoittavien osalta on tuotu esille, että niin sanotun kumppanuusmarkkinoinnin kieltäminen vaikuttaisi toimijoiden väliseen kilpailuasetelmaan erityisesti pienempien ja suurempien toimijoiden välillä, sillä on mahdollista, että Ruotsin ja Tanskan markkinoilla kumppanuusmarkkinointia laajasti hyödyntävät pienet ja keskisuuret yhtiöt päättävät olla hakematta Suomen toimilupaa. Suomalainen Rahapeliyhdistys ry on tuonut esille, että pienten ja keskisuuren rahapelioperaattoreiden asiakashankinnasta tyypillisesti 60–90 prosenttia tulee kumppanuusmarkkinoinnin kautta. Näiden toimijoiden tulisi muuttaa markkinointistrategioitaan ja panostaa näkyvyyden saamiseen sallittujen markkinointiväylien kautta. Pienillä ja keskisuurilla operaattoreilla ei tyypillisesti ole resursseja kilpailla isojen operaattoreiden kanssa näkyvyydestä näissä kanavissa. Kumppanuusmarkkinoinnin kieltäminen tulisi Suomalainen Rahapeliyhdistys ry:n arvion mukaan heikentämään rahapelijärjestelmän kanavointikykyä 20 prosenttiyksikön verran.

Veikkaus Oy:n kilpailuilla markkinoilla toimivan osan ja yksinoikeuden puitteissa toimivan osan sijoittamisen samaan konserniin arvioidaan lisäävän riskiä kilpailun vääristymisestä kilpaillulla markkinalla. Ehdotettuun sääntelyyn sisältyy keinoja, joilla kilpailun vääristymistä pyritään estämään, joita käsitellään jaksossa 4.2. Rahapelitoimiluvan mukaista toimintaa jatkossa harjoittavan Veikkaus Oy:n tytäryhtiön mahdollisuus hyödyntää yksinoikeusjärjestelmän alaisuudessa Veikkaus Oy:lle kertynyttä asiakasrekisteriä, saattaa jossain määrin vaikuttaa kilpailuun. Suhteellisesti suurin kilpailua vääristävä vaikutus kohdistuisi pieniin ja keskisuuriin toimiluvanhakijoihin, joille ei ole kertynyt merkittävää asiakasrekisteriä suomalaisista pelaajista. Myöskään muilla suuremmilla toimiluvanhakijoilla ei ole laajuudeltaan Veikkaus Oy:n kanssa vertailukelpoista asiakasrekisteriä suomalaisista.

Ehdotuksella voi toteutuessaan olla vaikutuksia myös kilpaillulla markkinalla toimivien rahapeliyhtiöiden väliseen kilpailuun. Ehdotetun rahapelilain sääntely sisältää rahapeliyhtiötä velvoittavia hallinnollisia toimenpiteitä, kuten raportointivelvollisuus ja velvoite laatia erilaisia menettelytapoja rahapeliin toimeenpanossa, jotka ovat sisällöltään ja laajuudeltaan samanlaisia kaikille rahapelejä toimeenpaneville toimiluvanhakijoille riippumatta niiden henkilöstön määrästä tai liikevaihdon suuruudesta. Rahapeliyhtiötä koskevat velvoitteet peli- ja pelaajadatan toimittamisesta valvontaviranomaiselle teknisen rajapinnan kautta ja rahapeliyhtiöiden pelijärjestelmien integraatio peliestojärjestelmän kanssa aiheuttavat puolestaan yhtiöille välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Kustannukset ovat arviolta vähintään useita kymmeniä tuhansia euroja riippumatta rahapeliyhtiön koosta ja liikevaihdosta. Rajapinnan rakentamisesta aiheutuvat kustannukset ja peliestorekisteriin integroituminen ovat välttämättömiä toimenpiteitä toimilupajärjestelmään pääsemiseksi, ja suhteellisten korkeiden tietoteknisten kustannusten voidaan arvioida rasittavan suhteessa enemmän pienempiä yhtiöitä. Korkeat kustannukset voivat jopa johtaa siihen, että jotkut pienet yritykset eivät hakeudu lainkaan toimilupajärjestelmän piiriin. Näin ollen sääntelyn voidaan jossain määrin arvioida suosivan suurempia yrityksiä ja sellaisia yrityksiä, joilla on jo entuudestaan olemassa sellaiset tietojärjestelmät ja muu tarvittava teknologia, joita ehdotetussa sääntelyssä edellytetään. Toisaalta uudessa rahapelilaissa on porrastettu rahapeliyhtiöiden maksettavaksi tulevien valvontamaksujen määrä siten, että valvontamaksu on suurempi niille toimijoille, joilla on

suurempi pelikate. Tällä on puolestaan pienempiä yrityksiä suosiva vaikutus, joka voi osaltaan taas kannustaa pienempiä yrityksiä hakeutumaan toimilupajärjestelmän piiriin.

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 rahapeliä kokonaismarkkina ei näyttänyt kasvaneen toimilupajärjestelmän käyttöönoton myötä.<sup>77</sup> 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 välittömiä ja välillisiä 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 30–50 prosentin markkinaosuuden kilpaillusta markkinasta. Uudistuksen vaikutus Veikkaus Oy:n pelikatteeseen riippuu markkinaosuuskehityksen ohella myös siitä, miten markkinan koko kehittyy. Veikkaus Oy:n pelikate voi siten jopa kasvaa, vaikka sen markkinaosuus pienenee. Uudistuksen vaikutus Veikkaus Oy:n kannattavuuteen riippuu pelikatekehityksen ohella myös siitä, millaisia vaikutuksia uudistuksella on sen maksamiin voittoihin ja palautusprosentteihin sekä sen kustannuksiin. Jos Veikkaus Oy:n pelikate pienenee, sillä on todennäköisesti negatiivinen vaikutus sen kannattavuuteen. Rahapelimarkkinalla merkittävä osa kustannuksista on kiinteitä, eli niitä ei pystytä sopeuttamaan pelikatteen pienentyessä. Kilpailu voi pakottaa Veikkaus Oy:n myös kasvattamaan palautusprosentteja sellaisissa 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 mieli säilyttää vahvan aseman markkinalla.

Ehdotetusta sääntelystä aiheutuisi Veikkaus Oy:lle jossain määrin sääntelytaakkaa eli hallinnollista taakkaa ja muita sääntelyn noudattamiskustannuksia. Sääntely merkitsisi, että Veikkaus Oy:n olisi haettava ja saatava toimivaltaiselta valvontaviranomaiselta tarvittavat toimitukset yksinoikeuden piiriin kuuluvien rahapeliä toimeenpanon jatkamiseksi. Tämä aiheuttaisi Veikkaus Oy:lle lisääntynyttä hallinnollista työtä ja kustannuksia verrattuna

---

<sup>77</sup> Ks. myös KKV, 2024, s. 73–74 ja 78–79.

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. Veikkaus Oy:lle aiheutuisi lisäksi hallinnollista taakkaa ehdotetun rahapelilain mukaisista raportointi- ja tiedonantovelvollisuuksista. Sääntelyn noudattamiskustannuksia syntyisi toimilupahakemusten käsittelymaksuista ja valvontamaksuista.

Lisäksi esimerkiksi pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenettelyjen arviointi tarkastuslaitoksen toimesta, pelitapahtumien ja pelitilitapahtumien tekninen valvonta sekä keskitetty peliestorekisteri aiheuttaisi sääntelyn noudattamiskustannuksia, koska yhtiön tulisi toteuttaa niiden vuoksi tietojärjestelmämuutoksia.

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.

Veikkaus Oy:öön ja Veikkaus-konserniin sovellettaisiin nykyiseen tapaan osakeyhtiölain säännöksiä. Veikkaus Oy:öön sovellettaisiin edelleen myös valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia. Esityksellä ei siten olisi vaikutuksia Veikkaus Oy:öön tältä osin.

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 muutoksenhakutuomioistuimien 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 rahapeliin tuotoista ohjautuisi valtiolle. Jos yksinoikeuskorvauksen mitoituksessa onnistutaan, Veikkaus Oy:lle jäisi ainoastaan ehdotetun sääntelyn mukaisesti määräytyvä kohtuulliseksi katsottava tuotto kyseisten rahapeliin toimeenpanosta. Veikkaus Oy rahoittaisi yksinoikeuskorvauksen 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. Yksinoikeuskorvauksen lisäksi Veikkaus Oy maksaisi arpajaisveroa, jota käsitellään tarkemmin jaksossa 4.3.2.1. Jatkossa Veikkaus Oy maksaisi myös yhteisöveroa.

Ehdotetulla peliohjelmistotoimilupaa koskevalla sääntelyllä olisi myös vaikutuksia Veikkaus Oy:öön rahapelilain mukaisena toimiluvanhaltijana. Toimiluvanhaltija saisi hyödyntää toimeenpanemissaan rahapeleissä ainoastaan peliohjelmistotoimiluvanhaltijoiden toimittamia peliohjelmistoja. Tämä aiheuttaisi toimiluvanhaltijoille jossain määrin sääntelytaakkaa. Peliohjelmistotoimilupaa koskeva sääntely saattaa jossain määrin rajata mahdollisuuksia valita peliohjelmistotoimittaja. Voidaan kuitenkin pitää hyvin todennäköisenä, että lähes jokainen suuri peliohjelmistotoimittaja tulee hakemaan Suomesta peliohjelmistotoimilupaa. Yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvanhaltijan tulisi myös osaltaan pyrkiä varmistamaan, että peliohjelmistotoimittaja hakee rahapelilain edellyttämää toimilupaa. Peliohjelmistotoimittaja vastaisi itse toimiluvan hakemisesta, sen aiheuttamista kustannuksista sekä peliohjelmistotoimilupaan kohdistuvasta valvontamaksusta. Peliohjelmistotoimittajat tulisivat kuitenkin todennäköisesti siirtämään niihin kohdistuvat taloudelliset rasitteet yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvanhaltijakumppaneilleen keskinäisiin sopimuksiin määriteltävinä maksuina ja komissioina. Siten peliohjelmistotoimittajiin kohdistuva sääntely vaikuttaisi myös potentiaalisten rahapelitoimiluvanhakijoiden arvioon toiminnan kannattavuudesta markkinalla ja halukkuuteen hakeutua toimilupajärjestelmän piiriin. Jos peliohjelmistotoimiluvan voimassaolon edellytykset eivät toimilupakauden aikana enää täytyisi ja valvontaviranomainen peruuttaisi peliohjelmistotoimiluvan, tulisi yksinoikeus- tai rahapelitoimiluvanhaltijan vaihtaa peliohjelmistotoimittajaa.

Peliohjelmistotoimilupien osalta ehdotettu siirtymäaika tarkoittaisi sitä, että Veikkaus Oy voisi yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvan mahdollisesti saatuaan toimeenpanna rahapelejä hyödyntäen sellaisia peliohjelmistoja, joilla ei vielä uuden rahapelilain mukaisen rahapelitoiminnan käynnistyessä ole peliohjelmistotoimilupaa. Ehdotetusta sääntelystä voisi Veikkaus Oy:n mukaan aiheutua epävarmuutta liiketoiminnan jatkuvuudelle ja kustannusriskejä yksinoikeus- tai rahapelitoimiluvan saaneen liiketoiminnalle, koska yhtiöllä ei ole varmuutta siitä, hakeeko ohjelmistotoimittaja tarvittavaa toimilupaa tai saako se hakemaansa toimilupaa. Vastaava epävarmuus liittyisi myös muiden rahapelitoimiluvanhaltijoiden toimintaan. Toisaalta myös esimerkiksi Ruotsissa peliohjelmistotoimilupaa koskeva edellytys tuli lainsäädäntöön vasta jälkikäteen. Ruotsin lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä arvioitiin, että useimmat peliohjelmistojen kehittäjät hakisivat toimilupaa, joten uudella ohjelmistotoimilupaedellytyksellä ei todennäköisesti olisi laajempia vaikutuksia rahapeliin toimeenpanoon oikeuttavien toimilupien haltijoihin. Ehdotetut rahapelilain siirtymäsäännökset



mahdollistaisivat peliohjelmistotoimiluvan hakemisen hyvissä ajoin ennen kuin peliohjelmistotoimilupavaatimusta sovellettaisiin, mikä mahdollistaisi tarvittaessa peliohjelmistojen toimittajan vaihtamisen, jos toimittaja ei hakisi tai sille ei myönnettäisi peliohjelmistotoimilupaa. Epävarmuutta saattaisi jossain määrin aiheuttaa se, ettei ehdotetussa lainsäädännössä esitetä enimmäisaikaa peliohjelmistotoimilupahakemuksen käsittelylle.

Veikkaus-konsernin palveluksessa oli tammi–kesäkuussa 2024 keskimäärin 1 249 henkilöä (vuonna 2023 vastaavalla ajan jaksolla 1 351 henkilöä). Vakituista henkilöstöä oli 1 199 (1 299) ja määräaikaista 50 (52). Kokoaikaisena työskenteli 1042 (1 054) ja osa-aikaisena 207 (297) henkilöä.

Edellä kuvatulla tavalla Veikkaus Oy:lle muodostettaisiin uudenlainen konsernirakenne, jota varten perustettaisiin kolme uutta yhtiötä, jotka luotaisiin tämän hetken suunnitelman mukaan liiketoimintasiirtoina. Lähtökohtaisesti työoikeudellista liikkeenluovutusta koskevien edellytysten täytyessä nykyiset Veikkaus Oy:n työntekijät siirtyisivät liiketoimintasiirtojen seurauksena uusien yhtiöiden palvelukseen niin sanottuina vanhoina työntekijöinä työsopimustensa mukaisin oikeuksin ja velvollisuuksin. Liikkeen luovutuksen työoikeudellisista vaikutuksista säädetään työsopimuslaissa (55/2001). Valtioneuvoston kanslian mukaan sitä, täyttääkö transaktio työoikeudellisen liikkeen luovutuksen tunnusmerkistön, arvioidaan kokonaisuutena oikeuskäytännössä muotoutuneiden edellytysten mukaisesti jälkikäteen. Tästä syystä henkilöstövaikutusten tarkempi arviointi ei ole tässä vaiheessa mahdollista. Liikkeen luovutukseen sovelletaan yhteistoimintalain (1333/2021) 4 lukua.

Esitys tarkoittaa muun ohella Veikkaus Oy:n organisatorista muutosta ja uudenlaista konsernirakennetta. Veikkaus Oy on valtioneuvoston kanslian mukaan sitoutunut henkilöstön työhyvinvoinnin ja osaamisen kehittämiseen tavalla, joka palvelee konsernin muuttuvaa liiketoimintaa. Veikkaus Oy on laatinut työyhteisön kehittämissuunnitelman, joka kokoa yhteen työnhyvinvoinnin ylläpitämisen ja edistämisen keskeiset toimenpiteet sekä muutosturvan. Työyhteisön kehittämissuunnitelmaa ylläpidetään osana yhteistoimintalain mukaista jatkuvaa vuoropuhelua.

#### Muut rahapelitoimintaa harjoittavat yritykset ja 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. Toimiluvan haltijan koko sekä se, millä markkinoilla yrityksellä on jo toimilupa, ja miten näissä maissa olemassa olevat sääntelykehykset vertautuvat ehdotettuun sääntelyyn, vaikuttavat merkittävästi siihen, miten uusi järjestelmä vaikuttaa yksittäisiin toimijoihin. Lähtökohtaisesti voidaan kuitenkin arvioida, että uudistus hyödyttää useita rahapelitoimintaa harjoittavia yhtiöitä ja erityisesti kokoluokaltaan suurempia yhtiöitä.

Sijoittautumis päätöstä tehdessään yhtiöt arvioivat, onko niiden mahdollista saavuttaa isommat tulot hankkimalla toimilupa vai jättäytymällä markkinan ulkopuolelle, ja ne ottavat tällöin huomioon sijoittautumisesta aiheutuvat kustannukset (mukaan lukien 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 (esimerkiksi 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).

Osa erityisesti pienemmistä yhtiöistä saattaisi pitää mahdollisena markkinoille tulon esteenä esimerkiksi korkeaa verokantaa tai valvontamaksua varsinkin, jos ne arvioisivat sääntelyn asettavan lisäksi tiukkoja rajoituksia rahapelien toimeenpanolle tai markkinoinnille. Voisi olla mahdollista, että esimerkiksi asiakashankinnassaan tervetulo bonuksia ja kumppanuusmarkkinointia käyttämään tottuneet pienemmät peliyhtiöt arvioisivat asiakashankintamahdollisuudet niin pieniksi ja kalliiksi, että ne jättäisivät hakematta toimilupaa. Minkään yksittäisen sääntelytoimenpiteen ei kuitenkaan arvioida olevan ratkaiseva, vaan yritykset arvioivat kokonaisuutena markkinoille tulon kustannuksia suhteessa siitä saataviin hyötyihin. Kaikki toimilupaa hakevat yhtiöt suorittavat tämän analyysin jokaisella markkinalla, jolla ne toimivat. Rahapelitoimialan edustajat ovat arvioineet olevan mahdollista, että aluksi markkinoille pyrkisi muutamia pienempiä toimijoita, mutta jonkin ajan kuluttua ne vetäytyisivät markkinoilta, jos liiketoiminnan kustannukset kasvaisivat liian suuriksi suhteessa arvioituun tulopotentiaaliin. Vetäytyminen voisi tapahtua esimerkiksi pyrkimällä myymään toiminta isommille toimiluvan haltijoille tai siirtymään järjestelmän ulkopuoliselle markkinalle.

Ehdotetusta sääntelystä aiheutuisi sääntelytaakkaa eli hallinnollista taakkaa ja muita sääntelyn noudattamiskustannuksia. 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 suurista Ruotsissa ja Tanskassa toimiluvan omaavista ja Suomen markkinalle tulevista yhtiöistä on todennäköisesti jo ennestään rahapelitoimintaa, eikä niille aiheudu merkittäviä kustannuksia siitä, että vastaavia rahapelejä tarjotaan jatkossa myös suomalaisille asiakkaille. Lisäksi suuri osa yhtiöistä on aiemmin kohdennanut tai kohdentaa jo nyt tosiasiallisesti tarjontaa ja markkinointia Suomeen. Toisaalta esimerkiksi hevospelimarkkinaan olisi todennäköisesti tulossa kokonaan uusi kotimainen toimija.

Toimilupamenettelyistä ja rahapelien toimeenpanon valvonnasta aiheutuisi toimiluvan hakijoille ja toimiluvan haltijoille jossain määrin hallinnollisia kustannuksia. Toimilupamenettelyssä edellytetään hakijoilta selvitysten ja rekisteriotteiden toimittamisesta. Valvonnan osalta hallinnollisia kustannuksia syntyy muun muassa siitä, kun toimiluvan haltijat ehdotetun sääntelyn velvoittamina tuottavat ja toimittavat tietoa viranomaisille toiminnastaan. Hallinnollisten kustannusten ei arvioida olevan suuruudeltaan huomattavia erityisesti suuremmille toimijoille 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. Raportoinnista yrityksille aiheutuvan taakan suuruus riippuu erityisesti siitä, onko tarvittava tieto valmiiksi jo saatavilla ja tallennettuna. Jos esimerkiksi rahapelaamisen raportoinnissa edellytettäisiin sellaisia tietoja, joita ei ennestään kerätä, olisi kyse teknisesti merkittävästä muutoksesta. Hallinnollisen taakan voidaan arvioida kohdistuvan suhteellisesti raskaimmin pienempiin ja keskisuuriin yrityksiin, jotka eivät toimi ennestään useilla säädelyillä markkinoilla.

Toimiluvan hakijoille ja -haltijoille syntyisi sääntelyn noudattamiskustannuksia toimilupahakemusten käsittelymaksuista ja valvontamaksusta. Lisäksi esimerkiksi pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenettelyjen arviointi tarkastuslaitoksen toimesta, pelitapahtumien ja pelitilipapahtumien tekninen valvonta sekä keskitetty peliestorekisteri

aiheuttaisi noudattamiskustannuksia, koska toimiluvanhaltijoiden tulisi toteuttaa niiden vuoksi tietojärjestelmämuutoksia.

Toimiluvanhakijoiden ja -haltijoiden työaikaa voidaan arvioida kuluvan merkittävästi toimilupa-, raportointi- ja valvontamenettelyihin liittyviin tehtäviin. Erään rahapelialan edustajan mukaan kokonaistyömäärän voidaan arvioida karkeasti olevan jopa noin 50 henkilötyövuotta. Toisen rahapelialan edustajan mukaan mainituista velvoitteista aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia voidaan pitää hallittavina. Tehtäviin sisältyisi juridisten ja teknisten vaatimusten noudattaminen, rahanpesun estäminen, vastuullinen pelaaminen, tietosuoja, asiakaspalvelu ja tietojen käsittelyyn liittyvät työpanokset. Tarvittavan työajan määrä vaihtelee hoidettavien tehtävien esiintymistiheyden, laajuuden, ohjeiden selkeyden ja konkreettisuuden sekä määräjän kohtuullisuuden mukaan. Erään rahapelialan edustajan arvion mukaan ehdotettu sääntely ei edellytä uusien ulkoisten palveluiden käyttöönottoa nykyisten käytössä olevien palveluiden lisäksi. Lisenssihakemukseen liittyvien asiakirjojen hankkiminen ja työstäminen vaatisi noin kolmen kuukauden työpanoksen. Vaikka suurin osa kustannuksista liittyy hallinnollisiin tehtäviin, sääntely voisi joissakin tapauksissa edellyttää myös ostopalveluiden käyttöä täydentämään olemassa olevia työtehtäviä. Ostopalveluiden tarve vaihtelee toimiluvanhaltijan koon mukaan, ja niiden kustannusten arvioidaan olevan noin 30 000–50 000 euron välillä. Käännös- ja lakipalvelut tulisivat olemaan alan toimijoiden arvion mukaan yhtiöille merkittävä hallinnollinen kustannus. Eräät rahapelitoimialan edustajat ovat todenneet, että käytännössä toimiluvanhaltijoiden tulisi palkata tai hankkia suomenkielistä compliance-osaamista, koska yritysten näkemyksen mukaan toimilupa-, raportointi- ja valvontamenettelyitä ei välttämättä olisi mahdollista hoitaa ruotsiksi. Isoimmilla yhtiöillä olisi valmius hoitaa kaikki ruotsin kielellä. Rahapelialan toimijoiden arvion mukaan compliance-toiminto edellyttäisi vähintään yhden henkilötyövuoden työpanoksen, riippuen edellyttävän raportoinnin sisällöstä ja määrästä.

Rahapelilain 44 §:ssä säädettäväksi ehdotettujen pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenettelyiden tarkastuksen aiheuttamat kustannukset riippuisivat tarkastusten laajuudesta. Tyypillinen auditointi (täydellinen selvitys x-määrän pelaajien kaikista transaktioista edellisen 12 kuukauden ajalta) kestäisi arviolta 9–12 kuukautta ja se vaatii keskimäärin noin 1,5 henkilötyövuoden panoksen. Euromääräisesti Ruotsissa isohkon auditoinnin kustannukset operaattorille ovat minimissään olleet 150 000 euroa. Ruotsissa tehdään noin 25–30 auditointipyyntöä vuosittain eri toimiluvanhaltijoille. Pelialustan sertifiointin kulut jakautuisivat kahteen osaan ja näiden alla vielä kahteen osaan: ensimmäinen sertifiointi vaatisi toimiluvanhaltijalta sisäisiä työtunteja yli 250 ja ulkoiset auditointikulut olisivat arviolta noin 12 000–20 000 euroa. Seuraavien auditointien kohdalla sisäiset työtunnit olisivat arviolta 30–50 tuntia per kerta ja ulkoiset auditointikulut noin 5 000 euroa. Tarkastukset edellyttäisivät aina ostopalveluiden käyttöä. Rahapelialan edustajien näkemyksen mukaan tarkkoja vaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida, sillä vielä ei ole tiedossa valvontaviranomaisen antamien tarkastuksia koskivien teknisten määräysten tarkempia sisältöjä.

Keskeisin rahapeliyhtiöihin kohdistuva tietojärjestelmämuutos johtuisi rahapelilain 45 §:ssä säädettäväksi ehdotetusta velvollisuudesta toimittaa peli- ja pelitilitapahtumat valvontaviranomaiselle muuttumattomana ja kohtuullisessa ajassa sekä säilyttää tietoja viiden vuoden ajan. Vaatimus velvoittaisi rahapeliyhtiöt rakentamaan niiden pelijärjestelmästä erillisen tietojentallennusjärjestelmän peli- ja pelitilitapahtumien säilyttämiseksi sekä rajapinnan mainitun järjestelmän ja viranomaisen valvontajärjestelmän välille tietojen siirtämiseksi. Toinen tietotekninen toteutustapa voisi olla siirtää peli- ja pelitilitapahtumat rahapeliyhtiöiden pelijärjestelmistä suoraan valvontaviranomaisen valvontajärjestelmään rajapinnan kautta, jos tietojen säilyttämisestä tarvittavan määräjän olisi mahdollista huolehtia

muulla tavoin kuin erillisen tietojentallennusjärjestelmän avulla. Toimitettavien tietojen eheyden varmistamiseksi käytettävä varmenne voisi olla viranomaisen hallinnoima ja yhtiöiden käyttöön tarjoama varmenne, jolloin rahapeliyhtiöiden tulisi integroida varmenne omaan tietojentallennusjärjestelmäänsä. Muussa tapauksessa viranomaisen määrittäisi rahapeliyhtiöiden käyttämän varmenteen tekniset vaatimukset, mutta rahapeliyhtiö voisi valita useista eri varmenteista käytettäväksi sellaisen, joka täyttää viranomaisen määrittämät vaatimukset. Viranomaisella on jo nykyisessä rahapelijärjestelmässä käytössään varmenne, joka olisi todennäköisesti sopiva käytettäväksi myös uudessa rahapelijärjestelmässä.

Tekniseen vaatimustenmukaisuuteen liittyvien kustannusten tarkka määrittely yksittäisellä markkinalla on haastavaa, sillä nämä kustannukset jakautuvat koko liiketoiminnan laajuudelle. Teknisen rajapinnan toteuttamista ja siihen liittyvien tietoturva-vaatimusten täyttämistä voidaan kuitenkin pitää merkittävänä investointina toimiluvanhakijoille. Tietojärjestelmämuutosten sisältö, toteutusaikataulu ja kustannukset riippuvat merkittävästi yrityksen tietojärjestelmäarkkitehtuurista. Toteutuksen kustannuksiin ja aikatauluun vaikuttavat lisäksi yrityksen koko sekä se, millä markkinoilla yrityksellä on jo toimilupa, ja miten näiden markkinoiden sääntelykehykset vertautuvat Suomen sääntelyyn. Suomalainen Rahapeliyhdistys ry:ltä, Rahapeliala ry:ltä ja PAF:lta saatujen tietojen mukaan useilla toimiluvanhakijoilla ja -haltijoilla on olemassa tietojärjestelmiä, jotka olisivat sellaisenaan tai edelleen kehitettyinä käytettävissä myös Suomessa. Tietojärjestelmiä voi kuitenkin olla tarpeen mukauttaa teknisten vaatimusten mukaisiksi, mikä voi edellyttää useiden henkilötyövuosien panosta.

Tietojentallennusjärjestelmän perustamiskustannusten kustannusarvio yhtiön itsensä rakentamana on karkean arvion mukaan noin 30 000–50 000 euroa. Jos työ tilataan ulkopuoliselta, arvioidaan kustannusten nousevan suuremmaksi. Lisäksi kustannuksia aiheuttavat tietojentallennusjärjestelmän ylläpitoa koskevat kuukausikustannukset, jotka olisivat alustavan verrokkimaista saatujen arvioiden sekä rahapeliyhtiöiden mukaan vähintään noin 2 000 euroa kuukaudessa. Kuukausikustannukset voisivat nousta jopa useisiin kymmeneen tuhansiin euroihin kuukaudessa, riippuen yhtiön aktiivisten asiakkaiden lukumäärästä. Esimerkiksi Alankomaissa toimivan rahapeliyhtiön tietojen tallennusjärjestelmän kustannus 100 000 aktiivisella asiakkaalla on ollut noin 30 000 euroa kuukaudessa. Aktiivisella asiakkaalla tarkoitetaan asiakasta, joka on pelannut, tallettanut tai nostanut pelitililtään rahaa kyseisen kuukauden aikana. Muiden tietojentallennusjärjestelmän perustamiskustannuksista esitettyjen arvioiden mukaan projektin kokonaiskustannusten on arvioitu olevan noin 110 000 euroa. Näiden arvioiden mukaan kehitystyöhön tulisi varata noin 50 000 euroa, ylläpitokuluihin vähintään 10 000 euroa, henkilöstökuluihin 30 000 euroa ja konsultointikuluihin 20 000 euroa. Tietojärjestelmämuutosten ja muiden teknisten muutosten valmisteluajan arvioidaan kestävän vähintään 6–12 kuukautta, riippuen muutosten laajuudesta ja vaatimuksista. Erään rahapelialan edustajan arvion mukaan tarvittavat muutokset ehdittäisiin toteuttaa ennen lain voimaantuloa.

Rahapelilain 29 §:ssä tarkoitettu peliestojärjestelmä olisi rekisteri pelaajista, jotka ovat vapaaehtoisesti evänneet väliaikaisesti tai toistaiseksi mahdollisuuden pelata rahapelilain nojalla toimeenpantavia rahapelejä. Peliestojärjestelmä on osa valvontaviranomaisen toimilupaja valvontajärjestelmää. Rahapeliyhtiöiden tulisi varmistaa pelaajia koskevien tietojen välittyminen peliestojärjestelmästä rahapeliyhtiön pelijärjestelmään aina kun pelaaja avaa pelitilin ja kun pelaaja kirjautuu pelitilille. Tietojen välittyminen edellyttää jonkinasteista integraatiota rahapeliyhtiön pelijärjestelmän ja viranomaisen tietojärjestelmän välillä. Rahapeliyhtiöiden olemassa olevia tietojärjestelmiä voitaisiin hyödyntää tietyiltä osin peliestorekisterin toteutuksessa. Niiden yhtiöiden osalta, jotka toimivat jo esimerkiksi Ruotsin ja Tanskan markkinoilla, arvioidaan olevan kyse noin kahden kuukauden työpanoksesta. Niille yhtiöille, jotka tähtäävät Suomen markkinoille ja joilla ei ole aikaisempaa rahapeli-toimintaa, vaatisi peliestojärjestelmän tekninen valmistelu vähintään 4–6 kuukauden työpanoksen ja sen

lisäksi ostopalvelun käyttöä teknisessä implementoinnissa. Erityisesti pienet ja keskisuuret toimijat kokevat peliestojärjestelmän toteuttamisen olevan suhteellisen haastavaa ja resurssija sitovaa. Lisäksi peliyhtiöiden tietojärjestelmiä tulisi kehittää esitettyjen toimiluvanhaltijakohtaisten estojen vuoksi, koska käytännössä useiden yhtiöiden järjestelmät tukevat ainoastaan kokonaisvaltaista estoa. Tekninen toteutus vaatisi todennäköisesti noin yhden henkilötyövuoden.

Rahapelilain 34 §:n mukaiseen huolenpitovelvollisuuteen liittyvät velvollisuudet peli- ja pelaajadatan automaattiseen käsittelyyn edellyttäisivät myös todennäköisesti tietojärjestelmäudistuksia. Rahapeliyhtiöillä on näiltä osin olemassa olevia teknisiä työkaluja, mutta niitä voi olla tarpeen muokata esitetyn lainsäädännön mukaiseksi. Tietojärjestelmien kehittämistyö edellyttäisi arviolta noin 1–3 kuukauden valmisteluaikaa. Sen lisäksi tarvittaisiin noin 1–2 kuukautta valmisteluaikaa ja noin yksi kuukausi tuotantoon viemistä varten. Mahdolliset auditoinnit pidentäisivät näitä arvioituja aikatauluja. Huolenpitovelvollisuuden mukaisten velvoitteiden toteuttaminen voidaan arvioida aiheuttavan erityisesti pienemmille toimiluvanhaltijoille kustannuksia ja tarpeen ostopalveluiden käyttöön.

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. Toisaalta markkinointisäännöksiin liittyvien rajoitteiden johdosta sallitulla markkinoinnilla saavutettavan näkyvyyden ja siten asiakashankinnan hinta uhkaa nousta korkeaksi, etenkin bonus- ja kumppanuusmarkkinointiin liittyvien rajoitusten johdosta, joka on omiaan vähentämään etenkin pienten ja keskisuurten rahapeliyritysten halukkuutta järjestelmän piiriin hakeutumiseen. 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. Valtaosa toimiluvanhakijoista joutuisi jossain määrin mukauttamaan markkinointistrategiaansa, sillä tietyt markkinointikanavat olisivat joihinkin muihin markkinointeihin verrattuna kiellettyjä. Toisaalta perinteisen median kautta markkinointi tarjoaisi joillekin toimijoille uuden kanavan, mikä edellyttäisi sopeutumista ja strategisia muutoksia ja uuden sääntelyn ymmärtämistä. Osa toimilupajärjestelmän piiriin hakeutuvista yrityksistä saattaisi tarvita asiantuntijapalveluita ostopalveluina markkinointisääntelyn tulkinnan tueksi.

Ehdotetulla peliohjelmistotoimilupaa koskevalla sääntelyllä olisi myös vaikutuksia rahapelitoimiluvanhaltijoihin. Vaikutuksia on arvioitu edellä Veikkaus Oy:öön kohdistuvien vaikutusten yhteydessä.

Asiamiestoiminnasta rahapelitoimiluvanhaltijoille aiheutuisi suoria kustannuksia asiamiespalkkioiden ohella vedonlyöntipelien toimeenpanossa tarvittavien myyntilaitteistojen ylläpidosta. Lisäksi valvontaan ja rahanpesun torjuntaan liittyvät velvoitteet voisivat aiheuttaa toimiluvanhaltijoille hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Esimerkiksi Ruotsissa, jossa rahapelimarkkinan koko on huomattavasti Suomea suurempi, lisenssimarkkinan avautumisen jälkeen muilla kuin Svenska Spelillä ja hevoskohteista vedonlyöntiä toimeenpanevalla ATG:llä ei ollut asiamiesmyyntitoimintaa. Asiamiesverkostoon liittyvän merkittävän kulurakenteen johdosta valtaosa vedonlyöntipelien toimeenpanoon toimilupaa hakevista yrityksistä ei todennäköisesti tulisi toimeenpanemaan vedonlyöntipelejä kivijalassa ja kilpailu tulisi tältä osin olemaan erittäin vähäistä.

## Peliohjelmistotoimittajat

Rahapelien toimeenpanossa käytettävien peliohjelmistojen toimittaminen edellyttäisi esityksen mukaan peliohjelmistotoimilupaa. Peliohjelmistotoimiluvan haltija ei saisi toimittaa peliohjelmistoja sellaiselle rahapelien toimeenpanijalle, joka toimeenpanisi tai markkinoisi rahapelejä lain vastaisesti ilman toimilupaa. Ehdotetulla sääntelyllä olisi näin ollen vaikutuksia peliohjelmistotoimittajiin.

Peliohjelmistotoimilupaa tulisi hakea kaikkien sellaisten toimijoiden, jotka valmistavat, toimittavat, asentavat ja mukauttavat peliohjelmistoja. Tällaisia toimijoita voisivat olla esimerkiksi peliyhtiöt, pelijärjestelmätoimittajat, aggregaatit ja pelistudiot. Peliohjelmistoja käytetään muun muassa sähköisissä raha-automaatti- ja kasinopeleissä sekä arvontapeleissä ja vedonlyöntipeleissä. Aggregaateilla tarkoitetaan tyypillisesti toimijaa, joka operoi ja hallinnoi omaa pelijärjestelmää ja tämän lisäksi kyseisellä toimijalla on yhteistyökumppaneina yksi tai useampia pelijärjestelmätoimittajia tai pelistudioita. Ainoastaan aggregaatti on sopimussuhteessa rahapeliyhtiöön, jonka internetsivustolla on tarjolla pelejä peliyhtiön asiakkaille. Aggregaattien pelivalikoima koostuu aggregaatin omista peleistä, aggregaatin taustalla olevista pelijärjestelmätoimittajien peleistä (integraatio) tai pelistudioiden suunnittelemista ja toteuttamista peleistä, jotka ovat asennettu aggregaatin omaan pelijärjestelmään. Erityisesti nettikasinoiden aggregaattipalvelut voivat sisältää useita kymmeniä tai jopa satoja peliohjelmistoja tuottavia toimijoita, minkä voidaan olettaa lisäävän peliohjelmistolupahakemusten määrää merkittävästi.

Ruotsissa vastaavan kaltainen peliohjelmistotoimilupaa koskeva sääntely tuli voimaan heinäkuussa 2023. Peliohjelmistotoimilupaa oli mahdollista hakea maaliskuun 2023 alusta lukien. Lainsäädäntöuudistuksen perusteluissa (Prop. 2021/22:242) todettiin olevan vaikeaa arvioida, kuinka monta toimiluvan hakijaa tulisi olemaan. Esityksen mukaan rajallinen määrä ohjelmistokehittäjiä toimittaa suurimman osan peliohjelmistoista Ruotsin rahapelimarkkinoilla. Ruotsissa arvioitiin, että pienemmistä kustannuksista huolimatta osa markkinoilla toimivista ohjelmistotoimittajista ei tulisi hakemaan toimilupaa. Ennen lainsäädäntöuudistusta tehdyssä selvityksessä hakijoita arvioitiin alustavasti olevan alkuvaiheessa noin 70. Spelinspektionenin vuoden 2023 vuosikertomuksen mukaan ennen heinäkuuta 2023 viranomaisen oli myöntänyt 148 peliohjelmistotoimilupaa. Vuoden 2023 loppuun mennessä toimilupia oli myönnetty 168, mikä vastaa Spelinspektionenin esiselvityksessään vuonna 2022 tekemää arviota. Peliohjelmistotoimiluvan haltijoita oli lokakuun 2024 lopussa lähes 190. Osalla peliohjelmistotoimiluvan haltijoista on toimilupa myös rahapelien toimeenpanoon. Mikäli peliohjelmistoja koskevat tekniset vaatimukset vastaisivat pitkälti Ruotsin ja Tanskan mallia, voitaisiin erään rahapelialan toimijan mukaan toimijoiden määrän katsoa kasvavan merkittävästi verrattuna siihen, että tekniset vaatimukset perustuisivat erityiseen suomalaiseen malliin.

Peliohjelmistotoimittajien osalta voidaan arvioida syntyvän Suomeen uutta liiketoimintaa. Peliohjelmistotoimilupavaatimus voisi asettaa markkinoillepääsyn esteen erityisesti pienemmille yrityksille. Ehdotettu peliohjelmistotoimiluvan hakemista koskeva menettely olisi kuitenkin hyvin kevyt verrattuna muihin toimilupia koskevaan menettelyyn. Peliohjelmistotoimiluvan hakijaan kohdistuvat selvitysvelvollisuudet ovat merkittävästi yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvan hakijoihin kohdistuvia keveämpiä eikä laissa myöskään säädettäisi säännönmukaista raportointivelvollisuutta. Lisäksi valvontamaksu aiheuttaisi peliohjelmistotoimiluvan haltijoille jonkin verran lisäkustannuksia, mutta maksun suuruus olisi huomattavasti pienempi kuin rahapeli- ja yksinoikeustoimiluvan haltijoihin kohdistuvat valvontamaksut. Vaikka ehdotettu sääntely aiheuttaisi jossain määrin sääntelytaakkaa

peliohjelmistotoimittajille, sillä osaltaan luotaisiin myös tasapuoliset kilpailuedellytykset peliohjelmistomarkkinoille.

Suomalainen Rahapeliyhdistys ry:n arvion mukaan useimmilla suurilla peliohjelmistotoimittajilla on henkilöstöä, joka huolehtii toimilupaan liittyvästä hakemusprosessista. Hakemuksen täyttämiseen on arvioitu kuluvan 2–3 työpäivää ja valvontaan arvioidaan käytettäväksi noin yksi työpäivä kuukaudessa. Toimiluvan hakemusprosessi itsessään ei edellyttäisi lisähenkilöstön palkkaamista. Jos uusi viranomaisen nimeäisi toimiluvanhakijoille erityiset yhteyshenkilöt, ja käsittelykieleksi hyväksyttäisiin suomen ja ruotsin lisäksi englanti, hallinnolliset kulut olisivat yleensä vähäisiä. Teknisten vaatimusten vastatessa täysin sellaisen maan olemassa olevia vaatimuksia, jossa peliohjelmistotoimittajalle on jo myönnetty toimilupa, prosessin kokonaiskustannuksiksi voidaan arvioida suuren toimijan osalta noin 50 000 euroa. Tämä sisältäisi pääosin myös käännös- ja brändäyskustannukset. Jos sääntely ja tekniset standardit mukautettaisiin Suomen olosuhteisiin ilman merkittäviä poikkeamia vertailumaihin, joissa peliohjelmistotoimittajalle on jo myönnetty toimilupa, kustannuksien voidaan arvioida olevan noin 50 000–100 000 euroa. Mikäli sääntely poikkeaisi merkittävästi muista sääntelymalleista, kokonaiskustannusten arvioidaan olevan noin 200 000–250 000 euroa. Peliohjelmistotoimiluvan hakijat ovat tottuneet käytäntöön, jossa sääntelyviranomaisen julkaisee tekniset standardit noin vuotta ennen lisenssien myöntämistä.

#### Asiamiehet

Esityksellä voidaan arvioida olevan vaikutuksia rahapelejä myyviin yrityksiin, eli rahapeliyhtiöiden asiamiehiin. Vaikutukset asiamiehiin riippuvat ensinnäkin asiamiespalkkioiden tulevasta kehityksestä. Lisäksi yrityksille aiheutuu hallinnollista taakkaa omavalvontasuunnitelman laatimisvelvoitteen laajentuessa ehdotetun mukaisesti raha-automaattipelaamisesta muuhun asiamiespisteissä tapahtuvaan pelaamiseen.

Veikkaus Oy:n pelaajat voivat tällä hetkellä osallistua yhtiön toimeenpanemiin urheiluviedonlyönti- ja totopelieihin asiamiespisteissä tai verkon välityksellä Veikkaus Oy:n pelipalvelussa. Jatkossa nykyiset Veikkaus Oy:n rahapelejä myyvät asiamiesyritykset ja muut asiamiestoimintaa harjoittavat yritykset voisivat toimia myös rahapelitoimiluvanhaltijan toimeenpanemien vedonlyöntipelien asiamiehinä. Edellä jaksossa 4.3.2.2 kohdassa muut rahapelitoimintaa harjoittavat yritykset ja toimijat todetuista syistä johtuen rahapelitoimiluvanhaltijoiden kiinnostus laajentaa myyntikanavaa verkosta asiamiespisteisiin on markkinan koon ja myyntitoiminnasta aiheutuvien kustannusten vuoksi kuitenkin todennäköisesti vähäistä. Poikkeuksen tästä voisi muodostaa hevoskohteinen vedonlyönti (nykyiset totopelit).

Asiamiesten saamat asiamiespalkkiot todennäköisesti vähentyisivät urheiluviedonlyöntiä koskevien asiamiespalkkioiden osalta, jos Veikkaus Oy:n markkinaosuus kilpailun seurauksena laskisi. Asiamiespalkkioita vähentävää vaikutusta olisi myös sillä, jos rahapelien kulutusta siirtyä perinteisestä asiamiespisteissä tapahtuvasta kuponkipelaamisesta jatkossa rahapelitoimiluvan nojalla toimeenpantaviin sähköisiin kasino- ja raha-automaattipeleihin. Asiamiespalkkioiden vähentymisellä voisi olla kielteisiä vaikutuksia yrityksiin, työpaikkoihin ja palveluiden säilymiselle. Asiamiespalkkioiden merkitys korostuu pienillä ja syrjäisillä alueilla toimivilla toimijoilla. Myös ehdotetulla arpajaisverokannan muutoksella voisi olla vaikutusta asiamiespalkkioiden määrään. Toisaalta kilpailun lisääntyminen voisi johtaa myös siihen, että asiamiehillä olisi parempi neuvotteluasema ja niiden osuus pelituotoista voi sitä kautta kasvaa. Tämä olisi kuitenkin riippuvainen siitä, missä määrin peliyhtiöt laajentaisivat toimintaa asiamiespisteisiin.

Ehdotetulla omavalvontasuunnitelman laatimisvelvoitteen laajentumisella raha-automaattipelaamisesta muuhun asiamiespisteissä tapahtuvaan rahapelaamiseen voidaan arvioida olevan asiamiesyrityksille ainoastaan vähäistä hallinnollista taakkaa kasvattavaa vaikutusta. Hallinnollista taakkaa kasvattavaa vaikutusta vähentää asiamiesyritysten kokemukset ja yhteistyökäytäntö Veikkaus Oy:n kanssa raha-automaattipelaamista koskevan omavalvontasuunnitelman laatimisessa ja se, että Veikkaus Oy on omaehtoisesti laajentanut omavalvonnan koskemaan kaikkea asiamiespisteissä tapahtuvaa rahapelitoimintaa. Vuoden 2022 alusta lukien raha-automaattien sijoituspaikkoina toimivat Veikkaus Oy:n asiamiesyritykset ovat olleet velvollisia arpajaislain nojalla tekemään omavalvontasuunnitelman muun ohella toimintansa lainmukaisuuden varmistamiseksi. Veikkaus Oy on varmistanut yhteistyössä asiamiesten kanssa omavalvontasuunnitelmien laatimisen ja toteutumisen käytännössä, sisältäen muun muassa vastuullisuuskoulutusten suoritukset, automaattien sijoittelun valvottavuuden ja henkilöllisyyden todentamisen ikärajavalvonnan ohjeiden mukaisesti. Isoimmilla kaupparyhmillä on lisäksi sisäisiä toimintamalleja, joilla ohjataan ja tuetaan myyntipaikkojen omavalvontasuunnitelmien laadintaa ja toteuttamista.

Edellä todetun mukaisesti rahapelitoimiluvan haltijoiden kiinnostus laajentaa myyntikanavaa verkosta asiamiespisteisiin on todennäköisesti vähäistä hevoskohteista vedonlyöntiä lukuun ottamatta (nykyiset Veikkaus Oy:n toimeenpanemat totopelit). Totopelaamisen vähäisemmän markkinaosuuden vuoksi suurin osa asiamiespisteissä tapahtuvasta rahapelien myynnistä kohdistuisi jatkossakin siten rahapeli tuotteisiin, joita toimeenpanisi Veikkaus Oy joko yksinoikeustoimiluvan (veikkauspelit, rahapika-arvat ja rahapeliautomaatit) tai rahapelitoimiluvan (vedonlyönti) nojalla ja jonka kanssa asiamiesyrityksillä on jo kokemusta omavalvontasuunnitelman laatimisesta. Lisäksi matkailu-, ravintola-, ja kaupanalalla on jo ennestään paljon osaamista alkoholi-, tupakka- ja elintarvikelainsäädäntöön liittyvästä omavalvonnasta.

Veikkaus Oy:llä oli marraskuussa 2024 asiamiessopimuksia yhteensä 2 712. Asiamiessopimuksen perusteella asiamiehellä voi olla useampi myyntipaikka, minkä johdosta vastaavana ajankohtana myyntipaikkojen määrä oli 4 705. Kaikista myyntipaikoista 2701 oli sellaisia, joissa oli pelattavissa sekä raha-automaattipelejä että kuponkipelejä. Myyntipaikkoja, joissa on pelattavissa ainoastaan raha-automaatteja, oli 1 374 ja myyntipaikkoja, joissa on pelattavissa ainoastaan kuponkipelejä, oli vastaavana ajankohtana 600. Veikkaus Oy:n arvion mukaan asiamiesyrityksistä noin 2 700 eli noin 99 prosenttia on pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Veikkaus Oy:n arvion mukaan merkittävä osa asiamiehinä toimivista kioskeista, kahviloista, huoltoasemista ja ravintoloista on kooltaan pieniä yrityksiä.

Kuponkipelien ja raaputusarpojen asiamiespalkkioita maksettiin asiamiehille vuonna 2022 53 miljoonaa euroa ja vuonna 2023 43 miljoonaa euroa. Veikkaus Oy arvioi, että vuonna 2024 asiamiespalkkioita maksetaan 38 miljoonaa euroa. Veikkaus Oy:n arvion mukaan kuponkipelien ja raaputusarpojen osalta asiamiehille maksetaan vuonna 2025 asiamiespalkkioita noin 36 miljoonaa euroa.

Veikkaus Oy maksoi pelipisteisiin sijoitetuista rahapeliautomaateista asiamiespalkkioita vuonna 2022 21 miljoonaa euroa ja vuonna 2023 21 miljoonaa euroa. Vuoden 2024 osalta myyntipalkkioiden määräksi Veikkaus Oy arvioi 17 miljoonaa euroa. Veikkaus Oy:n arvion mukaan raha-automaattien osalta asiamiespalkkiot olisivat noin 16 miljoonaa euroa vuonna 2025 ja noin 15 miljoonaa euroa vuonna 2026.

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 viranomainen käyttäisi tätä toimivaltuuttaan. Tarve poistomääräysten antamiseen riippuisi siitä, missä laajuudessa säännöksessä tarkoitettua lainvastaista sisältöä mahdollisesti olisi ja missä määrin viranomainen voisi muilla keinoin vaikuttaa tehokkaasti lainvastaisen sisällön poistamiseen. Esityksestä ei arvioida aiheutuvan merkittäviä kustannuksia palveluntarjoajille.

#### Media-ala, muut markkinointitoimijat ja tapahtumateollisuus

Uudessa rahapelijärjestelmässä rahapelien ja rahapeliyhtiön markkinointi tulee sallituksi laajasti erilaisissa markkinointikanavissa. Esityksen markkinointia koskevilla säännöksillä olisi vaikutuksia media-alaan, kumppanuusmarkkinointia tarjoaviin yrityksiin sekä tapahtumantuottajiin. Perinteisen median, eli sanomalehtien, television ja radion käyttö sekä ulkomarkkinointi olisivat rahapelilaisissa sallittuja markkinoinnin kanavia. Kumppanuus- eli affiliate-markkinointi olisi puolestaan kielletty markkinoinnin keino. Rahapeliyhtiöiden ja rahapelien markkinointi olisi sallittua urheilutapahtumissa ja muissa tapahtumissa.

Kumppanuusmarkkinointia koskevalla kiellolla olisi esityksen toteutuessa välittömiä vaikutuksia kumppanuusmarkkinointia tarjoavan yritysjoukon mahdollisuuksiin tarjota palveluitaan uudessa rahapelijärjestelmässä toimiville rahapeliyhtiöille. Kumppanuusmarkkinointia tarjoavien yritysten lukumäärästä ja kokoluokasta ei ole tietoa. Pääasiassa kyse on kuitenkin ulkomaille rekisteröityneistä yrityksistä, jotka eivät maksa veroja Suomeen.

Esityksen voidaan arvioida lisäävän rahapelien markkinoinnin määrää voimakkaasti. Esityksen johdosta tapahtuvalla markkinoinnin kasvulla olisi välittömiä myönteisiä vaikutuksia Suomessa rahapeliyhtiöille mainostilaa myyvien mediayhtiöiden tuloihin. Markkinoinnista tulevat tulot voisivat syntyä perinteisen mainosmyynnin lisäksi myös display-mainonnasta syntyvistä tuloista.

Myös kumppanuusmarkkinointia koskeva rahapelilain kielto vaikuttaisi välillisesti perinteisen markkinoinnin keinoja tarjoavien yritysten asemaan. Eräät kumppanuusmarkkinointia tarjoavien yritysten edustajat ovat arvioineet, että tyypillisesti noin 60–90 prosenttia verkossa toimivien rahapeliyhtiöiden asiakashankinnasta tulee nimenomaisesti kumppanuusyritysten kautta. Kumppanuusmarkkinoinnin kielto ohjaisi rahapeliyhtiöt todennäköisesti suuntaamaan markkinointiresurssinsa kumppanuusmarkkinoinnin sijasta voimakkaasti sallittuihin markkinointiväyliin, erityisesti perinteisiin medioihin ja ulkomarkkinointiin. Ruotsin siirtyessä toimilupajärjestelmään rahapelien markkinointia esiintyi runsaasti perinteisessä mediassa keskittyen erityisesti sanomalehtiin, televisioon ja radioon. Markkinointi perinteisessä mediassa oli voimakasta, vaikka Ruotsin lainsäädäntöön ei sisällytetty esityksessä ehdotettua vastaavan kaltaista kumppanuusmarkkinointia koskevaa kieltoa. Sittenmin Ruotsissa perinteiseen mediaan kohdistuvat rahapeliyhtiöiden markkinointipanostukset ovat merkittävästi vähentyneet, kun taas digitaaliseen mediaan kohdistuvat markkinointipanostukset ovat

merkittävästi lisääntyneet. Vuonna 2021 rahapelimainontaan arvioitiin käytettävän Ruotsissa 1,7 miljardia kruunua digitaalisissa kanavissa ja 1,1 miljardia perinteisissä kanavissa.<sup>78</sup>

Samankaltaisen muutoksen voidaan arvioida tapahtuvan myös Suomessa valtakunnan uuden rahapelijärjestelmän tullessa voimaan. Perinteisen median käyttö rahapeliyhtiöiden pääasiallisena markkinointikanavana tulee todennäköisesti kuitenkin pitkällä aikajänteellä vähenemään Ruotsin esimerkin mukaisesti. Ruotsissa digikanavat ovat nousseet rahapelien markkinoinnissa perinteistä mediaa suosittumaksi markkinointikanavaksi. Muutenkin sosiaalisen median käyttö markkinoinnin kanavana on kasvanut Suomessa voimakkaasti, kun taas printtimedian käyttö on laskenut huomattavasti vuosien 2014–2022 välisenä aikana<sup>79</sup>. Näin ollen voidaan arvioida, että pitkällä aikajänteellä rahapeliyhtiöiden omilla verkkosivuilla ja sosiaalisessa mediassa tapahtuva markkinointi tulee nousemaan rahapeliyhtiöiden pääasialliseksi markkinointikeinoksi, ja perinteisen median osuus muodostuu vähitellen digikanavia täydentäväksi markkinoinnin keinoksi.

Eräät kumppanuusmarkkinointiyritysten edustajat ovat tuoneet esille, että kumppanuusmarkkinointia koskeva kieltö ei kuitenkaan estä rahapelijärjestelmän ulkopuolisia toimijoita käyttämään kumppanuusmarkkinointia markkinoinnin keinona, ja voisi johtaa tätä kautta järjestelmän ulkopuolisten palveluntarjoajien kilpailuetuun suhteessa toimilupajärjestelmän sisällä toimiviin yrityksiin.

Esitys mahdollistaa tapahtumien ja niiden järjestäjien kaupallisen yhteistyön rahapeliyhtiöiden kanssa. Esityksellä olisi siten myönteisiä vaikutuksia tapahtuma-alan yritysten markkinointituloihin. Tapahtuma-ala on monimuotoinen ala jota yhdistää lähinnä erilaisten yleisötilaisuuksien järjestäminen osana muuta toimintaa tai pääasiallisena toimintana. Tapahtumajärjestäjien kirjo on moninainen, urheilu- ja kulttuuritilaisuuksista alkaen erilaisiin messu- ja markkinointitilaisuuksiin. Myös tapahtumien järjestäjien yrityskoko, liikevaihto ja henkilöstömäärä voivat vaihdella merkittävästi. Tyypillistä on, että varsinaisilla alan ammattimaisilla toimijoilla on ympärivuotiset, pienehköt organisaatiot tapahtumien järjestelytehtävissä, ja tapahtuman lähestyessä sen järjestämiseen kytketään vaihteleva määrä erilaisia alihankkijoita (ääni- ja valototeutus, esiintyjät ml. muusikot, ravitsemisalalan palvelut, jne.).

Tapahtumateollisuus ry:n toimialaraportin mukaan (Turun kauppakorkeakoulu) tapahtumateollisuus on kaiken kaikkiaan 2,35 miljardin arvoinen toimiala. Tapahtumateollisuudessa toimii 3 200 yritystä ja ala työllistää yhteensä lähes 200 000 ihmistä, joista 20 000 vakituisesti.<sup>80</sup>

Erilaisten tapahtumien, kuten urheilu-, musiikki-, tai kulttuuritapahtumien voidaan arvioida olevan houkuttelevia markkinoinnin kanavia rahapeliyhtiöille markkinoida sekä rahapeliyhtiötä itseään että sen toimeenpanemia rahapelejä. Markkinointitulojen kasvusta johtuvat suorat vaikutukset liittyvät tapahtumien tuottamisen synnyttämään liiketoimintaan

---

<sup>78</sup> Statskontoret (2022). Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Slutrapport (2022:5), s. 141. Saatavilla osoitteessa [https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2022/2022\\_5---utskriftsversion.pdf](https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2022/2022_5---utskriftsversion.pdf).

<sup>79</sup> AV-alan kasvusopimus, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:33, s.18.

<sup>80</sup> Wirén M., Westerholm T. & Liikama A. Tapahtumateollisuuden toimialatutkimus 2020. Osa 2. Saatavilla osoitteessa [https://tapahtumateollisuus.fi/content/uploads/2024/08/Tapahtumateollisuuden-toimialaraportti-2020\\_osa-2\\_high.pdf](https://tapahtumateollisuus.fi/content/uploads/2024/08/Tapahtumateollisuuden-toimialaraportti-2020_osa-2_high.pdf).

(tapahtumateollisuus). Toissijaiset vaikutukset näkyvät tapahtumatuotantoa palvelevien yritysten liiketoiminnassa (esimerkiksi majoitus-, ravintola- ja kuljetuspalvelut).

### Kryptovarapalvelujen tarjoajat

Esityksen mukaan kryptovarojen käyttö olisi kielletty rahapelaamisessa. Esityksellä olisi näin ollen välittömiä vaikutuksia kryptovarojen tarjoajiin rajoittaen niiden mahdollisuutta toimia rahapelimarkkinalla. Kryptovarojen käyttö ei ole ollut mahdollista voimassa olevan arpajaislain sääntelyn nojalla, joten tilanne kryptovarapalvelujen tarjoajien osalta pysyisi tältä osin muuttumattomana rahapelilain sääntelyn johdosta.

Kryptovarapalvelujen tarjoajiin kohdistuvia vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida tarkasti, koska käytännössä ei ole saatavilla tietoa siitä, missä määrin kryptovaroja käytetään rahapelaamisessa. On kuitenkin tiedossa, että kryptovarapalvelujen tarjoajien palveluihin kuuluu yleisesti ottaen muun muassa kryptovarojen säilytys ja hallinnointi asiakkaiden puolesta, kryptovarojen vaihtaminen varoihin ja muihin kryptovaroihin, sekä kryptovaroja koskevien toimeksiantojen toteuttaminen ja vastaanottaminen asiakkaiden puolesta. Rahapeliyhtiöiden tarvitsemissa kryptovarapalveluissa voisi näin ollen olla kyse esimerkiksi palveluista, joiden avulla rahapeliyhtiöt mahdollistaisivat rahapelien pelaamisen asiakkailleen kryptovaroja käyttäen. Kyseeseen tulisi todennäköisesti myös palveluiden käyttö, joiden avulla rahapeliyhtiöt säilyttäisivät asiakkaidensa pelaamia kryptovaroja ja vaihtaisivat niitä lopulta viralliseksi valuutaksi. Esityksen vaikutukset kohdistuvat alalla toimiviin kryptovarapalveluja tarjoaviin yrityksiin. Lokakuussa 2024 Finanssivalvonnan valvottavaluettelossa oli 13 virtuaalivaluutan tarjoajaa ja kaksi sähkörahayhteisöä, jotka hyödyntävät toiminnassaan lohkoketjuteknologiaa. Sekä Suomessa toimivien että ulkomailta Suomeen palveluja tarjoavien kryptovaratoimijoiden tulee rekisteröityä Suomeen.

### Vaikutukset urheilutoimintaan

Uuden rahapelijärjestelmän myötä rahapeliyhtiöiden harjoittaman urheilusponsoroinnin voidaan arvioida lisääntyvän rahapelijärjestelmän voimaantulon jälkeisinä vuosina merkittävästi, jonka jälkeen sponsorointitulojen kasvun arvioidaan tasoittuvan. Ruotsin ja Tanskan kokemusten mukaan rahapelimarkkinoiden avauduttua markkinoille tulevat yhtiöt panostavat joihinkin lajeihin ja urheilijoihin normaalia enemmän ensimmäisten kahden-kolmen vuoden ajan. Tämän jälkeen markkinointi- eli sponsorointipanostukset ovat sekä Ruotsissa että Tanskassa vähentyneet merkittävästi. Rahapelilain sääntelyn kautta tarjoutuu myös uusia mahdollisuuksia huippu-urheilun rahoittamiseen. Urheilusektorin esiin tuomien näkemysten mukaan suomalainen urheilu ja urheilijat ovat globaalissa kilpailussa monella tavalla heikommassa asemassa verrokkimaihin nähden ja sen katsotaan näkyvän jossain määrin myös heikompana kansainvälisenä menestyksenä. Suomen sponsorointimarkkinasta tai sen koosta ei ole saatavilla ajankohtaista tietoa, mutta vuonna 2013 tehdyn selvityksen mukaan sponsoroinnin investoinnit olivat vuonna 2012 Suomessa yhteensä 166 miljoonaa euroa. Saman selvityksen mukaan sponsoroinnin investoinnit olivat Ruotsissa yhteensä 1 140 miljoonaa euroa ja Norjassa yhteensä 520 miljoonaa euroa<sup>81</sup>. Vuonna 2023 toteutetun maailmanlaajuisen sponsorointimarkkinan seuraavan selvityksen mukaan Ruotsin sponsorointimarkkinan koko oli vuonna 2022 yhteensä 820 miljoonaa ja Norjassa yhteensä 580 miljoonaa. Raportin mukaan sponsorointimarkkinan koko Euroopassa on ollut COVID-pandemian jälkeen nousussa vuosina

---

<sup>81</sup> Sponsorointi & Tapahtumamarkkinointi Oy, Mediatiedote 28.11.2013, viitattu 27.11.2024. Saatavilla osoitteesta: <https://mb.cision.com/Main/430/9505100/188353.pdf>.

2021–2022, mutta luvut eivät vielä nousseet COVID-pandemiaa edeltäneiden aikojen huippulukemiin. Raportti ei pidä sisällään tietoa Suomen sponsorointimarkkinan koosta.

Sponsorointia koskeva rahapelilain sääntely mahdollistaisi esimerkiksi yksittäisten urheilijoiden, lajiliittojen ja seurojen kaupallisen yhteistyön rahapeliyhtiöiden kanssa, sekä esimerkiksi seurojen ja urheiluareenoiden pääsponsoroinnin. Markkinointia koskeva muu sääntely mahdollistaisi sekä rahapeliyhtiöiden että rahapelien markkinoinnin urheilutapahtumissa ja niiden tapahtumapaikoilla urheilutapahtumien aikana. Urheilusektorin eräiden edustajien näkemyksen mukaan urheilijoiden omissa sosiaalisen median kanavissa näkyvästä sponsorointiyhteistyöstä voidaan arvioida tulevan hyötyä erityisesti naisurheilijoille ja yksilölajien edustajille, joiden palkkiot ja tuet ammattimaisen urheilun rahoittamiseksi ovat suhteessa rajallisemmat kuin liigoilla, lajiliitoilla ja seuroilla. Toisaalta voidaan arvioida, että rahapeliyhtiölle houkutteleva sponsorointikohteeksi olisi suosittujen palloilulajien miesjoukkueiden tukeminen, jolloin suurimmat sponsorointitulot kohdistuisivat kansainvälisestikin eniten näkyvyyttä saaviin lajeihin ja yksilöurheilijoihin.

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. Voidaan olettaa, että miesten jääkiekon ja miesten ja naisten jalkapallon maajoukkueet ja miesten ja naisten koripallon maajoukkueet ovat alkuvaiheessa sponsorointikohteita. Lisäksi eräät jääkiekko- ja jalkapalloseurat ovat varmasti kiinnostuksen kohteita. Sponsoroinnin jatkumisen ehtona on todennäköisesti joukkueiden menestys kansainvälisesti, sillä sponsorointi perustuu myös markkinoille tulevien yhtiöiden osalta liiketaloudellisiin perusteisiin. 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.

Sponsoritulojen voidaan arvioida olevan erityisen merkittäviä urheilusektorille ottaen huomioon suomalaisen urheiluun ja huippu-urheiluun kohdistuvien avustusten väheneminen vuoteen 2027 mennessä osana julkisen talouden sopeuttamistoimia. Pitkällä aikavälillä sponsorirahoituksen lisääntyminen voi vaikuttaa myönteisesti myös siihen, miten houkuttelevana Suomi näyttäytyy uusille ammattiurheilijoille. Arviota siitä, paljonko uudistus toisi uutta rahoitusta urheiluun markkinoinnin ja sponsoroinnin myötä, on kuitenkin haastavaa ennakolta tehdä. Eräät urheilusektorin edustajat ovat tuoneet esiin, että Suomen sponsorointimarkkinoille uudistuksen myötä tulevan rahoituksen määrä olisi kuitenkin vähintään kymmeniä miljoonia euroja. Ehdotetusta sääntelystä voi uuden rahapelijärjestelmän alkuvaiheessa seurata Suomen mittapuulla merkittäviäkin yksittäisiä sponsorointisopimuksia urheilijoille, seuroille tai maajoukkueille. On kuitenkin mahdollista, että sponsorointitulot tasaantuvat jo muutaman vuoden sisällä, riippuen erityisesti sponsoroitavien urheilullisesta menestyksestä.

#### 4.3.2.3 Kotitalouksien asema

Esityksellä voidaan arvioida olevan sekä välittömiä että välillisiä vaikutuksia kotitalouksiin.

Markkinan avautuminen laajentaa säänneltyä pelitarjontaa. Toimiluvanhaltijoiden keskinäinen kilpailu pelaajista voi esimerkiksi heijastua rahapelien palautusprosentteihin ja voittokertoimiin tehden niistä pelaajille edullisempia.

Talousvaikeudet ja velkaantuminen ovat tyypillisiä rahapelihaittoja. Rahapeliongelman taloudelliset vaikutukset kotitalouksille ovat mittavia. Tutkimusten mukaan ongelmapelaaminen on yhteydessä ylivelkaantumiseen ja erityisesti ongelmapelaajat rahoittavat pelaamistaan luottokortilla tai muilla lainoilla ja esimerkiksi pikavipeillä<sup>82</sup>. Näihin lainoihin liittyvien velkojen määrät ovatkin selvästi korkeampia rahapelaajilla kuin muilla asiakkailla keskimäärin. Talousvaikeudet ovat yleisiä nuorempien ikäryhmien parissa, mahdollisesti koska heille on vastikään avautunut mahdollisuus ottaa kulutus- ja pikalainoja 18 vuotta täytettyään. Korkeakorkoisten lyhyessä ajassa takaisin maksettavien lainojen ottaminen voi johtaa vakaviin talousongelmiin, joista nuorille aikuisille voi tulla maksuhäiriömerkintä. Uusilla lainoilla voidaan yrittää selvittää vanhoista veloista ottamalla uutta velkaa välttääkseen maksuhäiriömerkintöjä ja velkojen siirtymistä ulosottoon. Markkinoilla on myös kalliita niin sanottuja järjestelyluottoja, joilla velalliset vain pahentavat ja pitkittävät velkaongelmiaan<sup>83</sup>.

Rahapelien markkinoinnilla on suora yhteys rahapeleihin liittyviin asenteisiin, kiinnostukseen ja käyttäytymiseen. Rahapelien markkinoinnin vapauttamisella arvioidaan olevan rahapelien kysyntää lisäävä vaikutus ja se voi mahdollisesti kasvattaa laskussa olevaa rahapelien kysyntää. Velkaantuminen yhdistyy erityisesti rahapeleihin verkossa. Esimerkiksi kokemukset Tanskan ja Ruotsin järjestelmäuudistuksista viittaisivat siihen, että rahapeleihin kohdistuva kulutus voisi toimilupajärjestelmään siirtymisen myötä kasvaa. Kysynnän lisääntymisellä voidaan nähdä olevan sekä suoria että välillisiä vaikutuksia kotitalouksien asemaan. Lisääntyvällä rahapelikulutuksella olisi kotitalouksien kulutuskykyä vähentävää vaikutusta. Rahapelien markkinoinnin lisääntymisellä on todennäköisesti välittömiä vaikutuksia kotitalouksien käyttäytymiseen, ja siten sillä voi olla välillisesti merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Esityksen voidaan arvioida vaikuttavan merkittävästi etenkin peliriippuvuudesta kärsivien henkilöiden ja heidän läheistensä taloudelliseen asemaan. Vaikutukset voivat olla merkittäviä, vaikka ne kohdistuvat vain rajoitettuun joukkoon. Rahan häviäminen rahapeleihin vaikuttaa kotitalouksien hyvinvointiin ja kulutuskykyyn niin lievempien haittojen kuin peliriippuvuuden kohdalla, ja vaikutukset ovat kytköksissä kotitalouden tuloihin ja varallisuuteen. Pelaajalla ja tämän perheellä voi olla taloudellisen tuen tarvetta, kun rahapeliongelma ja siihen liittyvä velkaantuminen on heikentänyt kotitalouden taloudellista tilannetta. Tukea tarvitaan esimerkiksi asumiskustannuksiin, ravintoon ja välttämättömiin menoihin. Vaikka pelaaja ei velkaantuisi, rahapeliongelma vaikuttaa talouteen esimerkiksi välttämättömien menojen, kuten lääkkeiden ostamisen väliin jäämisenä. Lasten asema perheissä, joissa on rahapeliongelma, voi olla monin tavoin kurjistunut, mutta myös taloudellisesti niukka.

Pakollinen tunnistautuminen, rahansiirtorajat, peliestot ja velaksi pelaamisen kieltö ehkäisevät kaikkein eniten peleihin kuluttavien kotitalouksien velkaantumisen riskiä. Myös rahapeliyhtiöiden velvollisuus seurata ehdotetun huolenpitovelvollisuuden nojalla pelaajan haitallista pelaamista ja tarjota pelaajalle toiminto haitallisen pelaamisen arvioimiseksi sekä näkymä pelaajan rahapelihistoriaan, ovat rahapelien toimeenpanoa koskevassa asiakokonaisuudessa haittojen ehkäisemisen näkökulmasta tärkeitä elementtejä. Lisäksi

---

<sup>82</sup> Marionneau ym. 2024.

<sup>83</sup> Pikavippiongelmien laatu ja laajuus, KKV selvityksiä 3/2019. Saatavilla osoitteessa <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/11/2019-kkv-selvityksia-3-2019-pikavippiongelmien-laatu-ja-laajuus.pdf>.

erilliseltä pelihaittatyön momentilta rahoitettavat rahapelilain nojalla myönnettävät valtionavustukset tukisivat hallitusohjelman mukaista puuttumista ylivelkaantumiseen ja rahapelihaittoihin varhaisessa vaiheessa.

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

Viranomaistehtävät muuttuisivat rahapelijärjestelmän esitetyn uudistuksen myötä merkittävästi nykysääntelyyn verrattuna, erityisesti toimilupa- ja valvontaviranomaisen tehtävien osalta. Uusia tehtäviä olisivat esimerkiksi yksinoikeus-, rahapeli- ja ohjelmistotoimilupahakemusten käsittelyyn liittyvät tehtävät sekä useat valvonnalliset tehtävät.

Myös esitetyn sääntelyn toimeenpanoon tarvittaisiin merkittäviä määrärahoja, jotta siirtymä vanhasta rahapelijärjestelmästä uuteen olisi käytännössä mahdollista. Toimeenpanon käynnistämiseen on valtioneuvoston kanslian hankerahoituksella ja valtion talousarviossa myönnetty ennakkollisesti yhteensä noin 1,5 miljoonaa euroa. Uudistuksen edellyttämien tietojärjestelmähankintojen, ja ostopalveluiden aiheuttamien kustannusten arvioidaan olevan erittäin merkittävät. Valvontaviranomaisen uudet tehtävät edellyttäisivät jaksossa 4.3.2.1 kuvatulla tavalla myös lisähenkilöstön palkkaamista. Samassa jaksossa arvioidaan esityksen valvontaviranomaisen tehtävistä johtuvia kustannusvaikutuksia.

Esitetyn sääntelyn mukaisessa rahapelijärjestelmässä valvontaviranomaisen toimilupa- ja valvontatehtävien hoitamisesta aiheutuvat kustannukset olisi jatkossa tarkoitus pyrkiä kattamaan täysimääräisesti toimilupa- ja valvontamaksuilla. Toimilupahakemusmaksujen suuruus määräytyisi kustannusvastaavuusperiaatteen mukaisesti ja maksuista säädettäisiin siirtymävaiheessa vuonna 2026 poliisin suoritteiden maksullisuudesta vuosittain annettavassa sisäministeriön asetuksessa ja viranomaistehtävien siirtyessä Lupa- ja valvontavirastolle uuden viraston suoritteiden maksullisuutta koskevassa valtioneuvoston asetuksessa.

Esityksestä johtuvien muiden viranomaistehtävien osalta kustannuksia syntyy merkittävässä määrin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lakisääteisten rahapelihaittojen seurannan, tutkimuksen ja arvioinnin sekä rahapelihaittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämisen tehtävistä ja valtionavustusten jakamisesta, josta vastaisi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala. Sosiaali- ja terveysministeriön alustava arvio resurssien tarpeesta yhteensä on noin kuusi miljoonaa euroa vuositasolla, mikä vastaa nykysääntelyn mukaista kustannustasoa. Esityksessä on arvioitu, että uudessa rahapelijärjestelmässä kuluttajariitalautakunta voisi käsitellä pelaajien ja rahapelien toimeenpanijoiden yksittäisten erimielisyystilanteita olemassa olevassa menettelyssään, ja että tehtävät olisivat lukumäärällisesti ja laadullisesti mittavia ja lisäisivät lautakunnan työmäärää. Tämä aiheuttaisi arvion mukaan tarpeen lisätä lautakunnan henkilöstövoimavaroja 1,25 htv:lla, mikä vastaisi vuosittain noin 90 000 euron kustannusta sääntelyn mukaisen rahapelitoiminnan alettua.

Vaikutuksia viranomaisiin käsitellään alla toimijakohtaisesti.

## Toimilupa- ja valvontaviranomainen

Esityksen mukaan uuden rahapelilain mukaisena toimilupa- ja valvontaviranomaisena toimisi Lupa- ja valvontavirasto. Siirtymävaiheessa Poliisihallitus vastaisi viranomaistehtävistä. Esityksen myötä viranomaistehtävät muuttuvat merkittävästi nykyisestä. Kyse on kokonaan uudesta rahapelijärjestelmästä ja uuden rahapelilain mukaisesta 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 yksinoikeus-, rahapeli- ja ohjelmistotoimilupahakemusten käsittelyyn liittyvät tehtävät sekä useat valvonnalliset tehtävät. Valvontaviranomainen voisi valvontatehtävän suorittamiseksi tehdä tarkastuksia toimiluvanhaltijan toimitiloihin ja tietojärjestelmiin, kieltää rahapeliyhtiöiden rahapelien toimeenpanon tai markkinoinnin sekä asettaa rahapeliyhtiöiden maksettavaksi rike- ja seuraamusmaksuja erilaisten rahapelilain vastaisten rikkomusten tai laiminlyöntien johdosta. Lisäksi valvontaviranomainen voisi tehdä rahapeliin toimeenpanoa ja markkinointia koskevan lainvastaisen verkkosisällön poistamista koskevia määräyksiä ja pyyntöjä poistaa tällaista sisältöä sisältävät verkkotunnukset. Valvontaviranomaisen tulisi myös yhtenä valvonnan osana hyväksyä rahapelien toimeenpanossa käytettävien pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenetelmien luotettavuuden ja arvontatulosten satunnaisuutta arvioivat tarkastuslaitokset ja määrätä tarvittaessa pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenettelyiden lisätarkastuksia.

Suuri osa toimiluvanhakijoista on todennäköisesti ulkomaille sijoittautuneita rahapeliyhtiöitä, minkä arvioidaan vaikuttavan toimilupa- 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, kun tietotekninen valvonta ei enää koskisi ainoastaan Veikkaus Oy:tä vaan kaikkien toimiluvanhaltijoiden rahapelien toimeenpanoa. Teknisen valvonnan avulla voitaisiin valvoa esimerkiksi peliestojen ja rahansiirtorajojen toteutumista. Toimiluvanvaraisen rahapelitoiminnan tietotekninen valvonta olisi luonteeltaan erilaista kuin nykyisin arpajaislain nojalla suoritettava Veikkaus Oy:n yksinoikeustoiminnan valvonta. Ehdotetun sääntelyn mukaisessa rahapelijärjestelmässä toimiluvanhaltijoiden tulisi toimittaa osa pelidatasta viranomaisen saataville suoran rajapinnan kautta, mutta tiedot olisi mahdollista toimittaa nykytilasta poiketen huomattavasti pidemmällä viiveellä. Lisäksi valvontaviranomaisen tekniset toimenpiteet kohdistuisivat jatkossa ainoastaan toimiluvanhaltijoiden pelidatan hyödyntämiseen rahapelien toimeenpanon valvomiseksi. Valvontaviranomainen ei siis nykytilasta poiketen osallistuisi jatkossa enää miltään osin rahapelien toimeenpanoon, kuten arvontatulosten satunnaisuuden tuottamiseen tai voittojen vahvistamiseen.

Valvontaviranomaisella tulisi olla riittävät resurssit toimiluvanhaltijoiden sekä toimilupajärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden valvontaan. Edellä mainittujen toimijoiden valvominen vaatisi jatkuvaa seurantaa. Vaikuttava ja tehokas valvonta ja lainvastaiseen toimintaan puuttuminen olisi olennainen osa toimiluvanhaltijoiden oikeutettuihin odotuksiin vastaamista ja kaikkien rahapelitoimintaan osallistuvien oikeuksien turvaamista. Uuden säännellyn markkinan toimijoille tärkeäksi nousevat muun muassa reilujen kilpailuedellytysten toteutuminen käytännössä, varmuus toimintavapaudesta sekä luottamus markkinoiden ja viranomaisen sääntelyn mukaiseen ja ennakoitavaan toimintaan.

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 rahapeli-toimiluvan haltijoiden osalta. Poliisihallituksen näkemys on, että rahapeli-toiminnan rahanpesulain mukaisen valvonnan tulisi siirtyä Lupa- ja valvontavirastoon osana rahapeli-toiminnan valvontaa eikä sijoittaa osaksi viraston muuta rahanpesulain mukaisista tehtäväkokonaisuutta. Poliisihallitus katsoo, että valvonnan tehokkuuden, toiminnallisuuden, asiantuntijuuden ja resurssoinnin vuoksi olisi tärkeää, että rahapeli-toiminnan rahanpesulain mukaista valvontaa ei muutoksessa erotettaisi muusta rahapeli-toiminnan valvonnasta, sillä se on kiinteä ja olennainen osa muuta rahapeli-toiminnan valvontaa. Rahapeli-toiminnan rahanpesulain mukaisen valvonnan erottaminen ja siirtäminen osaksi kaikkien muiden Lupa- ja valvontavirastoon siirtyvien toimialojen rahanpesulain mukaista valvontaa olisi Poliisihallituksen näkemyksen mukaan epäkäytännöllistä ja toimimatonta sekä vaarantaisi rahapeli-toiminnan rahanpesulain mukaisen valvonnan. Myös Ruotsissa rahapeli-toiminnan rahanpesulain mukainen valvonta toteutetaan osana rahapeli-toiminnan valvontaa.

Lupa- ja valvontaviraston uudet tehtävät edellyttäisivät jaksossa 4.3.2.1 kuvatulla tavalla lisähenkilöstöä. Lisäksi uusien tehtävien johdosta tulisi huolehtia koko 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 toimiluvan haltijoihin kohdistuvan tiedottamisen ja neuvonnan voidaan arvioida lisääntyvän huomattavasti nykyisestä.

Valtiovarainministeriön lokakuussa 2024 asettaman erillisen toimeenpanohankkeen tavoitteena on varmistaa ja toteuttaa toimilupa- ja valvontatehtävien sekä niistä vastaavan henkilökunnan tietojärjestelmien hallittu siirto Poliisihallituksesta uuteen perustettavaan Lupa- ja valvontavirastoon. Hankkeen tehtävänä on muun muassa laatia tarkempi hankesuunnitelma toimilupa- ja valvontatehtävien organisoimiseksi ja siirtämiseksi toimivaltaiselle viranomaiselle, suunnitella ja tehdä väliaikaisen toimintamallin lisäksi ehdotus toimilupa- ja valvontatoimintaa koskevan toimintayksikön organisaatorakenteesta ja laatia suunnitelma toiminnon sijoittumisesta vastaanottavaan organisaatioon. Lisäksi hankkeen tehtävänä on valmistella uuteen Lupa- ja valvontavirastoon yhteensopivat toiminnot ja tietojärjestelmät sekä niitä koskevat hankinnat. Uudet tietojärjestelmät kehitettäisiin Poliisihallitukseen. Koska järjestelmien omistajuus siirtyy vuoden 2026 loppuun kestävän siirtymäajan jälkeen uudelle Lupa- ja valvontavirastolle, toimeenpanossa huomioidaan uuden viraston kokonaisarkkitehtuuriin liittyvät reunaehdot.

Uudistuksen toimeenpanon riskien arviointia

Kyseessä on kokonaisuudessaan erittäin laaja muutos, sillä kyse on rahapelijärjestelmän kokonaisuudistuksesta. Käytännön toimeenpanon toteuttamiseen liittyviä riskejä arvioitaessa merkittävimmäksi riskiksi ja siten koko uudistukseen vaikuttavana asiana nousee kokonaisuudistuksen poikkeuksellisen kireä valmistelu- ja toimeenpano-aikataulu. Kokonaisuuden ja siihen liittyvään toimeenpanoon sen lukuisine osa-alueineen olisi



ideaalilanteessa varattava riittävästi aikaa. Poikkeuksellisen nopeassa aikataulussa toteuttava uudistus sisältääkin merkittäviä riskejä, joista keskeisimmiksi on tunnistettu tietojärjestelmiin ja henkilöstöön kohdistuvat riskit.

Tietojärjestelmämuutoksiin liittyy merkittäviä riskejä, jotka voivat heijastua sekä hallinnon asiakkaiden palvelukokemukseen että viranomaisten tehtävien hoitamiseen. Keskeisiltä osin riskit liittyvät viivästyksiin, teknisiin ongelmiin, eri järjestelmien välisiin riippuvuuksiin sekä epäselvyyksiin vastuissa ja koordinoinnissa. Kriittisintä osaa toimeenpanossa edustaa tietoteknistä valvontaa varten tarvittavan järjestelmän luominen. Tähän sisältyvät toimilupien myöntämiseen tarkoitettu järjestelmä ja keskitetyn peliesticorerin rakentaminen. Järjestelmien rakentamiseen liittyvinä aikatauluriskeinä tunnistetaan muun muassa mahdolliset valitukset järjestelmähankinnoista markkinaoikeuteen, mikäli tehtävässä käytetään Poliisihallituksen nykyistä toimittajaa ilman riittävästi analysointia sopimuksen soveltavuudesta, tai mikäli suorahankinta tehtäisiin ilman kilpailutusta. Edellä mainittujen riskien toteutuessa on mahdollista, että kaikki toimeenpanon edellyttämä kehitys keskeytyy. Toisaalta asiassa on huomioitava myös, että jos yksikin tietotekninen osa-alue edellyttää kilpailutusta, tulee hankintamenettelyyn lyhimmilläänkin varata aikaa vähintään neljä kuukautta. Tämä aiheuttaisi puolestaan merkittävää painetta kokonaisuudessaan tietoteknisten järjestelmien kehittämiselle tarvittavaan aikaan. Tietoteknisten järjestelmien viivästyminen voisi aiheuttaa huomattavia haittoja toimeenpanoon. Hallinnon asiakkaiden näkökulmasta palveluiden saatavuus ja toimivuus voisivat heikentyä, mikä johtaa usein tyytymättömyyteen. Viranomaisten työn kannalta viivästykset voivat puolestaan haitata perustavanlaatuisen tehtävien hoitamista kuten päätöksenteon oikea-aikaisuutta ja tiedonhallintaa.

Suurimmat epävarmuudet myös toimeenpanon kustannuksissa liittyvät tietojärjestelmiin. Valmisteluun osallistuvat asiantuntijat ovat pyrkineet nopealla aikataululla arvioimaan hankkeen aikana tarvittavia määrärahoja heti toimeenpanohankkeen käynnistysvaiheessa. Ennakoimattomia kustannuksia saattaa kuitenkin ilmetä valmistelun edetessä tarkemmalle ja konkreettisemmalle tasolle. Lisäksi kustannustarpeita on suhteutettava hankkeelle varmistuvaan budjettiin. Joidenkin ehdotettujen vähemmän kriittisten tarpeiden osalta määrärahoja voidaan joutua priorisoimaan. Tällöin on myös mahdollista, että joidenkin tunnistettujen tarpeiden osalta tehdään päätöksiä, joiden mukaan suunniteltuja toimenpiteitä ei kyetä toteuttamaan. Toimeenpanohankkeessa priorisoidaan ja toteutetaan vain viraston häiriöttömään käynnistymiseen liittyvät välttämättömät toimet. Tämä voi vaikuttaa valmistelun laatuun ja siihen, että kaikkia sinänsä hyviksi katsottuja ja tunnistettuja kehittämistarpeita ei pystytä vielä hankkeen aikana toteuttamaan, vaan ne siirtyvät toteutettavaksi viranomaistehtävien alettua eli itse toiminnan aloittamisen jälkeen.

Toinen kriittinen toimintaedellytys on osaava ja riittävä henkilöstö. Rahapeliuudistuksen toimeenpanoon liittyvät riskit erityisesti henkilöstön ja johtamisen uudelleen organisoimisen näkökulmasta on arvioitu suuriksi. Viranomaisen tehtävien muuttuessa merkittävästi rahapelijärjestelmää koskevan sääntelyn kokonaisuudistuksen myötä myös viranomaistehtävistä vastaavien virkamiesten tehtäväkuvat muuttuvat vähintään joiltakin osin olennaisesti. Poliisihallituksen nykyisen henkilöstön huolelliseen uuteen toimintaympäristöön perehdyttämiseen on varattava riittävästi aikaa. Jos uudistuksen muutosviestintä epäonnistuisi tai muutos aiheuttaisi merkittävää epävarmuutta ja tyytymättömyyttä, on olemassa riski Poliisihallituksen asiantuntijoiden hakeutumisesta muihin tehtäviin Lupa- ja valvontavirastoon siirtymisen sijaan. Tällöin kapealta erikoistoimialalta katoaisi merkittävä määrä tietotaitoa ja osaamista. Uuden toimilupa- ja valvontatoiminnan johto on rekrytoitava hyvissä ajoin.

Uudistus edellyttää merkittävän määrän uutta henkilöstöä. Henkilötyövuosi- ja muita uudistuksen edellyttämiä resurssitarpeita on arvioitu yllä valtiontaloudellisia vaikutuksia

koskevassa osiossa 4.3.2.1. Henkilöresurssien turvaamiseen arvioidaan sisältyvän riskin, että tarvittavia uusia rekrytointeja ei saada suoritettua ajoissa, tai että tehtäviin ei ole riittävästi päteviä hakijoita esimerkiksi virkasuhteiden mahdollisten määräaikaistuuksien vuoksi. Valmiiksi rahapelialaan perehtyneitä rekrytoitavia henkilöitä ei työmarkkinoilla käytännössä juurikaan ole. On olemassa riski, että nykyistä valvontaa jouduttaisiin supistamaan minimiin, jotta toimeenpanohankkeen toimia saadaan toteutetuksi. Riittämättömästi tai puutteellisesti perehdytetty henkilöstö synnyttäisi oman riskinsä, kuten tarvittavien ohjeistusten ja määräysten laatimisen viivästyminen. Mikäli toimilupa- ja valvontaviranomaisella ei ole esimerkiksi tarvittavaa henkilökuntaa tai toimintansa edellyttämiä tiedonhallinta- ja muita järjestelmiä, ei viranomaisen käytännössä voisi myöntää toimilupia tai valvoa rahapelitoimintaa, jolloin uuden rahapelijärjestelmän mukainen rahapelitoiminta ei voisi käynnistyä. Mikäli toimilupia ei voitaisi myöntää tietojärjestelmien tai henkilöstön puuttumisen vuoksi, eivät Veikkaus Oy ja muut rahapelitoimijat voisi aloittaa rahapelitoimintaansa tavoitellussa aikataulussa.

Uutta toimilupa- ja valvontatoimintoa toteutetaan ja toimeenpanoa valmistellaan tilanteessa, jossa rahapelilainsäädäntöä ei ole hyväksytty. Siten kaikki toimeenpanoa edistävät hankinnat tehdään sillä riskillä, että lainsäädäntö muuttuu, myöhästyy, lykkääntyy tai jopa peruuntuu, joskin riski viimeksi mainitusta arvioidaan hyvin pieneksi. Toimilupa- ja valvontatoiminnan edellyttämien tietojärjestelmien ja muiden hankintojen valmistelussa on kuitenkin huomioitava etupainotteisuus suhteessa lainsäädännön varmistumiseen. Siten toteutuksesta voi aiheutua ylimääräisiä ja korkeampia kustannuksia kuin jo hyväksytyn ja myös voimaantulon osalta selkeän lainsäädännön toimeenpanoa suunniteltaessa ja valmisteltaessa. Toimeenpanoon sisältyviä ratkaisuja joudutaan tekemään osin puutteellisen tiedon varassa. Lisäksi on huomioitava se, että hankkeen tässä vaiheessa ei kaikkia riskitekijöitä tai haastekohtia ole välttämättä tunnistettu.

Poikkeuksellisen kireässä aikataulussa toteutettava kokonaisuudistuksen toimeenpano aiheuttaa riskin myös toimeenpanoon varattavan rahoituksen yli- tai alimitoituksesta. Puuttuvan tietopohjan ja oletuksien varassa tehtävät arviot voivat aiheuttaa sen, että esimerkiksi tietotekniset ratkaisut tulevat kalliimmiksi verrattuna siihen, että toimeenpanoajaksi olisi ollut kohtuullisempi. Mikäli toimeenpanoon ei ole löydettävissä riittävää ja oikea-aikaista rahoitusta, ei uudistusta toisaalta ylipäätään ole mahdollista käytännössä toteuttaa.

Riskit ja niiden hallinta siirrettäessä toimilupa- ja valvontatoiminta Lupa- ja valvontavirastoon vuoden 2027 alusta

Tehtävien siirto Lupa- ja valvontavirastoon muodostaa toimintaan epäjatkuvuuskohdan ja siten potentiaalisia riskejä toiminnan jatkuvuuden kannalta.

Tietojärjestelmäratkaisuihin on toimilupa- ja valvontajärjestelmän kehittämisen lisäksi ratkaistava kysymykset uuden rahapelitoiminnan ja sen substanssiriippuvaisen toimilupa- ja valvontajärjestelmän sopeuttamisesta uuden Lupa- ja valvontaviraston kokonaisarkkitehtuuriin sekä sen ylläpito- ja kehittämistoiminnan siirtämisestä uuden viraston hoidettavaksi. Koska järjestelmää ei tällä hetkellä ole tosiasiallisesti olemassa, ei yksityiskohtaisempi arviointi ole vielä mahdollista. Toisaalta siirron ollessa tiedossa voidaan järjestelmän rakentamisessa ottaa huomioon Lupa- ja valvontaviraston toiminnasta ja rakenteesta muodostuvia reunaehtoja. Tällä tavoin yhteensovittamis- ja integrointiriskejä voi olla mahdollista hallita jopa paremmin verrattuna olemassa olevaan järjestelmään. Lisäksi valmistelussa on varmistettava, että rahapelitoimintaan liittyvän toimilupa- ja valvontatoiminnan ja sen henkilöstön siirtyminen uuteen virastoon olisi mahdollisimman sujuvaa. On varmistettava mm. erilaisten toimialariippumattomien järjestelmien, kuten viestintäratkaisujen sekä talous- ja

henkilöstöhallinnon järjestelmien toimivuus, keskeisten tietojen ja vireillä olevien asioiden siirto, tiedonhallinnan järjestäminen ja toiminnan integroiminen Lupa- ja valvontaviraston hallinnollisiin järjestelmiin mukaan lukien asianhallinta. Vireillä olevien asioiden ja arkistojen siirtäminen on keskeinen edellytys virkatehtävien hoidon katkeamattomuuden näkökulmasta. Vireillä olevien asioiden ja tehtävän hoitamisen kannalta välttämättömien arkistojen sujuva siirtäminen organisaatiosta toiseen voidaan oikeudellisesti ratkaista siirtymäsäännöksillä, mutta siirto edellyttää myös siirron toimeenpanolta valmistelutoimia. Siirron toimeenpanon kannalta on välttämätöntä siirtää vireillä olevat asiat sekä arvioida tehtävien hoidon kannalta välttämättömät arkistot ja valmistella niiden siirto huolella. Riskinä voi olla, etteivät esimerkiksi sähköiset arkistot siirtyisi Lupa- ja valvontavirastolle, mikäli virastojen käytössä olevissa asianhallinta- ja arkistojärjestelmissä on yhteensopivuusongelmia. Edellä todettua riskiä voidaan osaltaan pienentää sääntelyllä. Yksi mahdollinen riskiä lieventävä sääntelyratkaisu olisi Lupa- ja valvontaviraston oikeus saada Poliisihallitukselta virkatehtäviensä hoidon kannalta välttämättömät arkistoaineistot erikseen pyytämällä. Ratkaisun ei tulisi kuitenkaan olla ensisijainen toimintatapa, sillä vasta erillisestä pyynnöstä tietotarpeen esiin tultua tapahtuva tietojenluovutus voisi johtaa asioiden käsittelyn viivästymiseen.

Uusi toiminto on huomioitava viraston sisäisessä ja ulkoisessa viestinnässä ja se on organisoitava tehokkaasti osaksi viraston osasto- ja yksikkörakennetta. Nämä kaikki toimet vaativat riittävän valmisteluajan, eri virastojen asiantuntijaresurssien (mukaan lukien konsernipalveluntuottajat Palkeet ja Valtori) kiinnittämistä hankkeen toteuttamiseen sekä kertaluonteista lisärahoitusta tarvittavien muutosten toteuttamiseksi.

Oman riskikeskittymänsä muodostaa myös se tilanne, että Lupa- ja valvontavirasto aloittaa toimintansa kokonaan uutena virastona ja kirjanpitoyksikkönä vasta vuoden 2026 alusta. Viraston toiminnan käynnistyminen on riippuvaista siitä, että eduskunta käsittelee ja hyväksyy sitä koskevan lainsäädännön vuoden 2025 kuluessa. Joka tapauksessa virasto on siis ehtinyt toimia uutena noin 2000 henkilön ja yhteensä 21 nykyisestä virastosta (Valvira, kuusi aluehallintovirastoa, 13 ELY-keskusta ja KEHA-keskus) toimintoja, toimintakulttuureja sekä toimintatapoja yhteen sulauttaneena noin 20 toimipisteen monipaikkaisena organisaationa enintään vain vuoden ajan ennen rahapelitoiminnan valvontatehtävien siirtämistä sen vastuulle. Lupa- ja valvontavirasto ei siten ole organisaationa missään tapauksessa kovinkaan vakiintuneessa tilassa tehtävät vastaanottaessaan, vaan käy tuolloin vielä läpi aikaisempaa erittäin mittavaa yhdistymis- ja muutosprosessiaan, sen käytännön toteuttamista ja loppuun viemistä sekä uuden viraston yhden yhtenäisen organisaatio- ja toimintakulttuurin rakentamisen prosessia. Toisaalta riskiä voi vähentää se, että Lupa- ja valvontaviraston johdolla on merkityksellistä kokemusta uudistukseen liittyvistä yhdistymis- ja muutosprosesseista, mistä voi olla hyötyä rahapelipelijärjestelmän siirron toimeenpanon näkökulmasta. Lisäksi esimerkiksi KEHA-keskuksen tällä hetkellä tuottamien ICT- ja digipalveluiden osalta uudistuksen siirtymäaika Lupa- ja valvontaviraston ja KEHA-keskuksen välisten vastuiden järjestelemiseksi jatkuu vuoden 2028 loppuun asti, eli viraston ICT-arkkitehtuuri ja -ratkaisut ovat vielä vuoden 2027 aikana hyvin vahvasti työn alla ja muutoksen tilassa. Asianhallintajärjestelmien osalta virasto puolestaan käynnistää toimintansa kahdella nykyjärjestelmällä (Valviran käyttämä SAMPO-järjestelmä sekä aluehallintovirastojen käyttämä ja KEHA-keskuksen sille tuottama USPA-järjestelmä) ja pyrkii tavoitteellisesti tämän hetken arvion mukaan aikaisintaan vuoteen 2028 mennessä suunnittelemaan ja hankkimaan uuden asianhallinnan järjestelmäkokonaisuuden. Yhteenvetona voidaankin arvioida, että uusien tehtävien siirtäminen ja sovittaminen edellistä muutosta vielä implementoivaan ja läpikäyvään organisaatioon muodostaa väistämättä vaikeasti ennakoitavia riskejä.

Omana resurssiriskinään on lisäksi huomioitava, että Lupa- ja valvontaviraston toimintamäärärahoihin kohdistuu vuoden 2027 tasossa, jolloin tehtävät on tarkoitus siirtää

sen vastuulle, noin 8,8 prosentin pysyvä vähennys verrattuna vuoden 2024 talousarvion määrärahasuunnitelmaan. Määrärahaohjelman johtuu siitä, että nykyisten virastojen määrärahojen mukana siirtyvät Lupa- ja valvontavirastolle myös niihin kohdistetut valtion tuottavuusohjelman ja hallituksen muiden säästötoimien mukaiset määrärahaohjelmien leikkaukset. Nämä tulevat täysimääräisinä ja pysyvinä voimaan juuri vuonna 2027. Määrärahaohjelman tarkoittaa väistämättä henkilöstömäärän hyvin merkittävää pysyvää vähenemää. Lupa- ja valvontaviraston toimeenpanohankkeen puitteissa tehtävässä suunnittelussa varaudutaan tällä hetkellä noin 10 prosentin henkilöstövähennykseen kaikissa viraston toiminnoissa. Vähennykset pyritään toteuttamaan jo osin ennakoitujen ja luonnollisten poistumien sekä vaihtuvuuden hyödyntäen, mutta ne joka tapauksessa vähentävät myös virastossa tehtäväsiirron toimeenpanoon käytettävissä olevaa resursointia ja asiantuntemusta, mikä muodostaa riskejä siirron onnistumiselle. Toisaalta tässä kuvattua riskiä voi osaltaan vähentää esitetty valvontamaksu mekanismi, jolla on tarkoitus kattaa valvontaviranomaiselle säädettyjen tehtävien hoitamiseksi budjetoidut menot kunkin vuoden osalta. Valvontamaksulla pyrittäisiin siten varmistamaan kyseisten tehtävien hoitaminen Lupa- ja valvontaviraston toimintamäärärahoihin tehtävistä vähennyksistä huolimatta.

## Poliisi

Poliisihallitus ei vuoden 2026 loppuun kestävä siirtymävaiheen jälkeen enää olisi rahapelitoimintaa valvova viranomainen. Erillisen toimeenpanohankkeen tavoitteena on valmistella toimilupa- ja valvontatoiminnan toimeenpano siten, että Poliisihallituksella on riittävä ja mahdollisimman hyvä toimintakyky 1.1.2026 lukien uuden rahapelilain mukaisten uusien toimilupatehtävien toteuttamiseksi huomioiden myös arpajaislain nykyisiin sääntöihin perustuvat valvontatehtävät. Toiminnan siirtämisen edellytyksenä 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 toimilupa- 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.

Tarkoituksena on, että Poliisihallituksessa Lupa- ja valvontavirastoon siirrettäviä tehtäviä nykyisin hoitavat virkamiehet siirtyisivät Lupa- ja valvontavirastoon valtion virkamieslain 5 a §:n perusteella. Tehtävien edellyttämässä siirroissa noudettaisiin hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja yhteistoimintamennettelyä. Siirtyvien virkamiesten palvelussuhde-etuuksien määräytymisen kannalta palvelussuhde jatkuisi valtiolla yhtäjaksoisena. Lupa- ja valvontavirastoon siirtyvien virkamiesten palkkataso turvattaisiin siten kuin siitä on sovittu Valtion virka- ja työehtosopimuksen allekirjoittamispyytäkirjan liitteen 2 kohdassa (Palkkaus henkilöstön siirtyessä organisaatiomuutoksessa suoraan lain nojalla). Virkamiesten siirrot tapahtuvat siinä vaiheessa, kun valvovan viranomaisen tehtävät siirtyvät Lupa- ja valvontavirastoon. Jotta toiminnan ja tehtävien siirto toteutuu onnistuneesti, on toimeenpanossa tärkeä resursoida riittävästi kokonaisuuden hallintaan. Rahapelitoiminnan valvonnan siirtyessä vuoden 2026 lopussa päättyvän siirtymävaiheen jälkeen pois Poliisihallituksesta poliisi osallistuisi 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.

Rahapeli- ja arpajaisrikoksista epäiltyjä henkilöitä on viime vuosina ollut hyvin vähäinen määrä. Vuonna 2019 epäiltyjä ei ollut ollenkaan. Vuonna 2020 oli yksi epäilty rahapelirikos, vuonna 2021 neljä, vuonna 2022 kuusi ja vuonna 2023 kaksi. Arpajaisrikoksen osalta vuosina 2020 ja 2021 ei ollut yhtään epäiltyä, vuonna 2022 epäiltyjä oli yksi ja vuonna 2023 kolme. Uhkapelin järjestämisestä epäiltiin vuonna 2021 yhtä henkilöä, kun vuosina 2020, 2022 ja 2023 ei ollut sen osalta epäiltyjä. Suomen urheilun eettinen keskus SUEK:n vuonna 2023 saamat kilpailumanipulaatioon liittyvät ilmoitukset lisääntyivät merkittävästi aiemmasta. Ilmoituksia tehtiin 61, mikä oli 74 prosenttia enemmän kuin edellisellä vuonna.

On mahdollista, että esitutkintaan tulevien rahapelitoimintaan ja kilpailumanipulaatioon liittyvien rikosasioiden määrä kasvaisi uudessa rahapelijärjestelmässä ja että tutkittaviin tapauksiin liittyisi enenevässä määrin ammattimaisuuden piirteitä ja monimutkaistuvia tekotapoja. Keskusrikospoliisin mukaan yhteistyö eräiden valtioiden viranomaisten kanssa on nykyisin ollut haastavaa, johtuen järjestelmien erilaisuudesta ja kansallisten viranomaisten tulkintaeroista laillisesta toiminnasta. Tulevaisuudessa, kun kansallisten viranomaisten tulkinnat toiminnan laillisuudesta yhtenevät, on yhteistyö ja tietojenvaihto muun muassa EIO-järjestelmän kautta tuloksetta, joten väärinkäytösten tutkinta tulee keskusrikospoliisin arvion mukaan tehostumaan. Uuden sääntelyn myötä lisääntyvät toimijat voisivat mahdollistaa rahanpesua Suomessa alkurikoksen ollessa ulkomailla. Nämä olisivat omiaan lisäämään viranomaisten resurssitarpeita rikostorjunnassa.

Esityksellä olisi vaikutuksia myös keskusrikospoliisissa toimivaan rahanpesun selvittelykeskukseen. Rahapelijärjestelmän uudistuessa luvallisten toimijoiden kasvu useisiin kymmeneen toimiluvanhaltijoihin työllistänee rahanpesun selvittelykeskusta etenkin lainsäädäntömuutosten voimaantulon jälkeisenä aikana. Vastaavia kokemuksia on aiemmista rahanpesulain soveltamisen laajennuksista (esimerkiksi kryptovarapalvelut). Selvittelykeskuksen työmäärän odotetaan lisääntyvän niin uusien ilmoitusvelvollisten, ilmoittamiseen liittyvien teknisten ratkaisujen ja prosessien kehittämisen kuin epäilyttävää liiketoimea koskevien ilmoitusten sisällöllisen neuvonnan ja kouluttamisen vuoksi.

Rahapelitoimialan muutoksen ennakoidaan myös lisäävän rahanpesun selvittelykeskuksen kansainvälisen tiedonvaihdon määrää sekä aiempaa suurempaa tarvetta hyödyntää selvittelykeskuksen asiantuntijuutta rikollisesta toiminnasta.

Rikosoikeudellisiin säännöksiin ehdotettujen muutosten ei arvioida vaikuttavan viranomaisten toimintaan.

#### 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 asetustasoisien sääntelyn valmistelulle. Lakiin ei enää sisältyä rahapelitoimintaa koskevien hallintopäätösten antamista sisäministeriön toimesta.

Ministeriön tehtävien luonteen voidaan arvioida muuttuvan huomattavasti, koska jatkossa sääntelyn kohteena olisi yhden yksinoikeustoimijan sijasta lukuisia toimiluvanhaltijoita. Esityksellä arvioidaan olevan myös tehtävien määrää lisäävää vaikutusta erityisesti uuteen rahapelijärjestelmään siirtymisen alkuvaiheessa. Esimerkiksi Ruotsin kokemusten perusteella alkuvaiheessa voidaan arvioida olevan korostunut tarve seurata uuden sääntelyn toimivuutta. Lainsäädännön kehittämistyö on Ruotsissa ollut jatkuvaa vuoden 2019 jälkeen ja siellä on tehty lukuisia selvityksiä ja lainsäädäntöuudistuksia. Tehtävien määrän lisääntymistä on kuitenkin vaikea 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 toimilupa- ja valvontaviranomaisen ohjauksen osalta ottaen huomioon, että toimilupa- ja valvontatoiminta sijoitettaisiin uuteen Lupa- ja valvontavirastoon. Viranomaiselle tulisi jatkossa myös lukuisia uusia tehtäviä ja viranomaisen tehtävien määrin 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 jatkossakin Veikkaus Oy:n omistajaohjauksesta. Valtioneuvoston kanslian mukaan Veikkaus Oy:n toiminnan sääntelynmukaisuuden varmistamiseksi valtioneuvoston kanslia edellyttää samoin kuin kaikilta muiltakin yhtiöiltään lakien noudattamista. Valtioneuvoston kanslian mukaan se edellyttää kaikilta yhtiöiltä myös EU-oikeuden noudattamista ja EU-oikeudellisesti hyväksyttävien tavoitteiden mukaista toimintaa siinäkin tapauksessa, että osa Veikkaus Oy:stä myytäisiin valtio-omistuksen ulkopuolelle. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen keskeisiä keinoja tavoitteen saavuttamiseksi ovat osakeyhtiölain mukainen päätöksenteko, yhtiökokouksessa tehtävät hallitusvalinnat ja aktiivinen dialogi yhtiön johdon kanssa sekä yhtiön säännönmukainen raportointi omistajalle. Valtioneuvoston kanslian arvion mukaan omistajaohjaus ei muutu mitenkään esitetystä sääntelystä, josta johtuisi Veikkaus Oy:n konsernirakenteen muutoksia, ja joka mahdollistaisi samaan konserniin kuuluvien eriytettyjen oikeushenkilöiden rahapelitoiminnan yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvan nojalla. Valtioneuvoston kanslian mukaan valtion osin tai kokonaan omistaman yhtiön toiminnan suuntaamista kasvuhakuisesti ulkomaille arvioitaisiin yksinomaan toiminnan kyseisen maan rahapelilainsäädännön mukaisuuden perusteella.

Valtioneuvoston kanslian työmäärää lisäävästi vaikuttaa yksinoikeuskorvauksen määrittäminen, joskin maksun määrittämisessä käytettävä malli on käyty lainsäädännön valmistelun yhteydessä läpi Euroopan komission kanssa, jolloin oletusarvoisesti maksun määrittämiseen tarvittava työmäärä lainsäädännön tultua voimaan pysyisi maltillisena.

#### Sosiaali- ja terveysministeriö ja THL

Sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n vastuut ja lakisäätteiset tehtävät säilyisivät uudistuksessa nykyistä vastaavina. Rahapelilain mukaisten tehtävien 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.

Nykyisessä järjestelmässä THL toimeenpanee vastaavia lakisäätteisiä tehtäviä sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n välisen nelivuositain laadittavan puitesopimuksen mukaisesti. Rahapelipoliittinen ohjelma määrittelee lähtökohdat, tavoitteet ja osin toimenpiteet puitesopimuksen mukaiselle toiminnalle. Osapuolet sopivat erillisellä vuosisuunnitelmalla kunkin vuoden toiminnasta ja rahoituksesta. Sekä voimassa olevaan lakiin että uuteen rahapelilakiin olisi kirjattu, että THL toimeenpanee tehtäviä sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti. Jatkossa 98 §:n mukaisten tehtävien toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset katettaisiin THL:n toimintamomentilta, jolle tehtäisiin kirjaus tähän tarkoitukseen varattavasta määrärahasta. THL:n tulisi esittää vuotuinen suunnitelma määrärahan käytöstä ja raportoida sen toteuttamisesta sosiaali- ja terveysministeriölle. Ratkaisu tukisi tarvittavan erityisosaamisen ja riittävien toimien säilyttämistä tilanteessa, jossa sekä palvelujärjestelmä että rahapelijärjestelmä ovat muutosvaiheessa.

Vastaavasti myös sosiaali- ja terveysministeriölle 98 §:n mukaisesta työstä aiheutuvat kustannukset veloitetaan nykyisessä järjestelmässä Veikkaus Oy:ltä arpajaislain 52 §:n mukaisesti. Jatkossa nämä kulut siirtyisivät sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan perustettavalta uudelta pelihaittatyön momentilta rahoitettavaksi.

Sähköisten anonyymien pelihaittapalveluiden kokonaisuuden siirtymisen arvioidaan vahvistavan THL:n mahdollisuuksia koordinoita 98 §:n ja 94 §:n mukaisesta työstä koostuvaa pelihaittatyön kokonaisuutta.

Uudistuksella turvattaisiin sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n mahdollisuudet saada lakisäätteistä pelihaittatyötä varten tarpeelliset tiedot voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaavasti. 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 toimilupa- ja valvontarekisterin ja pelihaittarekisterin tietojen käsittelemiseen rakennettaisiin yksi yhteinen tietojärjestelmä. Tämä keventäisi Veikkaus Oy:n ja toimiluvan haltijoiden hallinnollista taakkaa, ja lisäisi myös tiedon hyödynnettävyyttä, koska analyysijä olisi mahdollista tehdä kattavasti koko rahapelijärjestelmän sisäisestä pelaamisesta, ei yksittäisten rahapeliin toimeenpanijoiden tiedoista. Tietojen vaihto viranomaisten välillä turvattaisiin, mikä vastaa rahapelipoliittisessa ohjelmassa tunnistettuun tarpeeseen lisätä viranomaisten välistä yhteistyötä rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä ja yhtenäistää tietopohjaa.

Uudistus ei vaikuttaisi viranomaisten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin, mutta lisäisi yhteistyötä ja edistäisi tietojen vaihtoa rahapelijärjestelmän ohjaukseen, seurantaan ja arviointiin osallistuvien viranomaisten välillä. Uudistuksella ei olisi vaikutuksia arpajaislain haittatyön kokonaiskustannuksiin. Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi toiminnan kehystä tällä hetkellä nelivuositain. Rahapelipoliittinen ohjelma ohjaa työtä. Kauden 2024–2027 osalta sosiaali- ja terveysministeriö on määritellyt toiminnan painopisteet ja kustannukset enimmillään 5 miljoonaa euroon vuositasona. 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.

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.

Voimassa olevan arpajaislain mukaisten ratkaisusuositushakemusten määrä ei ole ollut rahapelaamisen kokonaisvolyymi huomioiden vuositasona erityisen suuri. Vuodelle 2021 Poliisihallituksen asianhallintajärjestelmään kirjattiin 33 ja vuonna 2023 42 ratkaisusuositusasiaa. Vuoden 2022 osalta tilastointia vääristää yhden pelaajan tekemän hakemuksen käsittely, jonka perusteella annettiin useita ratkaisusuosituksia. Tämän johdosta järjestelmään kirjattujen ratkaisusuositusasioiden kokonaismäärä nousi 115:een. Valtaosa ratkaisusuositushakemuksista on kohdistunut Veikkaus Oy:n vedonlyöntipeleihin ja loput arpoihiin ja yhtiön nettikasinossa tarjoamiin rahapeleihin muutamia yksittäisiä tapauksia lukuun ottamatta.

Arpajaislain mukaisten ratkaisusuositusten määrästä ei voi suoraan johtaa ehdotetun sääntelyn mukaisten erimielisyystilanteiden ratkaisumenettelyä kuluttajariitalautakunnassa, sillä rahapelijärjestelmän avautuessa osin kilpailulle toimiluvanhaltijoiden määrän odotetaan nousevan useisiin kymmeneen. Tämä muutos voi vaikuttaa erimielisyystilanteita lisäävästi. Toisaalta esitys sisältää toimiluvanhaltijoille velvoitteen luoda erimielisyystilanteita varten menettelytavat toimeenpanemiaan rahapelejä koskevien erimielisyyksien, valitusten ja muiden



kysymysten käsittelyä varten sekä varmistettava asioiden käsittelystä vastaavan henkilöstön riittävyys. Erimielisyyksien käsittelyn osapuolten kesken arvioidaan vähentävän kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi päätyvien tapausten lukumäärää jonkin verran.

Ruotsissa rahapelijärjestelmä avattiin lainsäädäntömuutoksin kilpaillulle markkinalle vuonna 2019. Ruotsissa yleinen valituslautakunta Allmänna reklamationsnämnden ARN on vuosina 2019–2022 käsitellyt 766 rahapeleihin liittyvää asiaa. Ruotsin järjestelmässä pelaajan tulee ensin tehdä valitus rahapelejä toimeenpanevalle toimiluvanhaltijalle. ARN voi vasta tämän jälkeen tutkia rahapeleihin tai arpajaisiin liittyviä riitoja, mutta ainoastaan mikäli erimielisyys koskee yli 1 000 Ruotsin kruunun arvoista asiaa. ARN käsittelee kuluttaja-asioita hyvin laajasti ja rahapeleihin liittyvät erimielisyydet ovat muodostaneet sen käsittelemistä asioista vain noin puoli prosenttia. On tosin huomattava, että ARN:lle osoitettuja hakemuksia on viime vuosina tullut noin kahdestakymmenestä yli kolmeenkymmeneen tuhatta kappaletta, kun kuluttajariitalautakunnalle osoitettujen hakemusten määrä on viime vuosina ollut noin kuuden ja seitsemän tuhannen välillä. Lisäksi esitetyn muutoksen vaikutusten näkökulmasta merkitystä on määrällisen lisääntymisen ohella sillä, että kuluttajariitalautakunta ei ole aiemmin käsitellyt poikkeustapauksia lukuun ottamatta rahapelaamiseen liittyviä asioita. Kuluttajariitalautakunnassa ei myöskään voi jättää käsittelemättä asiaa riidan vähäisen rahallisen arvon perusteella.

Vaikka hakemusten vuosittaisesta määrästä ei ole mahdollista tehdä täsmällistä arviota, on Ruotsin kokemusten valossa todennäköistä, että määrä ei ainakaan järjestelmämuutoksen alkuvuosina olisi vaatimaton. Vaikutuksen merkittävyyttä voi myös osaltaan lisätä se, että Suomessa rahapelaamisen volyyymi on ollut Ruotsia suurempi sekä se, että järjestelmämuutosta edeltävä säännellyn markkinan kanavointiaste on ollut Ruotsia huomattavasti korkeampi ja valtion kokonaan omistaman yksinoikeusyhtiön asema hyvin vakiintunut. Mikäli toimiluvanhaltijoiden määrä on uudessa järjestelmässä suuri ja näiden toiminnassa ilmenee merkittäviä puutteita mm. ennakoitavasti markkinaosuuksista käytävän kovan kilpailun vuoksi alkuvuosina, on mahdollista, että kuluttajariitalautakunnan uudesta sääntelystä johtuvat tehtävät olisivat lukumäärällisesti ja laadullisesti mittavia. Näistä syistä uudesta sääntelystä johtuvan tehtävän arvioidaan lisäävän kuluttajariitalautakunnan työmäärää ja aiheuttavan tarpeen lisätä lautakunnan henkilöstövoimavaroja 1,25 htv:lla (1 htv esittelijä ja 0,25 htv tarkastaja), hinnaltaan noin 90 000 euroa ehdotetun lainsäädännön voimaantuloavuodesta alkaen.

#### Oikeusaputoimistot

Oikeusaputoimistojen talous- ja velkaneuvonta auttaa yksityishenkilöitä oman talouden hoidossa. Talous- ja velkaneuvonta neuvoo velkojen järjestelyssä ja avustaa yksityishenkilön velkajärjestelyn hakemisessa tuomioistuimelta. Oikeusaputoimistojen järjestämällä talous- ja velkaneuvonnalla on oma roolinsa pelihaittoihin liittyvässä kuntoutuksessa, sillä taloudellisen tilanteen ja velkojen järjestely on yleensä osa ongelmapelaamisen hoitoa. Taloudellisen tilanteen korjaantuminen vaatii usein useamman vuoden.

Vuonna 2023 talous- ja velkaneuvonnassa työskenteli 206 henkilöä ja uusia asiakkaita kirjattiin hieman yli 14 000. Velkaantumisen syyn ilmoittaneista noin 7 prosenttia kertoi velkaantumisensa johtuneen päihde- tai peliriippuvuudesta. Tuomioistuimet ovat harvoin kokonaisharkintaan perustuen myöntäneet peliriippuvaiselle henkilölle yksityishenkilön velkajärjestelyn. Järjestelyn saaminen on käytännössä edellyttänyt aikaisempaa pidempiaikaista riippuvuuden ja velkojen hoitoa. Rahapelihaittojen lisääntyessä voi oikeusaputoimistojen talous- ja velkaneuvonnalle aiheutua jossakin määrin lisätyötä.

## Kuluttaja-asiamies

Kuluttaja-asiamiehellä on laaja yleistoimivalta kuluttajansuojalain noudattamisen valvojana. Kuluttaja-asiamies valvoo tältä osin myös rahapeliin 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 rahapeliin 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 KKV:lle uusia tehtäviä, mutta esityksen vaikutuksesta virastolle tulee todennäköisesti arvioitavaksi rahapelimarkkinoihin liittyviä kilpailuvalvontatapauksia kuten esimerkiksi kilpailuneutraliteettitapauksia. Kilpailun tasapuolisuutta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä turvaavasta kilpailuneutraliteettivalvonnasta säädetään kilpailulain (948/2011) 4 a luvussa. Kilpailulain 4 a luvun esitöiden (HE 40/2013 vp.) perusteella KKV:lla on toimivalta puuttua kaikkeen kilpailua vääristävään tai estävään menettelyyn sen muodosta tai ilmenemistavasta riippumatta. Esitöissä kilpailuneutraliteetin vaarantavasta edusta mainitaan esimerkkinä muun muassa julkisomistajan tarjoama edullinen rahoitus, kaupallisen ja muun toiminnan välinen ristisubventio tai julkisen toiminnan tietovarantojen hyödyntäminen kaupallisessa toiminnassa. KKV valvoo myös kilpailulain 30 d §:ssä säädettyjen kirjanpidon eriyttämistä koskevien velvoitteiden noudattamista.

## 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 päättyivistä 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 rahapeliin markkinointia koskevaa kieltoa.

Liikenne- ja viestintävirasto valvoo verkko-operaattoreita, joille esitetään osana rahapelilain 78 §: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.

#### Tietosuojavaltuutettu

Tietosuojavaltuutettu valvoo laissa sähköisen viestinnän palveluista säädettyjen suoramarkkinointia koskevien säännösten noudattamista sekä tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa säädettyä oikeutta vastustaa henkilötietojen käsittelyä suoramarkkinoinnissa. Esityksessä esitetään säädettäväksi, että toimiluvanhaltijoiden suoramarkkinointi olisi ehdollista ja vaatisi henkilön nimenomaisen suostumuksen. Valvontaviranomaisella ja tietosuojavaltuutetulla voisi olla käsiteltävänä rinnakkaisia valvonta-asioita rahapelitoimialalla, mikä saattaisi edellyttää jonkin verran viranomaisten välistä yhteistyötä.

#### Hallinto-oikeus

Osaan rahapelilaissa tarkoitetuista toimilupa- ja valvontaviranomaisen päätöksistä voitaisiin hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Tällaisia päätöksiä olisivat toimiluvan myöntämistä, epäämistä ja peruuttamista 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijan 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 kolmea eri valtioneuvoston päätöstä koskeva valitus. Kyse olisi uudenlaisesta tehtävästä. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneiden asioiden määrä oli vuonna 2023 noin 3 500 ja korkein hallinto-oikeus ratkaisi noin 3 800 asiaa. Vuoden 2023 lopussa korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli vireillä noin 1 800 asiaa. Kun 19 §:ssä tarkoitettu 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 viimesijaisista 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 se, johon lainvastaisen verkkosisällön ja verkkotunnuksen poistamista koskeva päätös kohdistuu voisi saattaa muun kuin väliaikaisena tehdyn 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 siten käyttää vain sellaisissa tapauksissa, joissa rahapelilain vastainen toiminta osoittaa huolimattomuutta tai tahallisuutta, minkä voidaan osaltaan arvioida rajoittavan tuomioistuinkäsittelyyn päätyvien asioiden määrää. Täsmällistä arviota markkinaoikeudelle tehtävien esitysten vuosittaisesta määrästä ei ole mahdollista tehdä. Määrä on riippuvainen muun muassa siitä, minkälaisia ennalta estäviä vaikutuksia esitykseen sisältyvillä säännöksillä olisi rahapelilain vastaiseen toimeenpanoon ja markkinointiin sekä siitä, kuinka välttämättömiksi esitykset seuraamusmaksun määräämiseksi muodostuisivat käytännön valvontatoiminnassa. Rahapelijärjestelmän uudistamiseksi tehtävien lainsäädännöllisten muutosten vaikutusten voidaan kuitenkin arvioida todennäköisesti johtavan seuraamusmaksu- tai kieltopäätösmahdollisuuden sisältävien menettelyjen huomattavaankin lisääntymiseen nykysääntelyyn verrattuna.

Vaikutuksia markkinaoikeuden tehtäviin arvioitaessa erityistä merkitystä on sillä, millaiseksi toimiluvanhaltijoiden toiminta tosiasiasa osoittautuu. Yhtenä ennakoitavana vaihtoehtona on, että kilpailu uudella sääntelyllä luotavan rahapelimarkkinan markkinaosuuksista johtaa sääntelyn ja valvontaviranomaisen valvontakäytännön rajojen koettelemiseen ja uuden lain tulkintakäytäntöjen hakemiseen tuomioistuimelta. Mikäli tämä vaihtoehto realisoituisi, tapahtuisi se todennäköisesti ennen valvontaviranomaisen sääntelyn soveltamiskäytännön ja tuomioistuinten ratkaisuihin perustuvan oikeuskäytännön aikaansaamaa uuden markkinan vakiintumista ja sijoittuisi ajallisesti muutamaan ehdotetun rahapelilain voimaantulon jälkeiseen vuoteen. Tänä aikana on mahdollista, että markkinaoikeuden uudesta sääntelystä johtuvat tehtävät kasvaisivat, mahdollisesti merkittävästikin.

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 on vaikeaa arvioida, minkälaisiksi asiat muodostuisivat, koska kyse on uudesta sääntelystä ja osittain uusista tehtävistä. Rahapelilain mukaiset seuraamusmaksuesitysasiat olisi markkinaoikeudessa eriytettävä muita seuraamuksia koskevista asioista ja käsiteltävä eri prosessijärjestyksessä, mikä tekisi asioiden käsittelyn työläemmäksi.

Vaikutuksia markkinaoikeuteen arvioitaessa on myös huomioitava tuomioistuimen asema ja resurssit erityistuomioistuimena, ja suhteuttaa mahdolliset muutokset tehtävissä näihin. Markkinaoikeuden palveluksessa oli vuoden 2024 marraskuussa ainoastaan 25

markkinaoikeustuomaria, tuomioistuimen vuoden 2024 koko henkilötyövuosiresurssin ollessa 46. Vertailun vuoksi Helsingin hallinto-oikeudelle myönnettiin vuodelle 2023 196,5 henkilötyövuotta ja saman vuoden alusta kaksi uutta vakinaista hallinto-oikeustuomarin virkaa, joita tuomioistuimessa oli vuoden 2023 lopussa yhteensä lähes 90.<sup>84</sup> Tuomioistuimien tehtävien ja menettelyjen erilaisista luonteista huolimatta on ilmeistä, että vähemmän henkilöstöresurssin toimivan markkinaoikeuden tehtävissä määrällisesti maltillisenkin kasvun vaikutus on tuomioistuimeen suurempi kuin sellaiseen tuomioistuimeen, jolle on tehtävien hoitamiseksi myönnetty suurempi määrä henkilöresurssia. Voimassa olevan arpajaislain nojalla markkinaoikeuteen saatettujen asioiden määrä on kaiken kaikkiaan ollut vähäinen. Sääntelyn muuttuessa, järjestelmän kanavointiasteen kasvaessa ja eritoten toimiluvanhaltijoiden määrän noustessa useisiin kymmeneen arpajaislaissa säädetyn yhden yksinoikeustoimijan sijaan, ei nykytilasta pätevästi voi johtaa arviota ehdotetun järjestelmämuutoksen jälkeisestä tilanteesta. Asioiden määrän voidaan joka tapauksessa arvioida lisääntyvän siirryttäessä toimilupaperusteiseen järjestelmään. Esityksen vaikutukset markkinaoikeuteen ovat vaikeasti ennakoitavia, mutta todennäköisimmin tehtäviä ja työmäärää etenkin ehdotetun sääntelyn voimaantuloa seuraavien muutaman vuoden ajan lisääviä.

### Korkein oikeus

Rahapelilain 76 §:ssä tarkoitettu rahapeliä markkinoinnin kieltämistä, yhteistä markkinoinnin ja toimeenpanon kieltämistä sekä näiden kieltojen tehosteeksi asetettua uhkasakkoa koskeva valvontaviranomaisen päätös voitaisiin 104 §:n mukaisesti saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Lisäksi 78 §:ssä tarkoitettu poistomääräystä koskeva päätös voitaisiin saattaa markkinaoikeuteen. Muutoksenhaku markkinaoikeuden päätökseen puolestaan ohjautuu markkinaoikeudellisissa asioissa oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 7 luvun 4 §:n nojalla valituslupaa edellyttäen korkeimpaan oikeuteen. Vaikutukset korkeimpaan oikeuteen ovat tältä osin riippuvaisia edellä kuvatuista markkinaoikeuteen kohdistuvista vaikutuksista. Käytettävissä olevilla tiedoilla esityksellä arvioidaan olevan vain vähäinen vaikutus korkeimman oikeuden käsiteltäväksi tulevien asioiden määrään.

### 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. Suuntaa-antavia lukumääriä voidaan kuitenkin hakea tarkastelemalla verrokkimaiden tilannetta. Esimerkiksi Ruotsin valvontaviranomainen Spelinspektionen on määrännyt Ruotsissa rahapeliyhtiöille vuonna 2022 yhteensä 7, vuonna 2023 yhteensä 5, ja vuoden 2024 aikana yhteensä 10 seuraamusmaksua rahapelilainsäädännön vastaisesta toiminnasta (Beslut om ingripanden - Spelinspektionen). Seuraamusmaksujen määräämisperusteena on ollut muun muassa bonusrahan antamista koskevan kiellon rikkominen, kielletyn vedonlyönnin järjestäminen ja pelieston noudattamatta jättäminen, mitä koskevaa sääntelyä ehdotetaan myös uuteen rahapelilakiin. Vaikka seuraamusmaksun määräämisperusteet eivät ole kaikilta osin samat ehdotetussa rahapelilaissa ja Ruotsin rahapelilainsäädännössä, antavat seuraamusmaksujen lukumäärät karkeita

---

<sup>84</sup> Helsingin hallinto-oikeuden toimintakertomus 2023. Saatavilla osoitteessa [https://tuomioistuimet.fi/material/sites/oikeus\\_hallintooikeudet\\_helsinginhallinto-oikeus/dokumentit/mqe0holki/Helsingin\\_hallinto-oikeuden\\_toimintakertomus\\_2023.pdf](https://tuomioistuimet.fi/material/sites/oikeus_hallintooikeudet_helsinginhallinto-oikeus/dokumentit/mqe0holki/Helsingin_hallinto-oikeuden_toimintakertomus_2023.pdf), vierailtu 20.11.2024.

suuntaviivoja uudessa rahapelijärjestelmässä mahdollisesti annettavien rike- ja seuraamusmaksujen määrästä. Ottaen huomioon, että Ruotsin toimilupajärjestelmän piirissä toimii keskimäärin noin 70 toimiluvanhaltijaa ja toimiluvanhaltijoiden lukumäärän arvioidaan jäävän hieman tätä alemmaksi, keskimäärin noin 40 toimiluvanhakijaan, voidaan arvioida, että uudessa rahapelijärjestelmässä lukumäärät jäisivät alle Ruotsissa määrättyjen seuraamusmaksujen lukumäärän.

Rikemaksun ja seuraamusmaksun täytäntöönpanon lisäksi Oikeusrekisterikeskus luovuttaisi valvontaviranomaiselle sen toimilupahakemusten käsittelyyn ja rahapelitoiminnan valvontaan tarvittamia tietoja. Mikäli kyselymäärät osoittautuisivat uudessa järjestelmässä merkittäviksi, tulisi etenkin säännönmukaisesti tapahtuva tiedonsiirto toteuttaa teknisiä yhteyksiä hyödyntäen. Tiedonsiirron ratkaisujen kehittäminen aiheuttaisi hetkellisesti Oikeusrekisterikeskuksen tehtävien kasvua. Uudella toimilupa- ja valvontaviranomaisella ei ole rajapintoja tai katseluyhteyksiä Oikeusrekisterikeskuksen rekistereihin vaan ne tulisi ratkaista erikseen. Teknisen rajapinnan puuttuessa tietotarpeisiin vastaaminen vaatisi Oikeusrekisterikeskukselta manuaalista työtä, mikä saattaisi edellyttää lisäresursointia pidemmälle aikavälille. Vuoden 2022 alussa voimaan tulleen arpajaislain uudistuksen yhteydessä todettiin, että Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpantavaksi on viime vuosina esitetty useita uusia hallinnollisia seuraamusmaksuja. Oikeusrekisterikeskuksella on täytäntöönpantavana noin 30 erilaista hallinnollista seuraamus- tai rikkomusmaksua. Riippumatta täytäntöönpanotavasta jokainen uusi seuraamusmaksu lisää Oikeusrekisterikeskuksessa henkilötöiden tarvetta. Keskusteluissa oikeusministeriön kanssa on sovittu, että jokaisen uuden seuraamuslajin yhteydessä arvioidaan sen täytäntöönpanosta aiheutuvan lisähenkilötöiden määrä. Kun uusia seuraamuslajeja tulee jatkuvasti lisää, on Oikeusrekisterikeskuksen lisähenkilötöiden tarvetta tarpeen arvioida pidemmällä aikajaksolla viraston tulosohtausmenettelyssä. Tämänhetkinen arvio on, että hallinnollisen seuraamusmaksun ja rikemaksun täytäntöönpanosta johtuva työmäärän lisääntyminen on vähäinen eikä se aiheuttaisi resurssivaikutuksia Oikeusrekisterikeskukselle.

## Verohallinto

Nykyisin arpajaisverotuotot kertyvät lähes yksinomaan Veikkaus Oy:n ja PAF:n yksinoikeustoiminnasta. Ehdotettuun toimilupajärjestelmään siirryttäessä arpajaisverovalvonnan piiriin tulisivat uusina toimijoina toimiluvan saaneet rahapelitoimijat, joista valtaosa on todennäköisesti ulkomaille sijoittautuneita rahapeliyhtiöitä ja joiden lähtökohtaisesti odotetaan harjoittavan Suomeen suuntautuvaa rahapelitoimiluvan alaista toimintaa ulkomailta käsin.

Ehdotettuun toimilupajärjestelmään siirtymisen myötä Verohallinnon neuvonta-, ohjaus- ja verovalvontatehtävien voidaan odottaa lisääntyvän. Arpajaisverovalvonnassa keskeisiä tiedonsaanti-intressejä arvioidaan olevan toimiluvanhaltijoiden yksilöintitiedot sekä tiedot toimiluvanhaltijoiden valvontamaksun perusteena olevista pelikatteista, joka vastaa veron perusteena olevaa arpajaisten tuottoa ja joita on tarpeen saada vertailutietoina arpajaisveron oikeamääräisen ja -aikaisen ilmoittamisen valvomiseksi.

Rahapelitoimijoilla on oltava oma-aloitteisten verojen veroilmoituksen antamista varten yritys- ja yhteisötunnus, jonka toimiluvanhaltijat ovat ehdotetun rahapelilain mukaan velvollisia myös toimittamaan valvontaviranomaiselle jälkikäteisesti. Yritys- ja yhteisötunnuksen avulla tapahtuva toimiluvanhaltijoiden yksilöinti mahdollistaa toimiluvanhaltijoiden tunnistamisen ja yksilöinnin niin valvontaviranomaisessa kuin Verohallinnossa. Rahapelitoimijoiden yksilöinti luo edellytykset arpajaisverovalvontaa varten tarpeellisten tietojen saamisen ehdotetun raha-

pelilain mahdollistamin keinoin, esimerkiksi hyödyntämällä valvontaviranomaisen julkisessa tietoverkossa saatavilla pitämää toimiluvanhaltijoiden luetteloa taikka käyttämällä viranomaisten välisen tietojenvaihdosäännösten mukaista tiedonsaantia valvontaviranomaiselta.

Valvontaviranomaisen ja Verohallinnon toimivan tiedonvaihdon järjestäminen tulee edellyttämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Tiedonvaihdon järjestämistä koskevilla ratkaisuilla on omalta osaltaan olennainen vaikutus viranomaisten välisen tietojärjestelmäkehityksen ja tietojenvaihdon edellyttämän työn määrään. Viranomaisten väliselle tietojenvaihdolle luotavat rajapinnat sekä tietojenvaihdon laatu, reaaliaikaisuus ja säännöllisyys vaikuttavat keskeisesti Verohallinnon arpajaisverovalvonnan kohdentamiseen sekä työmäärään ja siten niistä aiheutuviin määrärahatarpeisiin.

Tällä hetkellä ei ole mahdollista arvioida tietojärjestelmäkehityksen, viranomaisten tietojenvaihdon ja arpajaisverovalvonnan Verohallinnolle aiheuttamaa työmäärää etenkään, kun uuden rahapelijärjestelmän mukaista toimilupa- ja valvontaviranomaista koskeva erillinen toimeenpanohanke on vasta käynnistynyt lokakuussa 2024. Eri viranomaistarpeita ja vaikutuksia viranomaisten toimintaan on tarkoituksenmukaisinta arvioida kokonaisvaltaisesti toimeenpanohankkeen yhteydessä.

Siltä osin kuin ulkomaiset toimiluvanhaltijat harjoittaisivat Suomessa liiketoimintaa sellaisella tavalla, joka merkitsisi kiinteän toimipaikan muodostumista Suomeen tuloverotuksessa, muodostuisi ulkomaisille toimijoille verovelvollisuus Suomeen kiinteän toimipaikkaan kuuluvaksi luettavasta tulosta ja kiinteään toimipaikkaan mahdollisesti liittyvään henkilökuntaan liittyvät työnantajavelvoitteet voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Verohallinnon verotuksen toimittamisesta ja verovalvonnasta aiheutuva työmäärän lisäyksen arvioidaan näiltä osin olevan verrattain rajallinen, koska ulkomaisten toimiluvanhaltijoiden odotetaan ainakin lähtökohtaisesti harjoittavan Suomeen suuntautuvaa rahapelitoimiluvan alaista toimintaa ulkomailta käsin ilman, että kiinteän toimipaikan muodostumisen edellytykset olisivat käsillä.

Verohallinnon määrärahatarpeet käsitellään tulevissa julkisen talouden suunnitelmassa sekä talousarvioprosessissa.

#### Tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019), jäljempänä *tiedonhallintalaki*, 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava lain 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Säännösten perustelujen (HE 284/2018 vp) tarkoituksena on varmistaa, että lainsäädännön valmisteluvaiheessa tunnistetaan tiedonhallintaan kohdistuvien säännösten vaikutukset viranomaisten toimintaan ja että arvioinnin perusteella voidaan ryhtyä suunnittelemaan kohdealueen tiedonhallinnan muutoksia tarkemmin. Arvioinnin avulla lainvalmistelussa tunnistetaan nykytila ja suoritetaan arvio tavoitetilasta valmisteltavan lain näkökulmasta.

Tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä viranomaisen käsittelyssä olevista ja olleista asioista asiarekisteriä, johon rekisteröidään asiaa, asiankäsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot. Asiarekisteri on looginen kokonaisuus, joka koostuu tiedonhallintayksikössä muodostuvista asiankäsittelyn metatiedoista riippumatta siitä, missä tietojärjestelmässä ne muodostuvat.

Virastojen johto vastaa tiedonhallintalaissa tiedonhallintayksikölle säädettyjen velvollisuuksien toteuttamisesta, jotka liittyvät tiedonhallinnan vastuiden määrittelyyn, ajantasaisten ohjeiden ylläpitoon, koulutuksen tarjoamiseen, asianmukaisiin työvälineisiin ja valvonnan järjestämiseen sekä tiedonhallintamallin ylläpitoon ja muutospäätösten arviointiin. Johto vastaa myös siitä, että tietoturvaluutta ja varautumista koskevat vaatimukset toteutuvat ja asianhallinta on järjestetty lainmukaisella tavalla. Tiedonhallinnan järjestämiseen liittyviä arviointikohteita ovat tiedonhallintayksikön johtaminen, säännösten toteutumisen valvonta, tiedonhallintamallin ylläpito, tietoturvaluuden varmistaminen, riskien arviointi, häiriötilanteisiin varautuminen sekä tietovarannot.

Tiedonhallinnan osalta tapahtuu merkittävä muutos, kun rahapelijärjestelmä muuttuu yhden toimijan monopolijärjestelmästä usean toimijan toimilupajärjestelmään. Valvontaprosessi uudistuessa ja viranomaisessa käsiteltävän tiedon määrä yksittäisen toimijan osalta vähenee merkittävästi. Toisaalta viranomaisen käsiteltäväksi tulee kokonaan uusien toimijoiden eli toimiluvanhakijoiden tietoa. Erityisesti uusille toimijoille valvontaviranomaisen on varauduttava laatimaan ohjeistusta ja antamaan neuvontaa.

Tiedonhallintayksiköillä on velvoite järjestää oma tiedonhallintansa lain mukaisesti. Velvoitteisiin sisältyvät laissa säädetty tiedonhallintaympäristön kuvausvelvoitteet. Poliisihallitus, sosiaali- ja terveysministeriö ja THL muodostavat voimassa olevan lain mukaisesti erilliset tiedonhallintalaissa tarkoitetut tiedonhallintayksiköt. Esityksessä ehdotetun vuoden 2026 loppuun kestävä siirtymäajan jälkeen toimilupa- ja valvontaviranomaisten tehtävät siirtyvät Poliisihallitukselta Lupa- ja valvontavirastolle. Kaikkien mainittujen tiedonhallintayksiköiden on arvioitava tiedonhallintansa uudistuksen vaikutuksesta.

Ehdotetusta rahapelijärjestelmän uudistuksesta ja siihen sisältyvästä valvontaviranomaisen toimilupa-, valvontatehtävien suorittamisen edellyttämästä sääntelystä syntyy uudenlainen viranomaisen tietovaranto, mikä edellyttää käytännössä kolmen kokonaan uuden erilaista tietoa sisältävän tietojärjestelmän rakentamista. Tietovarannon kehitystyössä tulevat ratkaistaviksi tiedonhallintaan, tietojen säilytykseen, tiedonsaantiin, tietosuojaan sekä tietoturvaan liittyvät vaatimukset toisaalta toimilupa- ja valvontaviranomaisen ja toisaalta toimiluvan haltijoiden ja rahapeliin pelaajien näkökulmista. Tietovaranto kattaa tietoaineiston, johon liittyvistä tiedonsaanti- ja luovuttamisoikeuksista säädetään esityksen 63–66 §:ssä. Valvontaviranomaisen toimilupa- ja valvontarekisteristä ja valvontaviranomaisen oikeudesta käsitellä rekisterin henkilötietoja säädetäisiin rahapelilain 58 §:ssä. Tietovaranto muodostuisi toimilupajärjestelmästä, peliestojärjestelmästä ja valvontajärjestelmästä.

Toimilupajärjestelmä sisältäisi toimilupahakemukset sekä lupien käsittelyssä ja niiden myöntämiseksi tarvittavat tietoaineistot. Järjestelmä rakennetaan Poliisihallitukseen ja siirretään laissa säädetyn siirtymäajan jälkeen Lupa- ja valvontavirastoon. Toinen uusi rakennettava järjestelmä on kaikkea yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvan nojalla toimeenpantavaa rahapelaamista koskeva peliestojärjestelmä, jonka kautta kuluttajan on mahdollista estää kaikki rekisteröintiä edellyttävä rahapelaaminen. Peliestojärjestelmän rakentaminen ja ylläpito olisivat valvontaviranomaisen eli lain tullessa voimaan Poliisihallituksen ja rahapelilaissa säädetyn siirtymäajan jälkeen Lupa- ja valvontaviranomaisen vastuulla. Peliestojärjestelmää hyödyntäisi erittäin laaja joukko toimijoita ja yksityishenkilöitä ja se sisältäisi henkilötietoja. Järjestelmää voisi hyödyntää ensinnäkin valtakunnan koko aikuisväestö, jolla on mahdollisuus pelata toimiluvanhaltijoiden toimeenpanemia rahapelejä, joka voisi 29 §:n mukaan viranomaiselle tekemällään ilmoituksella estää kaimen rekisteröitymistä edellyttävän rahapelaamisen määräajaksi tai toistaiseksi. Laissa ei säädettäisi peliestojärjestelmän teknisestä toteuttamistavasta, mutta pelieston asettamiseksi henkilö olisi tunnistettava luotettavasti. Esimerkki luotettavasta tunnistamisesta on Suomessa laajasti



käytössä oleva vahva sähköinen tunnistautuminen. Järjestelmää hyödynnettäisiin erittäin laajasti rahapeliin toimeenpanossa ja luonnollisten henkilöiden ohella toinen käyttäjäryhmä olisi rahapelejä toimeenpanevat toimiluvan haltijat, joiden olisi tarkistettava peliestojärjestelmästä, onko rekisteröitynyt pelaaja asettanut itselleen pelieston ennen kuin hänen on mahdollista pelata toimiluvan haltijan rahapelejä. Ruotsissa käytössä olevassa keskitetyssä Spelpaus-pelieistöjärjestelmään oli vuonna 2023 rekisteröity pelieistö yli 100 000 henkilölle. Samana vuonna toimiluvan haltijat tekivät järjestelmästä keskimäärin yhden vuorokauden aikana runsaat 30 miljoonaa pelaajien pelieston voimassaoloa koskevaa hakua. Pelieistöjärjestelmän tietojen säilyttämisaikasta ei esitetä säädettävän, jolloin rekisterinpitäjänä toimivan valvontaviranomaisen tulisi arvioida sen sisältämien henkilötietojen säilytysaika ja tarpeellisuus niiden lakiin perustuvaa käyttötarkoitusta vasten ja säilyttää henkilötietoja vain tähän nähden tarpeellisen ajan. Kolmas tietojärjestelmä liittyy rahapeli-toiminnan valvontaan ja siinä tarvittavien tietojen vastaanottoon, käsittelyyn ja hallintaan. Viimeksi mainitun osalta on selvitetty missä laajuudessa Poliisihallituksen käytössä olevia järjestelmiä on mahdollista hyödyntää.

Valvontaviranomaisen uusi tietovaranto sisältäisi salassa pidettävää tietoa, kuten liikesalaisuuksia. Tietoa-aineistojen käytössä hyödynnettävä järjestelmät ja menetelmät onkin toteutettava siten, että ne täyttävät tietoturvallisen käsittelyn vaatimukset ja viranomaisen tulee järjestää salassa pidettävien tietojen käsittely asianmukaisesti tehtäviensä hoidossa. Jos kyseessä ovat henkilötiedot, käsittely on järjestettävä tietosuojan vaatimusten mukaisesti.

Uuden sääntelyn mukaisen tietovarannon edellyttämät ratkaisut rakennetaan Poliisihallitukseen, joka toimii ehdotetun lain voimaan tullessa toimilupa- ja valvontaviranomaisena. Rahapeliin toimilupa- ja valvontatoiminnan viranomaisvastuun siirtyminen ehdotetun lain mukaisesti Poliisihallituksesta Lupa- ja valvontavirastoon edellyttää myös tietoa-aineistojen siirtoa. Siirron aikana vireillä olevia toimilupa- ja valvonta-asioita koskevat tiedot siirretään Lupa- ja valvontavirastoon. Laissa säädettävän viranomaistehtävien siirron yhteydessä valvontaviranomaisen tietovaranto järjestelmien siirtymä Lupa- ja valvontaviraston omistukseen ja ylläpidettäväksi.

Esitetty toimilupamenettely on täysin uusi, mistä johtuen Poliisihallituksen on päivitettävä tiedonhallintamallinsa ja tietojärjestelmänsä sekä järjestettävä käsittelyprosessi siten, että virasto voi ottaa vastaan ja käsitellä toimilupahakemuksia laissa säädettävästä ajankohdasta lukien. Toimilupiin liittyvät tietoa-aineistot sisältävät salassa pidettäviä tietoja, mikä on otettava huomioon niiden käsittelyssä. Poliisihallituksessa on samalla arvioitava toimilupamenettelyn ohella, millaisia muutoksia uuden lain mukainen rahapeli-toiminnan valvonta aiheuttaa sen tiedonhallintamalliin, toimintaprosesseihin ja vastuisiin. Lupa- ja valvontaviraston tiedonhallintamallia rakennettaessa ja toiminnan suunnittelussa uusi viranomaistehtävä on kokonaisuudessaan otettava huomioon.

Yksinoikeustoimiluvan- ja rahapeli-toimiluvan haltijan on varmistettava, että laissa säädetyt tiedot ovat toimilupa- ja valvontaviranomaisen saatavilla ja järjestettävä tietojen keruu ja säilytys, toimitettava tiedot valvontaviranomaiselle lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaisella tavalla. Toimiluvan haltijoiden oikeudesta käsitellä henkilötietoja säädettäisiin 36 §:ssä, jossa myös kuvattaisiin ne tarkoitukset, joihin toimiluvan haltija saisi käyttää henkilötietoja tietosuoja-asetuksessa tarkoitettulla tavalla lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, ja käsiteltävien tietojen sisältö. Yksinoikeustoimiluvan- ja rahapeli-toimiluvan haltijaa velvoittaisivat ehdotetun rahapelilain säännökset pelaajan rekisteröinnistä ja henkilöllisyyden todentamisesta, huolenpito-velvollisuudesta sekä pelikasinon ja pelialin teknisestä valvonnasta. Säännökset toimiluvan haltijan henkilöstöstä, menettelytavoista väärinkäytösten havaitsemiseksi ja estämiseksi sekä pelaajan yhteydenottojen

käsittelystä edellyttäisivät myös henkilötietojen käsittelyä. Tietojen käsittelyajan osalta toimiluvanhaltijoiden tulee lisäksi noudattaa tietosuojia-asetuksen periaatetta, jonka mukaan henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Toimiluvanhaltijan oikeutta käsitellä henkilötietoja ehdotetun sääntelyn ja suoraan tietosuojia-asetuksen nojalla käsitellään yksityiskohtaisesti ehdotetun 36 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa.

Yllä mainitun valvontaviranomaisen tietovarannon ohella ehdotetusta sääntelystä ja sen mukaisista tehtävistä sekä niiden hoitamiseksi vaadittavista tiedonsaanti- ja tiedonkäsittelyoikeuksista syntyy sosiaali- ja terveysministeriölle ja THL:lle tietovaranto, johon liittyvässä kehitystyössä on yhtä lailla huomioitava tietojen käyttötarkoituksen ohella tiedonhallintaan, tietojen säilytykseen, tiedonsaantiin, tietosuojaan ja tietoturvaan liittyvät vaatimukset. Tietovarannon tietoaineistojen tiedot koskisivat toimilupahakemuksia, toimilupien myöntämistä, toimilupien peruuttamisia, toimiluvan hakijoita ja saajia, ilmoituksia, ilmoitusten tekijöitä, pelien toimeenpanoa ja markkinointia, pelaajia, peliестоja, rahansiirto- ja tappiorajoja, asiamiehiä, tarkastustoimenpiteitä sekä kieltoihin, estoihin, uhkasakkomenettelyyn, seuraamusmaksuun ja rikemaksuun liittyviä toimenpiteitä. Tietoaineistot ovat siten hyvin kattavia ja vastaavat pitkälti valvontaviranomaisen tietovarannon tietoaineistoja. Rahapelilain 98 §:ssä säädettäväksi ehdotetun mukaisesti THL toimeenpanisi sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla olevaa rahapelihaittojen seuranta ja tutkimusta, rahapelien toimeenpanoon liittyvien haittojen arviointia sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämistä sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti. Ehdotetun rahapelilain 99 §:ssä säädettäisiin pelihaittarekisteristä ja THL:n oikeudesta käsitellä rekisterin sisältämiä henkilötietoja. Pelihaittarekisterin rekisterinpitäjä olisi 99 §:n mukaan THL. Rekisterinpitäjänä THL voisi luovuttaa rekisteristä tutkimuskäyttöön pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevaa tieteellistä tutkimusta varten toimiluvanhaltijoiden asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia tietoja noudattaen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä *julkisuuslaki*, 28 §:n sääntelyä. Esityksen 100 ja 101 §:ssä säädettäisiin THL:n ja sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaantioikeuksista.

Lisäksi yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvanhaltijan olisi 68 §:n mukaan toimitettava valvontaviranomaisen ohella myös sisäministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle vuosittain seuraavaa vuotta koskeva toimintasuunnitelma ja talousarvio, selvitykset edellisen vuoden rahapelien markkinoinnista, rahapelitoiminnan kehityksestä, rahapelihaittojen ehkäisemisestä ja vähentämisestä, epäsäännöllisestä ja epäilyttävästä vedonlyönnistä, kilpailumanipulaatiotoimenpiteistä sekä omavalvontasuunnitelma. Ministeriöiden olisi riittävän ajoissa varauduttava tietojen vastaanottamisen, käsittelyn ja säilyttämisen osalta mahdollisiin toimenpiteisiin.

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

Salassa pidettävien henkilötietojen lisäksi tiedonsaantia ja niiden vaihtoa koskevat oikeudet kattaisivat yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvan haltijoiden liikesalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Myös 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.

#### 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. Erityisesti hyvin korkean kanavointiasteen vallitessa yhteyden suunta voi jopa vaihtua. Ratkaisevaa rahapelihaittoihin liittyvien vaikutusten osalta on rahapelin saatavuus eli se, miten helposti rahapelit ovat saatavilla, millaisia ne ovat luonteeltaan ja miten ne ovat pelattavissa (saavutettavuus). Saatavuuteen sisältyy rahapelin näkyvyys ja markkinointi, niille altistuminen sekä pelaamiseen houkuttelevat elementit. Niin ikään rahapelin saatavuuteen liittyvät ikäraajat, rahapelin 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 rahapelin 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 rahapelin pelaamisen kasvaessa. Rahapelin kulutus on myös yhä voimakkaammin kasautunut, ja paljon pelaavat sekä haitoista kärsivät pelaajat tuottavat aiempaa isomman osuuden

kokonaiskatteesta. Vallitsevassa tilanteessa varsinkin yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle pelaaminen on hyvin keskittynyttä ja järjestelmän ulkopuolelle pelaavat käyttävät huomattavasti muita rahapelaajia enemmän rahaa pelaamiseen. Esitettyjen muutosten arvioidaan jonkin verran siirtävän rahapelaamista sähköiseen kanavaan ja korkeamman riskin sisältävien rahapeliin pelaamiseen. Toisaalta esitetyt muutokset antaisivat mahdollisuuden ulottaa sääntelyä valtaosaan rahapelaamista ja mahdollistaa haittojen syntymiseen ja niiden ehkäisemiseen vaikuttamisen nykyistä suuremmassa osassa rahapelaamista.

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 mahdollisesti lisäävää vaikutusta. Vaikutusta vähentää jonkin verran keskitetty peliestomahdollisuus. Järjestelmän koko tarjontaa yhtä aikaa koskevat pakolliset kulutus- ja rahansiirtorajat poistuisivat uudistuksessa käytöstä, millä voidaan arvioida olevan rahapelihaittoja lisäävää vaikutusta. Näiden vaikutusten vähentämiseksi esitetään uutena sääntelyratkaisuna yhtiökohtaisia rahansiirtorajoja sekä rahapeliyhtiöiden huolenpitotoimia. Huolenpitotoimista osa olisi uusia verrattuna arpajaislain sääntelyyn. Lisäksi esitetään arpajaislain sääntelyä vastaavaa velaksi pelaamisen kieltoa, sekä järjestelmän sisällä tapahtuvan markkinoinnin rajoituksia, kuten rajoituksia kumppanuus- ja vaikuttajamarkkinoinnin hyödyntämiseen ja suoramarkkinointiin. Vastaavia markkinoinnin rajoituksia sisältyy myös voimassa olevaan arpajaislakiin. Lisäksi uutena sääntelynä esitetään, että asiakashankinnassa ja asiakassuhteen ylläpitämiseksi muiden hyödykkeiden tarjoamista alennetulla hinnalla tai ilmaiseksi rajoitettaisiin muun muassa siten, että tarjottavan edun on oltava arvoltaan maltillinen eikä pelaamisen määrä tai pelaamattomuus saa vaikuttaa sen tarjoamiseen. Esityksellä ei arpajaislain sääntelyä vastaavasti sallittaisi bonuspelirahan tarjoamista asiakashankinnassa, mutta sitä olisi mahdollista tarjota asiakassuhteen ylläpitämiseksi arvoltaan maltillisena ja asiakkaita yhdenvertaisesti kohtelevin ehdoin. Tutkimustiedon perusteella tiedetään kuitenkin, että yhtiökohtaisilla rajoituksilla ja pelitoimijoiden itse määrittämällä toimilla on hyvin rajallisesti vaikutuksia pelihaittoihin, muun muassa siksi, että näiden rajoitusten kiertäminen pelisivustoa vaihtamalla on helppoa. Myös ulkopuolisten rahapeliin tarjontaa ja markkinointia vähentävät toimet, kuten myös arpajaislakiin sisältyvät kieltopäätökset ja seuraamusmaksu, sekä uutena sääntelynä myös verkkosisällön poistaminen, voivat jonkin verran tukea haittojen vähentämistä, mutta tutkimusnäyttö niiden vaikuttavuudesta on puutteellista.

Pelihaittarekisteriä koskeva uusi sääntely ja pelihaittaviranomaisten tiedonsaantioikeudet ovat puolestaan tärkeitä toimintoja ajantasaisen, luotettavan ja vertailukelpoisen tiedontuotannon kannalta ja ne tukevat rahapelihaittojen ehkäisemistä ja vähentämistä. Pelihaittarekisterin luominen ja sinne talletettävien tietojen käyttö mahdollistavat kokonaiskuvan saamisen niiden henkilöiden pelaamisen laadusta, jotka pelaavat useiden eri yhtiöiden rahapelejä. Pelihaittarekisteri mahdollistaa seurannan, arvioinnin ja tutkimuksen rahapelihaittoista yhteiskunnan, lähiyhteisön ja yksittäisen pelaajan tasoilla. Suoraa pelihaittoja ehkäisevää tai vähentävää vaikutusta pelihaittarekisterillä ei ole, mutta sen avulla voidaan tuottaa tietoa ehkäisyä ja vähentämistä koskevien toimien kehittämistä tueksi.

Rahapeliongelmat kytkeytyvät monimuotoisesti psyykkiseen ja fyysiseen sairastavuuteen sekä esimerkiksi päihteiden käyttöön. Mielialahäiriöt ja ahdistuneisuus ovat sekä rahapeliriippuvuuden riskitekijöitä että liittännäisoireita. Ongelmapelaaminen voi yhtäältä seurata yrityksistä hoitaa psyykkisiä oireita ja toisaalta osaltaan aiheuttaa niitä. Yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa koko väestön, mutta aivan erityisesti nuorten ja nuorten aikuisten mielenterveyden oireilu on lisääntynyt ja aiheuttaa kansantalouteen merkittäviä kustannuksia, haittojen mahdollinen lisääntyminen on merkittävä uudistukseen sisältyvä riski. Esimerkkinä voidaan tuoda ongelmapelaamisen vaikutukset itsemurhiin, jotka ovat tutkimusten

mukaan rahapeliriippuvuutta sairastavien henkilöiden yleisin kuolinsyy. Kielteisten vaikutusten korostuminen nuorten ja nuorten aikuisten ryhmässä on vakava uhka mielenterveydellisestä näkökulmasta. Tarve pelihaittojen ehkäisylle ja vähentämiselle kasvaa uudistuksen myötä samalla kun nykyisen pelihaitta- ja mielenterveystyön resurssit ovat vähenemässä. On todennäköistä, että tämä vaikuttaa merkittävästi myös pelihaitta- ja mielenterveyssektorin toimintakykyyn.

Esityksellä arvioidaan olevan sekä välittömiä että välillisiä vaikutuksia erityisesti henkilöihin, joilla on rahapeliongelmia tai rahapeliriippuvuus ja heidän lähipiiriinsä. Näiden henkilöiden katsotaan olevan erityisen haavoittuva ryhmä rahapelihaittojen näkökulmasta. Erityistä huomiota ryhmän suojelemiseksi puoltaa osaltaan vuoden 2023 suomalaisten rahapelaamisen väestökysely, jonka tulosten mukaan henkilöiden osuus, joilla oli ongelmallisesti pelaava isä, äiti tai isovanhempi, on lisääntynyt aiemmasta.

Läheisten lisääntynyt avuntarve näkyy selkeästi haittoihin tukea ja neuvontaa tarjoavien toimijoiden toiminnassa. Apua hakevat läheiset ovat etupäässä pelaajien puolisoita ja vanhempia. Vakaviin rahapeliongelmiiin liittyvät taloudelliset seuraukset voivat horjuttaa pelaajan lisäksi heidän läheistensä taloutta ja osa apua hakeneista läheisistä on kokenut vakavia taloudellisia haittoja esimerkiksi identiteettivarkauden kohteeksi joutumisen tai läheisensä taloudellisesta tukemisesta johtuvan asunnon menetyksen tai sen uhan tai velkaantumisen muodossa.

Ongelmallisen rahapelaamisen paljastuminen voi aiheuttaa läheiselle syvän kriisin, jos läheisten ihmissuhteiden perustekijä luottamus menetetään. Pakonomainen pelaaminen voi aiheuttaa pelaajan itsensä lisäksi hänen läheisissään merkittäviä sosiaalisia haittoja, kuten arkielämää varjostavan pelon ja epävarmuuden ilmapiirin. Uuteen järjestelmään sisältyvä esityksen mukainen aiempaa sallivampi sääntely rahapelien markkinoinnissa ja kymmenien luvallisten rahapeliteimijöiden markkinoille tulon voidaan arvioida johtavan joissain tapauksissa riski- ja ongelmapelaajilla rahapelihaittojen lisääntymiseen ja pahimmassa tapauksessa haitallisen rahapelaamisen uudelleen alkamiseen, mihin usein liittyy pelaamisen peittely ja salailu läheisiltä. Korkean riskin rahapelien lisääntyvä saatavuus ja saavutettavuus houkuttelee myös uusia henkilöitä rahapelien pariin altistaen heidät ja heidän lähipiirinsä pelaamisesta aiheutuville eritasoisille haitoille. Toisaalta nykyjärjestelmän heikkoudeksi voidaan katsoa tilanne, jossa rahapelaamisen kysyntää suuntautuu yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle ja jossa keinot puuttua järjestelmän ulkopuoliseen ja siten sääntelemättömään rahapelitarjontaan ovat vähäiset.

Haittatoimijoiden kokemusten mukaan läheiset hakevat apua ongelmiin hyvin myöhäisessä vaiheessa, jo ollessaan hyvin uupuneita. Läheisten tunnistaminen ja kohtaaminen yksilöinä eikä vain pelaajan hoidon ja tuen jatkeena on hoitotyössä olennaista. Tästä huolimatta apua hakeneet läheiset kokevat tyypillisesti jääneensä kriisissä ilman riittäviä auttavia palveluita.

Esitetty rahapelijärjestelmän uudistus voi olla omiaan lisäämään läheisten avuntarvetta, johon jo entuudestaan kuormittuneiden julkisten ja kolmannen sektorin sosiaali- ja terveyspalveluiden on haastavaa kyetä vastaamaan. Laajemmassa tarkastelussa haavoittuvien ihmisryhmien ongelmat muuttuvatkin yhteiskunnallisiksi kysymyksiksi, joilla on yksilöiden ja heidän välittömän lähipiirinsä hyvinvoinnin ohella merkittäviä vaikutuksia valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien talouteen sekä väestötason terveyteen.

Säännellyn rahapeliteiminnan muutosten osalta rahapelihaittoihin negatiivisesti vaikuttava muutos suhteessa nykytilaan on koko säännellyn markkinan kattavien pelirajoitusten poistuminen, jotka tällä hetkellä ovat käytössä Veikkaus Oy:n peleissä. Jatkossa pelaajien ei ole

pakollista tai mahdollista asettaa itselleen kulutus- tai rahansiirtorajoja, tai muutoin seurata pelikäyttäytymistään pelaamisen hallinnan tukemiseksi siten, että ne kattavat koko säännellyn markkinan. Tätä muutosta kompensoi jonkin verran se, että esitettyjen muutosten seurauksena pelaajille tulisi entistä kattavampi mahdollisuus estää pelaamisensa. Kanavointiasteen kasvaessa pelaajan asettamien pelaamisen estojen kattavuus kasvaa nykyisestä. Peliestoilla ei kuitenkaan voida arvioida olevan yhtä suurta pelaamisen hallintaa ja sitä kautta rahapelihaittoja ehkäisevää vaikutusta kuin kulutusrajoilla. Rahapelihaittojen torjumisessa ehkäisevät, laajasti väestöön ja rahapelaajiin kohdentuvat toimet ovat tärkeimpiä työkaluja pitkällä aikavälillä. Rahapelien saatavuutta, kulutusta ja näkyvyyttä rajoittavilla toimilla voidaan ehkäistä pelihaittoja syntymästä. Jo olemassa oleviin haittoihin vaikuttaminen politiikkatoimilla on vaikeampaa ja tehottomampaa. Järjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen tiedetään olevan suurelta osin haitallista pelaamista ja järjestelmän ulkopuolinen rahapelitarjonta jää vallitsevassa tilanteessa kokonaisuudessaan sääntelyn ulkopuolelle. Erityisesti vakava-asteisiin pelihaittoihin tehokkaimmat vaikuttamisen keinot löytyvät korjaavasta työstä ja rahapeliongelman hoidosta. Esitettyjen muutosten voidaan arvioida lisäävään pelihaittapalvelujen tarvetta.

#### Ehdotetun rahoitusmallin vaikutukset pelihaittatyöhön

Esityksessä ehdotetaan, että pelihaittatyön rahoitus muutettaisiin jaksossa 4.3.2.1 kuvatulla tavalla budjettirahoitteiseksi siten, että sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan perustettavalta uudelta pelihaittatyön momentilta rahoitettaisiin osa menoista ja osa katettaisiin THL:n toimintamenomomentilta, jolle tehtäisiin kirjaus tähän tarkoitukseen varattavasta määrärahasta. Erillisen pelihaittatyöhön sidotun määrärahan on arvoitu olevan välttämätöntä, jotta riittävä erityisosaaminen ja toimet voitaisiin turvata rahapelihaittojen seurantaan, arviointiin ja tutkimukseen, ehkäisevän ja korjaavan työn kehittämiseen sekä rahapelitoiminnan ohjaukseen. Ilman erillistä valtion talousarvion otettavaa määrärahaa rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen heikkenisi merkittävästi. Toisaalta ehdotetussa budjettirahoitteisessa mallissa tunnustetaan riski sille, että tarvittavaa rahoituksen tasoa valtion budjetissa ei olisi mahdollista pitää yllä. Vaikuttavan rahapelihaittatyön toteuttaminen edellyttää, että budjettivaroista turvataan työlle riittävä rahoitus. Hallitusohjelman mukaan rahapelihaittojen ehkäisemisen riittävät resurssit julkisella sektorilla ja järjestösektorilla varmistetaan. Jaksossa 4.3.3.6 käsitellään uudistuksen yhteyttä järjestösektorin toteuttamaan pelihaittojen ehkäisyyn.

Erilliseltä pelihaittatyön momentilta rahoitettavat valtionavustukset olisivat osa hallitusohjelman mukaista hoidon saatavuuden varmistamista peliriippuvaisille huomioiden myös etäpalvelut ja ne tukisivat hallitusohjelman mukaista puuttumista ylivelkaantumiseen ja rahapelihaittoihin varhaisessa vaiheessa. Valtionavustuksilla turvattaisiin valtakunnalliset sähköiset anonyymit pelihaittapalvelut (Peluuri), joita tähän asti on rahoitettu osana rahapelijärjestelmää Veikkaus Oy:n suorarahoituksella, ja joiden katsotaan vakiintuneen tärkeäksi lakisääteisiä pelihaittapalveluita tukevaksi osaksi pelihaittapalveluiden kokonaisuutta. Peluurin rahoituksen siirtäminen Veikkaus Oy:ltä erilliselle määrärahamomentille katkaisisi palvelun taloudellisen sidoksen rahapeliyhtiöön, mikä vahvistaisi palvelun riippumattomuutta sekä lisäisi sen luotettavuutta asiakkaiden näkökulmasta.

Valtionavustuksilla turvattaisiin tieteellisen tutkimuksen jatkuminen, edistettäisiin yhtenäisen luotettavan tietopohjan muodostumista ja tuettaisiin hyvinvointialueiden kehittämistyötä laadukkaiden pelihaittapalveluiden järjestämiseksi. Valtionavustuksilla voitaisiin vastata myös muun muassa rahapelipoliittisessa ohjelmassa sekä päihde- ja riippuvuusstrategiassa tunnustettuun tarpeeseen integroida tarkoituksenmukaisella tavalla digipelihaittojen ja rahapelihaittojen käsittely toisiinsa.

#### 4.3.3.3 Rikollisuus ja arjen turvallisuus

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

Toimilupajärjestelmään siirtymisellä ja sillä, että rahapelitoimintaa harjoitetaan jatkossa uusien toimiluvanhaltijoiden toimesta, voidaan arvioida olevan vaikutuksia rikollisuuteen ja rikostorjuntaan. Ehdotettu sääntely voisi joiltain osin lisätä tietoverkkoavusteista petosrikollisuutta, koska järjestelmän sisällä rahapelejä toimeenpanevien rahapeliyhtiöiden määrä tulee uudistuksen myötä lisääntymään valtakunnassa merkittävästi. Samalla kuluttajien pelaaminen tulee laajentumaan ja hajaantumaan myös muiden kuin Veikkaus Oy:n peleihin. Tämä kehityskulku lisääisi petosrikollisuuden mahdollisuuksia, koska rahapelitoimijoiden lisääntyessä kuluttajan on vaikeampaa tunnistaa, mitkä rahapelisivustoista ovat aitoja toimijoita ja mitkä mahdollisia huijauksia. Voidaan arvioida, että ehdotettu toimilupamalli rajoittaa tunnistamisen ongelmaa, mutta tästä huolimatta on todennäköistä, että järjestelmän sisäisten toimijoiden hajautuminen luo enemmän mahdollisuuksia kopioida ja hyödyntää järjestelmän sisäisten toimijoiden pelisivustojen ulkoasua kuluttajien harhaanjohtamiseksi. Koska rahapeleille on tyypillistä, että pelaamisessa voi tulla useita tappioita peräjälkeen, voi rahapelejä koskeissa petoksissa kestää myös pidempi aika huomata, että kyseessä on ollut rikos. Tämä voisi johtaa siihen, että rikosvahingot, eli pelaajien pelaamat varat, kasvaisivat. Erityisesti kestopelit voisivat olla otollisia valesivustoja tämän tyyppisten petosten toteuttamiselle.

Tietoverkkoavusteiset petokset ovat osa kansainvälistä järjestäytyntä rikollisuutta, jolla rahoitetaan muuta rikollista toimintaa. Usein kyseiset rikokset nousevat poliisin tilannekuvaan jälkijättöisesti, kun jonkinlainen uusi tai jo tiedossa oleva tekotapa nousee esiin useiden rikosilmoitusten kautta. Ne ovat myös luonteeltaan sarjarikoksia. Uuden tuottoisan petostavan löytyessä samankaltaisia petoksia tulee ilmi useampia ympäri maata. Pohjoismaiden poliisiviranomaisten laatiman tietoverkkoavusteisten rikosten uhka-arvion mukaan vuonna 2023 Pohjoismaissa poliisille ilmoitettiin lähes 260 000 tietoverkkoavusteista petosrikosta, ja huijarit veivät pohjoismaisilta asukkailta arvion mukaan 828 miljoonaa euroa rahaa. Uhka-arvion mukaan petosrikoksella on merkittävät vaikutukset yksilöön myös henkilökohtaisella tasolla. Joka vuosi huomattava määrä ihmisiä ja yhtiöitä Pohjoismaissa joutuu petosten uhreiksi. Jotkut näistä uhreista menettävät kaikki säästönsä, ja se syyllisyys ja häpeä, jota he kokevat huomattuaan tulleen manipuloituksi, on usein kivuliasta ja eristäytymiseen johtavaa.<sup>85</sup>

Kyseisen rikoslajin torjunnassa on yhä enemmän alettu painottaa ennalta estäviä toimia. Keskeiset yhteistyötä tekevät tahot näiden petosten torjunnassa ovat poliisi, Liikenne- ja

---

<sup>85</sup> Nordic threat assessment on online fraud 2024. Saatavilla osoitteessa <https://kudos.dfo.no/documents/136478/files/41702.pdf>, vierailtu 14.1.2025.

viestintävirasto, Finanssiala ry, usein myös pankit, sekä teleoperaattorit. Yhteistyössä voidaan pyrkiä löytämään uusia torjuntakeinoja yhteistoimintatapoja sekä teknisiä ratkaisuja kehittämällä. Yhteistyön myötä voidaan tuottaa myös ennalta estävää turvallisuusviestintää. Myös rahapelijärjestelmäuudistuksen yhteydessä yleisölle suunnatussa viestinnässä voidaan arvioida olevan merkittävä rooli. Tiettyjä rahapeli tuotteita pidetään myös 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. Useat kryptovarot ovat myös hyvin volatiileja, toisin sanoen niille on tyypillistä voimakas arvovaihtelu. 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 yksinoikeustoimiluvan haltijoiden ja rahapelitoimiluvan haltijoiden rahapeli asiakkaana voivat sähköisessä kanavassa olla vain luonnolliset henkilöt, joilla on suomalainen henkilötunnus sekä kotipaikka Manner-Suomessa, voidaan katsoa olevan pakoteriskii vähentävä vaikutus, joten pakoteriskii 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 joulukuussa 2024 julkaistun kilpailumanipulaation kansallisen tilannekuvan mukaan kilpailumanipulaation riski suomalaisessa urheilussa on edelleen kokonaisuutena matala. Rahapeli järjestelmän uudistukseen voi liittyä riski kilpailumanipulaation lisääntymisestä vedonlyöntiä tarjoavien toimijoiden ja pelikohteiden lisääntymisen myötä. Tarjonnan lisääntyminen voisi myös houkuttaa järjestäytyneitä rikollisuutta toteuttamaan manipulaatiota. Tilannekuvaan sisältyvien suositusten mukaan rahapeli järjestelmäuudistuksen yhteydessä tulee varmistaa valvontaviranomaisen ja SUEK ry:n riittävä resursointi sekä yhteistyöhön liittyvän tiedonvaihdon sujuvuus niin valvontaviranomaisen ja SUEK ry:n välillä kuin kansallisessa toimintaryhmässä. Lisäksi suosituksissa todetaan, että kilpailumanipulaation vastaiseen riittävään resursointiin tulee kiinnittää huomiota myös poliisitoiminnassa ja että uudistuksen yhteydessä olisi tärkeää ratifioida Euroopan neuvoston yleissopimus urheilukilpailujen manipuloinnista.<sup>86</sup>

Esitykseen sisältyy useita säännöshedotuksia rahapelaamiseen mahdollisesti liittyvien väärinkäytösten havaitsemiseksi, estämiseksi sekä niihin puuttumiseksi. Tällaisia ovat muun muassa toimiluvan haltijoiden sopivuuden ja luotettavuuden arviointi toimilupaa haattaessa, rahapeli en toimeenpanon tekninen ja muu valvonta, rahapeli en toimeenpanossa käytettävien pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenettelyiden auditointi, vedonlyöntikohteiden rajoittaminen lainsäädännöllä, toimiluvan haltijoille asetetut ilmoitus- ja raportointivelvollisuudet ja velvollisuus luoda menettelyt väärinkäytösten havaitsemiseksi ja niistä ilmoittamisen mahdollistamiseksi sekä velvollisuus keskeyttää vedonlyönti ja ilmoittaa

---

<sup>86</sup> Kilpailumanipulaation kansallinen tilannekuva 2024. Suomen urheilun eettinen keskus SUEK ry. Saatavilla osoitteessa <https://suek.fi/wp-content/uploads/2024/12/Kilpailumanipulaation-kansallinen-tilannekuva-2024.pdf>, vierailtu 15.1.2025.



valvontaviranomaiselle epäsäännöllisestä tai epäilyttävästä vedonlyönnistä. 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 rahapelitoimiluvanhaltijat 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

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetään julkisen vallan velvollisuudeksi edistää väestön terveyttä. Esityksellä tuettaisiin väestön terveyttä säätämällä rahapelien toimeenpanoa ja markkinointia koskevia vaatimuksia, kieltoja ja rajoituksia. Toisaalta taas esityksellä vapautettaisiin kilpailulle markkinalle osa aikaisemmin yksinoikeudessa olevista rahapeleistä. Varsinkin pitkällä aikavälillä tällä saattaa olla kielteisiä vaikutuksia perustuslain 19 §:n 3 momentin toteutumisen kannalta, sillä esitys voisi mahdollisesti lisätä väestön terveyteen liittyviä haitallisia vaikutuksia. Esitykseen sisältyy kuitenkin useita säännösehdotuksia, joilla haitallisia vaikutuksia pyrittäisiin rajoittamaan ja siten osaltaan edistämään perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla väestön terveyttä. Vallitsevassa tilanteessa keinot puuttua järjestelmän ulkopuoliseen ja siten sääntelemättömään rahapelitarjontaan ovat vähäiset. Rahapelijärjestelmän ulkopuolelle pelataan ja hävitään vuosittain hyvin merkittäviä summia rahaa ja järjestelmän ulkopuolinen pelaaminen on sen sääntelemättömyyden vuoksi korkeariskisempää pelaamista. Järjestelmän ulkopuolelle pelaavat käyttävät huomattavasti muita rahapelaajia enemmän rahaa pelaamiseen ja tällainen pelaaminen on hyvin keskittynyttä. Valvontaviranomaisella ei ole myöskään toimivaltuuksia puuttua ulkopuoliseen rahapelitarjontaan pelaajien oikeusturvan varmistamiseksi. Nykyisen rahapelijärjestelmän säilyttäminen sisältäisi merkittävän riskin järjestelmän ulkopuolelle pelaamisen määrän kasvusta edelleen, vaikkakin järjestelmän ulkopuolelle pelaamisen määrän kasvu on viime vuosina tasaantunut.

Esityksen tavoitteet ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja ja sen saavuttamiseksi esitetyt toimenpiteet liittyvät myös 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. Velvollisuus lasten ja nuorten erityisaseman huomioimisesta korostuukin uudistuksessa, mitä kuvastaa muun muassa, että YK:n lapsen oikeuksien komitea on suositellut Suomen valtiota kesällä 2023 antamissaan loppupäätelmissä varmistamaan, että lapset ja nuoret, joilla on peliriippuvuutta ja muita verkkoriippuvuuden muotoja, saavat tarvittavan avun ja tuen.

Esityksellä mahdollistettaisiin rahapelitoiminnan harjoittaminen nykyistä yksinoikeusjärjestelmän rajaamaa toimijapiiriä huomattavasti laajemmin, mikä edistäisi merkittävästi perustuslaissa turvattua elinkeinovapautta.

Seuraavassa jaksossa käsitellään esityksen vaikutuksia yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon.

#### 4.3.3.5 Ihmisryhmät

##### Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo

Esitykseen sisältyvät säännökset ovat eri ihmisryhmien osalta neutraaleja eikä ehdotetulla sääntelyllä siten arvioida olevan välittömiä vaikutuksia yhdenvertaisuuteen tai sukupuolten tasa-arvoon. Uutta rahapelijärjestelmää koskevan lainsäädännön voidaan kuitenkin arvioida jossain määrin vaikuttavan eri tavoin eri ihmisryhmiin.

Aiemmat tutkimukset ovat osoittaneet, että miesten ja naisten rahapelaamisessa on eroja, vaikkakin naisten rahapelaaminen ja ongelmallinen rahapelaaminen ovat lisääntyneet. Uudessa toimilupajärjestelmässä internetissä tarjottavat kasinopelit (mukaan lukien raha-automaattipelit) ja vedonlyönti avattaisiin kilpailulle, mikä saattaisi lisätä sukupuolten välisiä eroja rahapelihaitoissa. Miesten ja naisten väliset erot rahapelaamisessa syntyvät jo nuorella iällä: monet tutkimukset ovat korostaneet nuorten miesten alttiutta riskien ottamiselle, tarvetta tavoitella elämyksiä ja impulsiivisuutta. Nuoret aikuiset miehet näkevät rahapelaamisen usein myönteisemmin kuin nuoret aikuiset naiset ja erilaiset sosiaaliset paineet, kuten kilpailullisuus ja taitojen osoittaminen, voivat ajaa nuoret miehet riippuvuutta aiheuttavien toimintojen ja aineiden pariin. Suomalaisten rahapelaaminen 2023-väestökyselyn tulosten perusteella useampi mies (6,4 prosenttia) kuin nainen (2 prosenttia) koki oman rahapelaamisensa ongelmalliseksi. Tulokset osoittavat myös, että useampi mies kuin nainen koki rahapelaamisensa aiheuttaneen taloudellisia, työhön ja opiskeluun liittyviä, terveydellisiä, tunnetasoon ja ihmissuhteisiin liittyviä haittoja. Peluurin vuoden 2023 vuosiraportin tulokset puolestaan osoittavat, että internetissä pelattavat raha-automaattipelit aiheuttivat ongelmia sekä miehille että naisille. Lisäksi miesten keskuudessa ongelmia aiheuttivat internetissä pelattavat kasinopöytäpelit ja vedonlyönti, kun taas naisten keskuudessa ongelmia aiheuttivat raaputusarvat ja internetin kasinopelit.

Yhdenvertaisuutta rahapelaajien keskuudessa heikentää rahapelaamisen ja rahapelihaittojen polarisoituminen. Vaikka rahapelejä pelanneiden suomalaisten osuus väheni kaikissa täysi-ikäisten ikäryhmissä vuodesta 2019 vuoteen 2023<sup>87</sup>, rahapelihaitat näyttävät kasautuvan tietyille väestöryhmille. Suomalaisten rahapelaaminen 2023-väestökyselyn tulosten perusteella 2,2 prosenttia rahapelaajista (noin 54 000 henkilöä) kulutti puolet rahapelaamisen kokonaiskulutuksesta. Miehet käyttivät selvästi enemmän rahaa pelaamiseen (18,3 euroa viikossa) kuin naiset (5 euroa viikossa). Peluurin vuoden 2023 raportin mukaan 73 prosenttia yhteyden ottaneista rahapelaajista rahoitti rahapelaamistaan ansiotyöstä saaduilla tuloilla, mutta peräti 55 prosenttia rahapelaajista oli rahoittanut rahapelaamistaan lainarahalla tai pikavipeillä. Niissä yhteydenotoissa, joissa rahapelaajan velkasumma tuli tietoon, velkaa oli yleensä 20 000–50 000 euron välillä. Noin kolmella prosentilla Peluurin kanssa asioineista rahapelaajista velkaa oli yli 100 000 euroa. Suuret velat korostuivat nuorten internetissä pelaavien miesten keskuudessa. On siis oletettavaa, että toimilupajärjestelmässä toimiluvan saavat rahapeliyhtiöt tulevat kohdistamaan tarjontansa ja mainontansa nuoriin miehiin, jotka ovat tottuneita internetin käyttäjiä ja kiinnostuneet internetin raha-automaatti- ja kasinopeleistä sekä vedonlyönnistä.

Rahapelaamiselle altistuminen rahapelien tarjonnan, saatavuuden, näkyvyyden ja markkinoinnin vuoksi voi olla haitallista sellaisissa väestöryhmissä, joissa yksilöillä on alentunut toimintakyky tai heitä on kohdannut kuormittava elämäntilanne (esimerkiksi puolison kuolema, yksinäisyys, sosiaalisten verkostojen heikkeneminen), joka saa heidät hakeutumaan

---

<sup>87</sup> Grönroos ym. 2024.

rahapeliin pariin. Aiemmat tutkimukset ovat osoittaneet, että ikääntyvien rahapelaaminen saattaa muuttua ongelmalliseksi esimerkiksi eläköitymisen kynnyksellä, kun toimeentulo ei ole enää sidoksissa palkkatuloihin, mutta myös terveydentila, mielenterveyden häiriöt ja päihteiden käyttö voivat myös vaikuttaa haitallisesti ikääntyvien rahapelaamiseen<sup>88</sup>. Ikääntyviä rahapelaajia voidaan pitää haavoittuvana väestöryhmänä siinä missä nuoriakin<sup>89</sup>. Väestön ikääntyessä ikääntyvistä rahapelaajista tulee yhä suurempi asiakaskunta rahapeliyhtiöille, jolloin on tärkeää, ettei ikääntyvään väestöön kohdisteta markkinointia ja mainontaa, eikä heille kehitetä erityisiä heitä kiinnostavia rahapelejä.

Esityksellä voidaan arvioida olevan välillisiä vaikutuksia maahanmuuttaneisiin henkilöihin. Maahanmuuttaneiden henkilöiden rahapelaamisen määrästä tai haitallisen rahapelaamisen kohdistumisesta maahanmuuttaneisiin henkilöihin ei ole olemassa tilastotietoa. Maahanmuuttaneiden henkilöiden, joiden kotoutumisprosessi on vielä alkuvaiheessa, voidaan kuitenkin arvioida altistuvan valtaväestöä enemmän haitalliselle rahapelaamiselle. Maahanmuuttaneilla henkilöillä rahapelaaminen voi kehittyä helpommin kokonaisvaltaiseksi ongelmaksi muun muassa sen vuoksi, että haittoja aiheuttavan pelaamisen tunnistaminen, palveluihin hakeutuminen sekä avun ja tuen saaminen voivat viivästyä. Huolimatta siitä, että maahanmuuttajien taustat ja yhteiskuntaan sopeutumisen vaiheet eroavat toisistaan merkittävästi eikä ryhmää sinänsä ole tarkoituksenmukaista monestikaan tarkastella yhtenäisenä ihmisryhmänä, voidaan todeta, että vastikään Suomeen asettautuneilla henkilöillä on keskimäärin heikko kielitaito, mikä heijastelee useaan elämänalueeseen ja elämänhallintaan yleensä.

#### Lapset ja nuoret

Esitettyjen muutosten arvioidaan kokonaisuutena altistavan väestön rahapeliin laajenevalle tarjonnalle ja näkyvyydelle. Lisäksi muutosten voidaan arvioida vaikuttavan kiihdyttävästi rahapelaamisen siirtymään sähköisen kanavan korkean riskin peleihin, minkä puolestaan arvioidaan 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. Toisaalta vallitsevassa tilanteessa keinot puuttua järjestelmän ulkopuoliseen ja siten sääntelemättömään rahapelitarjontaan ovat vähäiset. Nykyisen rahapelijärjestelmän säilyttäminen sisältäisi merkittävän riskin järjestelmän ulkopuolelle pelaamisen määrän kasvusta edelleen, vaikkakin järjestelmän ulkopuolelle pelaamisen määrän kasvu on viime vuosina tasaantunut. 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 takauspäätösaineiston perusteella rahapelaaminen on yleisempää nuoremmassa 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

---

<sup>88</sup> Ks. esim. Guillou Landreat M., Cholet J., Grall Bronnec M., Lalande S., Le Reste J.Y. (2019). Determinants of Gambling Disorders in Elderly People-A Systematic Review. *Front Psychiatry*. 2019 Nov 25;10:837. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.3389/fpsyt.2019.00837>.

<sup>89</sup> Fontaine M., Floch V.L., Lemerrier C. Gambling and ageing: less illusion but more risk. *Ageing and Society*. 2023;43(3):556–575. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1017/S0144686X21000714>.

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 rahapeliongelmien 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 väriäkin valintoja ja ollen siten erityisen haavoittuvassa asemassa rahapelihaittojen suhteen.

Nopearytmisten korkean riskin verkkorahapelien saatavuus ja tarjonnan lisääntyminen ilman riittäviä haittoja ehkäiseviä rajoitteita voisi lisätä erityisesti nuorten aikuisten rahapelihaittojen riskiä. Esityksessä ei ehdoteta rahapeleihin käytettävän rahamäärän tai hävittävän rahamäärän rajoittamista nuorimpien pelaajien kohdalla tai yhteisten kulutusrajojen käyttöönottamista. Toisaalta toimiluvanhaltijoille esitetään asettavaksi huolenpitovelvollisuus, jonka myötä tulisi esimerkiksi ryhtyä toimenpiteisiin liiallisen pelaamisen torjumiseksi. Toimiluvanhaltijoiden tulisi myös tarvittaessa asettaa pelaamiselle määrällisiä ja ajallisia rajoituksia. Lisäksi toimiluvanhaltijoilla olisi velvollisuus tarjota pelaajille mahdollisuus asettaa itse kyseisiä rajoituksia. Toimiluvanhaltijat voisivat näissä toimenpiteissään huomioida erityisesti nuoret aikuiset ja esimerkiksi asettaa heille erityisiä rajoituksia. 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. Toisaalta nuoret aikuiset ovat riskiryhmänä myös rahapelihaittoille, jotka aiheutuvat järjestelmän ulkopuolisesta ja sääntelyn ulkopuolelle jäävästä rahapelitarjonnasta.

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

Rahapelien pelaajat ja ammattimaiset rahapelaajat

Uudistuksen vaikutukset kohdistuisivat suureen osaan väestöstä. Väestökyselyiden mukaan rahapelaaminen on Suomessa hyvin yleistä. Vuonna 2023 noin 70 prosenttia THL:n Suomalaisten rahapelaaminen -tutkimuksen kyselyyn vastanneista oli pelannut rahapelejä 12 viime kuukauden aikana. Rahapelaaminen väestötasolla on muuttunut entistä satunnaisemmaksi. Toisaalta kulutus vaikuttaa keskittyvän entistä pienemmälle väestöryhmälle. Miehet pelaavat rahapelejä enemmän kuin naiset. Tilastojen mukaan pienituloiset kotitaloudet

käyttävät rahapeleihin suuremman osan kulutusmenoistaan kuin suurituloiset. Vaikutukset kohdistuisivat näin ollen erityisesti pienituloisiin kotitalouksiin.

Markkinan avautuminen laajentaa säänneltyä pelitarjontaa. Toimiluvanhaltijoiden keskinäinen kilpailu pelaajista voi esimerkiksi heijastua rahapelien palautusprosentteihin ja voitokertoimiin tehden niistä pelaajille edullisempia.

Vedonlyönnin ja pokerin pelaamista harjoitetaan osin ammattimaisesti. Ehdotettu tuloverolain muutos vaikuttaisi kielteisesti ammattimaisesti rahapelejä pelaaviin henkilöihin siltä osin, kun heidän pelaaminen suuntautuisi sellaisen rahapeliyrityksen tarjontaan jonka peleistä tulevat voitot katsottaisiin pelaajalle veronalaiseksi tuloksi. Täsmällistä arviota siitä, kuinka moneen henkilöön esitys tältä osin vaikuttaisi, ei ole mahdollista esittää. Aikaisemmissa arpajaislain muuttamiseen johtaneissa valmisteluissa (HE 135/2021 vp) on arvioitu, että ammatikseen pokeria pelaavia henkilöitä olisi useita satoja ja urheiluedonlyöntiä useita kymmeniä. Siitä, perustuuko näiden henkilöiden toimeentulo kokonaan tai ainoastaan osittain sellaisten rahapeliyritysten voittoihin, joihin jatkossa kohdistuisi tulosverovelvollisuus, ei ole tietoa.

Markkinoinnin määrän huomattava lisääntyminen toimilupajärjestelmän voimaantuloajankohtana ja sitä seuraavina vuosina tulee kasvattamaan rahapelien näkyvyyttä voimakkaasti perinteisen median markkinointikanavissa ja todennäköisesti myös ulkomarkkinoinnissa. Kuluttajien liiallinen altistaminen rahapelimainonnalle voi Ruotsin kokemusten mukaisesti aiheuttaa vähitellen kasvavia kielteisiä vaikutuksia kuluttajien suhtautumisessa rahapeliyhtiöihin ja rahapelaamiseen ja pitkällä aikavälillä vähentää rahapelaamisen määrää.

#### 4.3.3.6 Demokratia- ja oikeusvaltiokehitys

Ehdotettu laki mahdollistaa rahapelitoimiluvan hakemisen elinkeinotoimintalaissa tarkoitettulle 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. Esitykseen ei kuitenkaan sisälly ehdotuksia esimerkiksi Ruotsin rahapelilainsäädäntöä vastaavasta yleishyödyllisten yhteisöjen oikeudesta toimeenpanna pienimuotoisia rahapelejä toimintansa tukemiseksi verovapaana tai esimerkiksi alemmalla toimilupa- ja valvontamaksulla. Tältä osin tilanne vastaisi voimassa olevaa lainsäädäntöä, johon ei sisälly rahapelien toimeenpano-oikeutta. 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.

Varainhankintaa harjoittavien yleishyödyllisten yhteisöjen yhteistyöverkosto Vala ry ja eräät muut kansalaisjärjestökentän edustajat ovat tuoneet esiin, että kansalaisjärjestöjen julkisen rahoituksen vähentyessä järjestöjen tulee löytää rahoituslähteitä yksityisistä lähteistä. Myös kansalaisjärjestöstrategia 2023–2027<sup>90</sup> nostaa esiin valtionhallinnon tavoitteen kansalaisjärjestöjen oman varainhankinnan edellytysten tukemisesta. Vuoden 2024

---

<sup>90</sup> Kansalaisjärjestöstrategia 2023–2027. Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten kehittämistä. Oikeusministeriön julkaisuja 2024:20. Saatavilla osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-827-3>. Vierailtu 11.9.2024.

järjestötutkimuksen<sup>91</sup> mukaan puolet haastatelluista järjestöistä pitää mahdollisuutta järjestää raha-arpajaisia yleishyödylliseen toimintaan hyvänä julkisena toimenpiteenä järjestöjen varainhankinnan toimintaedellytysten tehostamiseksi ja kansalaiset mieltävät pelit, joiden tuottoja ohjataan hyväntekeväisyyteen, yhdeksi mieluisaksi osallistumistavaksi järjestöjen tukemiseen. Näin ollen voidaan arvioida, että raha-arpajaisten järjestäminen voisi olla yleishyödyllisille toimijoille potentiaalinen uusi rahoituslähde. Eräiden järjestöjen arvion mukaan uusi rahapelilaki ei kuitenkaan kannusta yleishyödyllisiä yhteisöjä hakemaan toimilupaa rahapeliä järjestämiseen, koska korkeariskisten rahapeliä tarjoaminen on ristiriidassa kansalaisjärjestöjen tekemän yleishyödyllisen toiminnan kanssa, ja lisäksi toimilupa- ja valvontamaksut muodostuisivat todennäköisesti liian korkeiksi yleishyödyllisille toimijoille. Esityksellä ei näin ollen voida arvioida olevan yleishyödyllisen toimintakentän toimintaedellytyksiä edistäviä vaikutuksia.

Esityksellä olisi myös välittömiä vaikutuksia sosiaali- ja terveysalan järjestöihin. Uudistukseen liittyvä mahdollinen pelihaittojen kasvu lisää tarvetta pelihaittojen ehkäisylle ja vähentämiselle, jota toteuttavat julkisen sektorin lisäksi osaltaan sosiaali- ja terveysalan järjestöt. Nykyisen rahapelijärjestelmän säilyttäminen sisältäisi merkittävän riskin järjestelmän ulkopuolelle pelaamisen määrän kasvusta, vaikkakin järjestelmän ulkopuolelle pelaamisen määrän kasvu on viime vuosina tasaantunut. Järjestelmän ulkopuolelle pelaamisen määrän kasvu sisältää riskin myös rahapelihaittojen määrän kasvusta. Julkisen talouden sopeutustoimiin liittyvien järjestöavustusten leikkaamisen arvioidaan kuitenkin heikentävän järjestöjen mahdollisuuksia toteuttaa pelihaittatyötä jatkossa sekä pelihaittaerityisinä hankkeina että osana muuta päihde- ja riippuvuustyötä. Sosiaali- ja terveysjärjestöillä on merkittävä rooli rahapelihaittojen ehkäisyssä ja hoidon kehittämisessä sekä tiedon tuotannossa. Järjestöt ovat tärkeitä julkisen sektorin kumppaneita ehkäisevän työn ja palveluiden järjestämisessä. Järjestöissä työskentelee tai toimii laaja joukko eri taustoista tulevia asiantuntijoita niin valtakunnallisella, alueellisella kuin paikallisella tasolla. Järjestöjen asiantuntijoina toimii myös paljon vapaaehtoisia. Jotkut asiantuntijoista edustavat kokemusasiantuntijuutta. Kokemusasiantuntijoilla on ollut merkittävä ja kasvava rooli ehkäisyn ja hoidon kehittämisessä, tiedon tuotannossa ja muun muassa rahapelihaittoja koskevan stigman purkamisessa.

Pääministeri Petteri Orpon hallitus päätti kevään 2024 kehysriihessä uudesta julkista taloutta vahvistavasta toimenpidekokonaisuudesta. Julkisen talouden vaikean tilanteen takia sopeuttamistoimia on kohdistettu laaja-alaisesti kaikille hallinnonaloille. Sopeuttamistoimet tarkoittavat myös sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden yleishyödylliseen toimintaan myönnettävien STEA-avustusten avustuspääsumman supistamista. Määrärahaliekkaukset pienentävät jaettavien avustusten määrää hallituskauden aikana noin kolmanneksella.

Ottaen huomioon arvion lisääntyvästä pelaajien ja heidän läheistensä avun ja tuen tarpeesta sekä muun järjestölähtöisen työn tarpeesta sekä julkisen talouden sopeuttamistoimien johdosta sosiaali- ja terveysjärjestöjen valtionavustuksiin suunnitellut leikkaukset, voidaan järjestökentän toimintavalmiuden arvioida heikkenevän jonkin verran rahapelihaittojen ja niihin liittyvien elämänhaasteiden tukemisessa.

Esityksessä mahdollistettaisiin rahapeliä markkinointi laissa säädetyin edellytyksin. Kaupallisen media-alan edustajat ovat tuoneet valmistelun aikana esille, että rahapeliä

---

<sup>91</sup> Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset 2024. Taloustutkimus Oy. Saatavilla osoitteessa <https://www.vala.fi/uploads/uKEGK1Y6/KOOSTERAPORTTI/rjestentaloudellisettoimintaedellytykset2024.pdf>. Vierailtu 11.9.2024.

markkinoinnista saatavilla tuloilla tuetaan kotimaisen median toimintaedellytyksiä, kotimaista sisällöntuotantoa sekä median monimuotoisuutta ja -arvoisuutta, jolla olisi myös sananvapautta ja demokratian toteutumista turvaavaa vaikutusta.

#### 4.3.3.7 Ahvenanmaa

Ahvenanmaan maakunnassa arpajaislainsäädäntö kuuluu itsehallintolain nojalla maakunnan omaan lainsäädäntövaltaan, eikä ehdotettu uusi rahapelilaki tulisi sovellettavaksi maakunnan alueella. Rahapelilain voidaan kuitenkin arvioida olevan merkityksellinen maakunnalle, koska toimilupajärjestelmän käyttönoton myötä maakuntaan sijoittunut PAF voisi hakea rahapelilain mukaista toimilupaa valtakunnassa. Erillisistä rahapelijärjestelmistä johtuen PAF:lla ei nykyisin ole oikeutta toimeenpanna tai markkinoida rahapelejä valtakunnassa, jossa rahapelitoimintaa saa harjoittaa ainoastaan Veikkaus Oy. Ehdotettua rahapelilakia sovellettaisiin sellaiseen ahvenanmaalaiseen toimijaan, jolle olisi myönnetty rahapelilain mukainen rahapeli- tai ohjelmistotoimilupa. Koska kyse olisi rahapelilain nojalla harjoitettavasta rahapelitoiminnasta, sitä valvoisi rahapelilain nojalla Lupa- ja valvontavirasto. Siltä osin kuin ahvenanmaalainen toimija harjoittaisi rahapelitoimintaa maakunnan lainsäädännön nojalla maakunnassa, rahapelitoimintaa valvoisi maakunnan lainsäädännön mukaisesti maakunnan hallitus. Esityksellä ei olisi vaikutusta tähän itsehallintolain mukaiseen toimivallanjakoon maakunnan ja valtakunnan välillä.

Rahanpesulakia puolestaan sovelletaan maakunnassa. Rahanpesulain soveltamisalaan kuuluvat muun muassa rahapelipalvelujen tarjoajat, jotka kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan ja joiden osalta on annettu maakunnan lainsäädäntöä. Käytännössä tämä tarkoittaa PAF:a. Rahanpesulakiin ehdotetuilla muutoksilla ei kuitenkaan olisi vaikutuksia maakuntaan, koska ehdotetut teknisluonteiset muutokset koskisivat rahapelitoimintaa valtakunnassa. Vastuu rahanpesulainsäädännön mukaisesta valvonnasta on itsehallintolain 30 §:n mukaan lähtökohtaisesti valtakunnan viranomaisilla, mutta valvontavastuu on siirretty sopimusasetuksella Poliisihallitukselta Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle. Rahanpesulain valvontaan liittyen tulisi annettavaksi jaksossa 7.4 kuvatun mukaisesti uusi sopimusasetus, koska uuden rahapelilain mukaisena toimivaltaisena valvontaviranomaisena toimisi Lupa- ja valvontavirasto vuoden 2027 alusta lukien.

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 PAF:n tuotto on melko vakiintunut ollen suuruusluokaltaan noin 100 miljoonaa euroa useampana vuonna lukuun ottamatta koronapandemiasta johtunutta väliaikaista vähentymistä. Olettaen nykyisen veronalaisten tuottojen tason Ahvenanmaalla

olisivat Ahvenanmaalla maksettavien arpajaisverojen rahamäärät voimassa olevan 12 prosentin arpajaisverokannalla laskettuna suuruusluokaltaan noin 12 miljoonaa euroa ja ehdotetulla 22 prosentin verokannalla suuruusluokaltaan noin 22 miljoonaa euroa.

Uudistuksen myötä Ahvenanmaalta olisi mahdollista tarjota arpajaisveron alaisia rahapelejä pelattavaksi valtakunnan toimilupajärjestelmässä. Itsehallintolain 49 §:n mukaisesti Ahvenanmaalla maksettavat arpajaisverot voivat muodostua myös valtakunnan toimilupajärjestelmän piirissä maksettavista arpajaisveroista. Käytännössä kysymys voisi olla sellaisten toimiluvanhaltijoiden maksamista arpajaisveroista, jotka ovat sijoittautuneet Ahvenanmaalle ja tarjoaisivat Ahvenanmaalta käsin rahapelejä valtakunnan toimilupajärjestelmän 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 kilpailuille markkinoille luo uusia liiketoimintamahdollisuuksia PAF:lle valtakunnan rahapelimarkkinoilla lisenssijärjestelmän puitteissa. Nykyisin verotasoitusta 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.

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausunnon mukaan ei ole syytä olettaa, että ehdotetulla valtakunnan rahapelisääntelyllä ja rahapelien toimilupajärjestelmän toteuttamisella olisi rakenteellista kielteistä vaikutusta itsehallinnon sekä yleishyödyllisten ja kolmannen sektorin rahoitukseen Ahvenanmaalla, lukuun ottamatta maakunnalle suoritettavaa itsehallintolain 46 §:n mukaista tasoitusta. Siltä osin kuin tasoitusmäärän perusteena oleva tasoituspohja, eli valtion tilinpäätöksen mukaiset kyseisen vuoden tulot lukuun ottamatta säännöksessä nimenomaisesti säädettyjä veroja ja uusia valtion lainoja, pysyvästi rapautuisi uudistuksen seurauksena, olisi maakunnan lausunnon mukaan tarpeen tarkistaa itsehallintolain 47 §:n tasoitusperustetta.

Itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukaan tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen vaikuttavalla tavalla, millä tarkoitetaan momentin mukaan muutoksia valtion meno- ja kulurakenteessa, verotusta tai yhtioittämistä koskevia rakenteellisia muutoksia, muutoksia nettobudjetoinnissa sekä niihin verrattavia muita muutoksia.



Uudistuksen ei arvioida lähtökohtaisesti muuttavan valtion tilinpäätöksen perusteita tasoitusmäärän suuruuteen vaikuttavalla tavalla, vaan mahdollisissa tasoituspohjan muutoksissa on valtion tilinpäätöksen rakenteellisten tekijöiden asemesta pikemminkin kysymys valtion tilinpäätökseen sisällytettävien suorien rahapelituottojen tulevasta kehityksestä. Valtion omistaman Veikkaus Oy:n valtiolle tulouttamat rahapelitoiminnan suorat tuotot, eli rahapelitoiminnan tuottojen rahamäärä arpajaisvero poisluettuna, riippuvat merkittävästikin Veikkaus Oy:n tulevasta asemasta rahapelimarkkinassa ja markkinaosuudesta, samoin kuin Veikkaus Oy:n liiketaloudellisista ja kaupallisista ratkaisuista. Uudistuksen yhteydessä ei ole tarpeen arvioida tasoitusperusteeseen liittyviä kysymyksiä enemmälti, sillä niiden arviointi ja mahdolliset muutokset kuuluvat itsehallintolain 48 §:ssä säädetyn menettelyn piiriin.

Hallitusohjelman mukaan varmistetaan lisenssimallin vaikutukset Ahvenanmaahan sekä Ahvenanmaan itsehallinnon rahoitukseen yhteistyössä Ahvenanmaan maakuntahallinnon kanssa. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen näkemyksen mukaan hallituksen esitystä ei ole hallitusohjelman tarkoittamalla tavalla valmisteltu yhteistyössä maakunnan hallituksen kanssa.

Esityksen suhdetta Ahvenanmaan itsehallintoon arvioidaan myös jaksossa 12.9.

#### 4.3.3.8 Kunnat ja hyvinvointialueet

Esitys ei muuttaisi hyvinvointialueiden ja kuntien vastuita järjestää palvelut ja rahapelihaittojen ehkäisy osana ehkäisevää päihdetyötä. Arvioitu mahdollinen rahapelihaittojen kasvu lisäisi rahapelihaittapalveluiden tarvetta sekä tarvetta panostaa haittojen ehkäisyyn osana ehkäisevää päihdetyötä. Jos korkeariskisten rahapeliin pelaaminen ja niihin liittyvät haitat lisääntyvät, kasvaisi 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. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen vastuulla on järjestää tuki ja hoito rahapeliongelmiin osana terveydenhuollon päihde- ja riippuvuushoitoa.

Rahapeliongelmaa kokeneilla ihmisillä ja heidän läheisillään on tarve rahapeliongelman tuelle ja hoidolle sekä usein myös muille terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluille niiden haittojen vuoksi, joita rahapeliongelma on aiheuttanut. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa tunnustetaan vielä heikosti rahapeliongelma palvelutarpeiden taustalla, ja palveluissa on ihmisiä rahapeliongelman tai siitä aiheutuneiden haittojen vuoksi ilman, että rahapeliongelma on tunnustettu 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 alitunnustettu 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. Hyvinvointialueiden taloudelliset haasteet ja palveluverkkomuutokset yhdessä rahapeliin saatavuuden lisääntymisen kanssa voivat myös osaltaan aiheuttaa haasteita hoito- ja tukipalvelujen saatavuudelle.

Lisäksi olisi todennäköistä, että julkisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarve vahvempaan yhteistyöhön järjestösektorin toimijoiden kanssa lisääntyisi. Rahapelihaittojen mahdollinen lisääntyminen yhdistettynä jaksossa 4.3.3.6 kuvattuihin sosiaali- ja

terveysjärjestöjen suunniteltuihin valtionavustusten leikkauksiin tulee todennäköisesti siirtämään henkilöitä järjestökentän avun piiristä julkisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden piiriin. Tämän voidaan arvioida lisäävään entisestään palvelujärjestelmän haastetta vastata haitallisesta rahapelaamisesta kärsivien ja näiden perheiden ja läheisten tuen ja avun tarpeeseen. Samalla myös ennaltaehkäisevälle päihde- ja riippuvuustyölle tulisi suurempi tarve hyvinvointialueilla ja kunnissa.

Rahapeliongelman esiintyvyyteen Suomessa liittyy merkittävää alueellista vaihtelua. Rahapeliongelmat ja rahapelihaittojen mahdollinen lisääntyminen todennäköisesti kuormittaisivat 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 rahapeliongelmia. 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.

Korkean haittariskin rahapelien saatavuuden ja mainonnan lisääntyminen ja pelaajien velkaantuminen lisääsi todennäköisesti myös sosiaalipalveluiden sekä talous- ja velkaneuvonnan palvelujen tarvetta. Toisaalta esitetyt muutokset antaisivat mahdollisuuden ulottaa sääntelyä valtaosaan rahapelaamista ja mahdollistaa haittojen syntymiseen ja niiden ehkäisemiseen vaikuttamisen nykyistä suuremmassa osassa rahapelaamista. Taloudellisen tilanteen ja velkojen järjestely on yleensä osa ongelmapelaamisen hoitoa. Taloudellisen tilanteen korjaantuminen vaatii usein useamman vuoden. Talous- ja velkaneuvonta oikeusaputoimistoissa auttaa yksityishenkilöitä oman talouden hoidossa. He myös neuvovat velkojen järjestelyssä ja avustavat yksityishenkilön velkajärjestelyn hakemisessa tuomioistuimelta. Vuonna 2023 talous- ja velkaneuvonnassa työskenteli 206 henkilöä ja uusia asiakkaita kirjattiin hieman yli 14 000. Velkaantumisen syyn ilmoittaneista noin 7 prosenttia kertoi velkaantumisensa johtuneen päihde- tai peliriippuvuudesta. Tuomioistuimet ovat harvoin kokonaisharkintaan perustuen myöntäneet peliriippuvaiselle henkilölle yksityishenkilön velkajärjestelyn. Järjestelyn saaminen on edellyttänyt aikaisempaa pidempiaikaista riippuvuuden ja velkojen hoitoa.

Myös viimesijaisen sosiaalihuollon näkökulmasta joudutaan varautumaan palvelutarpeen kasvuun. Rahapelaamiseen liittyvien talousvaikeuksien arvioitu kasvu lisää todennäköisesti tarvetta toimeentulotuelle.

Rahapelilain luvun 9 ja 10 mukaisella pelihaittatyön kokonaisuudella edistettäisiin hyvinvointialueiden ja kuntien mahdollisuuksia toimia muuttuvassa tilanteessa. Valtionavustuskokonaisuus toimisi hyvinvointialueiden palveluita täydentäen ja niiden kehittämistyötä tukien. Siihen sisältyvät sähköiset anonyymit palvelut toimisivat osana hyvinvointialueita tukevaa valtakunnallista pelihaittaverkostoa ja osaamista sähköisten palvelujen sekä hyvinvointialueiden välillä jaettaisiin aiempaa vahvemmin. Sähköisten anonyymien pelihaittapaalveluiden jatkuvuuden turvaamisen arvioidaan tukevan palvelun luotettavuutta asiakkaiden näkökulmasta. Tällä arvioidaan voitavan osaltaan tukea hyvinvointialueita lakisäätteisessä tehtävässään järjestää hoito rahapeliongelmiin.

Mahdollinen kasvava tarve sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille sekä ehkäisevälle työlle tulisi voida toteuttaa kuntien ja hyvinvointialueiden olemassa olevin resurssein. Esityksellä ei myöskään muutettaisi hyvinvointialueiden ja kuntien vastuita järjestää palvelut ja rahapelihaittojen ehkäisy osana ehkäisevää päihdetyötä. Täten esityksellä ei olisi vaikutusta

kuntien ja hyvinvointialueiden resursseihin valtion rahoituksen muodossa. Arvioitu mahdollinen rahapelihaittojen kasvu lisääisi rahapelihaittapalveluiden tarvetta sekä tarvetta panostaa lisää haittojen ehkäisyyn osana ehkäisevää päihdetyötä. Jos korkeariskisten rahapeliin pelaaminen ja niihin liittyvät haitat lisääntyisivät, kasvaisi todennäköisesti myös tarve sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille sekä ehkäisevälle työlle kunnissa ja hyvinvointialueilla.

Rahapeliongelmaan liittyviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joita lisääntyvä palvelutarve koskee, ovat esimerkiksi rahapeli-riippuvuuden psykososiaalinen hoito, liitännäissairauksien hoito (esimerkiksi päihde- ja mielenterveyspalvelut), aikuissosiaalityö, taloussosiaalityö, asumis- ja lastensuojelu.

Hyvinvointialueilla samat työntekijät vastaavat eri päihde- ja riippuvuusongelmien hoidosta ja tuesta. Rahapeliin saatavuuden lisäämisen kanssa samaan aikaan lisätään myös alkoholin saatavuutta, jonka arvioidaan yhtä lailla kuormittavan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja<sup>92</sup>. Kuormitus päihde- ja riippuvuuspalveluille kasvaisi siis monesta eri syystä.

Hyvinvointialueiden johtajilta kysyttiin syksyllä 2024 päihde- ja riippuvuuspalvelujen tilanteesta nyt ja tulevaisuudessa. Kysyttäessä mahdollisista muutoksista vuoteen 2030 päihde- ja riippuvuusongelmien odotettiin yleistyvän ja asiakasmäärien kasvavan. Syiksi muutokselle esitettiin toisaalta päihde- ja riippuvuuspalvelujen parempi saavutettavuus, mutta myös päihde- ja rahapelipoliittiset muutokset. Saatavuuden ja tarjonnan kasvun odotettiin lisäävän kulutusta ja siitä aiheutuvia haittoja sekä erilaisten palveluiden tarvetta.<sup>93</sup>

Terve Suomi 2022 -väestökyselyn mukaan eri hyvinvointialueilla 2,2–6 prosenttia yli 20-vuotiaista asukkaista pelaa rahapelejä ongelmapelaamisen tai kohtalaisen riskin tasolla (PGSI  $\geq$  3 pistettä). Tämä tarkoittaa eri alueilla alueen väestön koosta riippuen noin 500–18 000 henkilöä. Kansainvälisten tutkimusten perusteella voidaan arvioida, että noin 10–30 prosenttia rahapeliongelmaa kokeneista hakee apua. Eri hyvinvointialueilla väestön koosta riippuen rahapeliongelmaan apua hakevien määrän arvioidaan olevan viidestäkymmenestä 5 000 henkilöön vuosittain.

Terve Suomi 2022 -väestökyselystä nähdään (tulokset julkaisemattomia), että terveyspalveluja ylipäänsä edellisen 12 kuukauden aikana käyttäneistä arviolta neljällä prosentilla, ja sosiaalipalveluja edellisen 12 kuukauden aikana käyttäneistä arviolta noin seitsemällä prosentilla oli ongelmallista rahapelaamista tai kohtalaisen riskitason pelaamista (PGSI  $\geq$  3). Terveyspalveluja käytettiin Suomessa varsin yleisesti, eikä ollut nähtävillä eroja rahapeliongelmaa kokeneiden ja muiden välillä. Sosiaalipalvelujen käytössä sen sijaan oli eroa siten, että sosiaalipalvelujen käyttö edellisten 12 kuukauden aikana oli yleisempää rahapeliongelmaa kokeneilla kuin väestössä keskimäärin.

---

<sup>92</sup> Ks. esim. Kuvaja, E., Kuussaari, K., Heiskanen, M., Airaksinen, T., Kesänen, M., Virolainen, E. & Väkeväinen, E. (2025) Päihde- ja riippuvuuspalvelut muutoksessa – tuloksia hyvinvointialuekyselystä 2024. Tutkimuksesta tiiviisti 7/2025. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-469-7>. Jäljempänä *Kuvaja ym.*, 2025.

<sup>93</sup> THL, 2025, tulossa.

Suomessa oli vuonna 2023 perusterveydenhuollon avohoidossa yhteensä 4,3 miljoonaa asiakasta ja 29,8 miljoonaa käyntiä. Asiakasta kohden käyntejä oli keskimäärin 7,6<sup>94</sup>. Jos neljällä prosentilla oli rahapeliongelma tai kohtalaisen riskitason pelaamista, tarkoittaa se 172 000 ihmistä. Sosiaalihuollossa arvioidaan olevan noin 770 000 asiakasta<sup>95</sup>. Jos heistä noin seitsemällä prosentilla on rahapeliongelma tai kohtalaisen riskitason pelaamista, tarkoittaa se lähes 50 000 henkilöä.

Rahapeliriippuvuuden diagnosointi on kaikilla hyvinvointialueilla vielä vähäistä verrattuna väestötutkimuksissa havaittuihin tietoihin rahapeliongelman esiintyvyydestä, eikä terveystietojen rekisteritiedon perusteella pystytä arvioimaan, kuinka moni on palveluissa rahapeliriippuvuuden vuoksi. Tällä hetkellä eri hyvinvointialueilla rahapeliriippuvuuden diagnoosin on saanut 5–130 henkilöä. Rahapeliriippuvuuden diagnoosi on siis kaikilla hyvinvointialueilla alle kolmella prosentilla vähintään kohtalaisen riskin tasolla pelanneista (PGSI  $\geq$  3 pistettä). Useimmilla alueilla diagnoosi on alle yhdellä prosentilla heistä, joiden arvioidaan väestötutkimuksen perusteella kokevan rahapeliongelmaa tai pelaavan kohtalaisen riskin tasolla.

Palveluissa onkin siis tällä hetkellä todennäköisesti runsaasti asiakkaita, jotka käyttävät ja kuormittavat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, mutta heidän palvelutarpeensa taustalta ei ole tunnistettu rahapeliongelmaa ja/tai heidän kohdalleen ei ole kirjattu rahapeliriippuvuuden diagnoosia. Kyse voi olla henkilöistä, jotka käyvät esimerkiksi sairaanhoitajan vastaanotolla, mutta eivät ole tavanneet lääkäriä, joka olisi kirjannut diagnoosin.

Pelihaittojen mahdollinen kasvu vaikuttaisi palvelutarpeeseen sekä sitä kautta, että on todennäköisesti enemmän ihmisiä, jotka tarvitsevat palveluja, että sitä kautta, että ihmisillä, jotka kokevat rahapeliongelmaa, on vakavampia ongelmia suurempien taloudellisten häviöiden myötä. Mahdollinen rahapelihaittojen merkittävä lisääntyminen tarkoittaisi kaikilla hyvinvointialueilla väistämättä kasvavaa resurssitarvetta. Palvelujen tarve kohdistuisi niin rahapeliongelman ja samanaikaissairauksien hoitoon terveydenhuollossa kuin sosiaalisten ongelmien tukeen sosiaalihuollossa.

Rahapeliongelma kuormittaa hyvinvointialueilla myös esimerkiksi päivystyksiä (esimerkiksi itsemurhayritykset), ensihoitoa, mielenterveyspalveluja, sairaanhoitoa ja asumispalveluja. Hyvinvointialueiden lisäksi palvelutarve kasvaisi esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnassa, ulosotossa, poliisissa, oikeuslaitoksessa ja järjestöissä. Uudistuksen myötä mahdollisesti lisääntyvät rahapeliongelmat vaikuttaisivat siten laajasti yhteiskunnan terveys- ja sosiaalipalveluihin. Kasvava lisäkuormitus voisi näyttäytyä muille näitä palveluita tarvitsevilla esimerkiksi palveluun pääsyn hidastumisena.

Samaan aikaan palvelut rahapeliongelmaan ovat aiempaa paremmin saatavilla, ja rahapeliongelman tunnistamista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa tapahtuu aiempaa useammin. Esimerkiksi kirjattujen rahapeliongelman puheeksiottojen määrä on kasvanut

---

<sup>94</sup> Marttila, T., Mahkonen, R. & Pyrhönen, K. (2024). Perusterveydenhuollon ja suun terveydenhuollon avohoitokäynnit 2023. Tilastoraportti 35/2024. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Saatavilla osoitteessa <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2024061048538>.

<sup>95</sup> Forsell, M., Inget-Leinonen, S., Rand, J., Lastikka, S., Lehto, J., Mielikäinen, L. & Vakkuri, M. (2024). Sosiaalihuollon asiakasmäärät. Sosiaalihuollon seurantarekisterin tiedot vuoden 2023 vuosineljänneksillä. THL Työpöytä 23/2024. Saatavilla osoitteessa <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-319-5>.

tasaisesti vuodesta 2019, jolloin niitä tehtiin 22 kertaa, vuoteen 2024, jolloin tämänhetkisten tietojen mukaan puheeksiottoja tehtiin terveydenhuollossa 1104 kertaa.<sup>96</sup> Kaikki hyvinvointialueet ilmoittivat syksyllä 2024 tehdyssä kyselyssä<sup>97</sup>, että alueella on rahapeliongelman hoitoa saatavilla. Valtaosalla alueista oli myös tehty rahapeliongelman hoidon kehittämistyötä viime vuosina.

Edellä todetun perusteella on siis todennäköistä, että rahapeliongelmaan apua hakevien määrä ja palveluissa olevien määrä hyvinvointialueilla kasvaisi tulevaisuudessa kahdesta syystä. Rahapelikulutus ja erityisesti korkean riskin pelin kulutus mahdollisesti kasvaisi uuden rahapelijärjestelmän myötä, jolloin palveluja tarvitsevien ihmisten määrä kasvaisi ja rahapeliongelmat syvenisivät taloudellisesti, jolloin palveluja tarvittaisiin enemmän. Toisaalta palvelut rahapeliongelmaan ovat aiempaa paremmin saatavilla, ja rahapeliongelman tunnistamista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa tapahtuu aiempaa useammin.

Esityksellä ei arvioida olevan järjestökentän toimintaedellytyksiä lisääviä vaikutuksia. Samalla tavoin kuin hyvinvointialueiden ja kuntien lakisääteisen työn osalta, mahdollinen rahapelihaittojen kasvu lisäisi tarvetta myös järjestöjen toimesta tapahtuvalle rahapelihaittojen ehkäisyille ja vähentämiselle. Nykyisen rahapelijärjestelmän säilyttäminen sisältäisi merkittävän riskin järjestelmän ulkopuolelle pelaamisen määrän kasvusta, vaikkakin järjestelmän ulkopuolelle pelaamisen määrän kasvu on viime vuosina tasaantunut. Järjestelmän ulkopuolelle pelaamisen määrän kasvu sisältää riskin myös rahapelihaittojen määrän kasvusta. Järjestökentällä on vahva rooli vertaistuen, matalan kynnyksen tuen ja neuvonnan järjestämisessä sekä ehkäisevässä työssä. STEA-avustusten leikkauksiin liittyvää järjestökentän toimintaedellytysten heikkenemistä on kuvattu tarkemmin jaksossa 4.3.3.6. Toistaiseksi on vaikeaa arvioida sitä, miten leikkaukset kohdentuvat kansalaisjärjestöjen organisoimaan ehkäisevään työhön tai niiden muuhun haittatyöhön. Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi 16.1.2025 selvityshenkilö Mika Pyykön ehdotukset STEA-avustustoiminnan tulevaisuuden linjauksiksi.<sup>98</sup> Selvityshenkilön ehdotus sisältää kaksi vaihtoehtoa. Avustusten temaattisesta suuntaamisesta lähtevässä vaihtoehdossa päihde- ja riippuvuusongelmat tai rahapelihaitat eivät nouse keskiöön. Toinen esitetty vaihtoehto lähtee avustettavan toiminnan sopeuttamisesta avustussumman pienenemiseen. Toteutuessaan erityisesti ensimmäinen vaihtoehto saattaisi merkitä käytännössä leikkausten kohdentumista rahapelihaittatyöhön keskimääräistä vahvemmin.

#### 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

---

<sup>96</sup> Avohilmo, 2024.

<sup>97</sup> Kuvaja ym., 2025.

<sup>98</sup> Selvitys sosiaali- ja terveystalouden järjestöjen avustustoiminnan edellytyksistä ja linjauksista: Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2025:1. Saatavilla osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8661-9>.

palveluiden vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla. Jaksossa 4.2 käsitellään esityksen EU-oikeudellista arviointia ja jaksossa 4.3.2.2 vaikutuksia rahapelimarkkinoihin.

#### 4.3.3.10 Tietosuoja

Esitys pitää sisällään sääntelyä, joka velvoittaisi rahapelejä toimeenpanevat toimiluvanhaltijat käsittelemään asiakkaidensa henkilötietoja. Tällaista sääntelyä olisivat esimerkiksi asiakkaiden rekisteröintiä ja tunnistamista sekä huolenpitovelvollisuutta koskevat säännökset. Rahapeliyhtiöitä velvoittavat henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset vastaisivat pitkälti arapajaislain Veikkaus Oy:tä tällä hetkellä velvoittavia säännöksiä, eikä sääntelyssä tulisi tältä osin muutosta verrattuna nykytilaan.

Uutta sääntelyä henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta olisi sen sijaan toimiluvanhaltijan pelijärjestelmien sijaintia koskevat säännökset, joiden perusteella pelijärjestelmät voisivat sijaita tietyin reunaehdoin myös EU- ja ETA-alueiden ulkopuolella. Sääntely mahdollistaisi näin ollen henkilötietojen luovutuksen käsiteltäväksi tietyissä rajatuissa tilanteissa myös kolmansissa maissa. Henkilötietojen käsittelyyn tulisi kuitenkin myös näissä tapauksissa sovellettavaksi EU:n tietosuojalainsäädäntö, sillä pelien pelaaminen tapahtuisi Suomessa.

Esityksen mukaan myös viranomaiset käsitelisivät henkilötietoja rahapelilain sääntelyn edellyttämällä tavalla. Käsittely tapahtuisi tietosuojasääntelyn mukaisesti ja vakiintuneesti voimassa olevia prosesseja noudattaen.

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

Esityksen suhdetta yleiseen tietosuoja-asetukseen ja perusoikeuksien suojaan arvioidaan tarkemmin jaksossa 12.

#### 4.3.3.11 Aluekehitys ja maaseutu

Esityksellä olisi vaikutuksia hevostalouteen ja tätä kautta aluekehitykseen ja maaseutuun. Raviurheilulla ja rahapelaamisella on kiinteä yhteys toisiinsa. Nykyisessä yksinoikeudessa hevos pelaamisen pelikatekehitys on ollut laskeva. Esityksen mukainen rahapelitoimilupaan perustuva hevos pelaaminen, mahdollisuus rahapeliin toimeenpanossa kansainväliseen yhteistyöhön sekä markkinointiin ja sponsorointiin tukevat hevos pelaamisen kilpailukykyä ja kiinnostavuuden lisääntymistä hevos pelaamista kohtaan.

Esitys mahdollistaa myös hevostalouden toimijoille osallistumisen rahapelitoimintaan ja siten hevostalouden rahoituksen rahapelitoiminnan tuotoilla osana muuta hevostalouden kokonaisrahoitusta ravirata- ja kilpailutoiminta mukaan luettuina. Rahapelitoiminnan tulonmuodostuksella ja sen jakautumisella voi olla merkittävää vaikutusta hevostaloudelle ja vaikutukset heijastuvat laajemmin maaseutuelinkeinojen ja maaseudun kehitykseen. Hevosalan työllistävä vaikutus on koko maan tasolla noin 15 000 henkilöä eri puolilla Suomea, millä on vaikutusta myös maaseudun elinvoimaisuuteen. Hevostalouden muodostaa laajan kokonaisuuden, johon liittyy hevoskilpailu-, valmennus- ja kasvatustoiminnan ohella paljon

liitännäistä elinkeinotoimintaa. Merkittävä osa hevosista on urheilukäytössä. Hevostaloudella on elinkeinona vaikutusta muun ohella maatalouteen, eläinlääkintään ja matkailuun.

Vaikutukset hevostalouselämään riippuvat hevostalouden rahapeli-toiminnan onnistumisesta, rahapeli-toiminnasta tulevan tuoton kehityksestä ja tuottojen jakautumisesta hevostalouteen. Kehittyessään hevostoimialan taloudelliset ja sosiaaliset hyvinvointivaikutukset voivat edelleen tuoda laajasti vaikuttavuutta yhteiskuntaan.

#### 4.3.4 Yhteenvedoa riskeistä esityksen tavoitteiden toteutumiseksi

Keskeinen riski haittojen ehkäisyä koskevan esityksen tavoitteen osalta on ennakoitu pelihaittoja lisäävä vaikutus, joka esitetyllä sääntelykokonaisuudella mahdollisesti olisi. Kanavointikyvyn parantamiseen pyrkivät toimet ovat luonteeltaan korkean riskin rahapeliin saatavuutta ja saavutettavuutta lisääviä, ja tällä voidaan arvioida olevan pelaamista ja rahapelihaittoja lisäävää vaikutusta. Sen sijaan keskitettyä peliestomahdollisuutta lukuun ottamatta niiden keinojen vaikuttavuuden, joilla esityksessä pyritään ehkäisemään ja vähentämään haittoja tai vähentämään riskejä lisäävien toimien haitallisia vaikutuksia (muun muassa markkinointia koskevat rajoitukset), arvioidaan olevan jossain määrin riittämättömiä. Esimerkiksi keskitetyt kulutusrajat voisivat olla esityksessä ehdotettuja peliyhtiökohtaisia kulutusrajoja vaikuttavuudeltaan tehokkaammat. Toisaalta nykyisen rahapelijärjestelmän säilyttäminen sisältäisi merkittävän riskin järjestelmän ulkopuolelle pelaamisen määrän kasvusta, vaikkakin järjestelmän ulkopuolelle pelaamisen määrän kasvu on viime vuosina tasaantunut. Järjestelmän ulkopuolelle pelaamisen määrän kasvu sisältää riskin myös rahapelihaittojen määrän kasvusta.

Toimeenpanon onnistumisen kannalta yksi keskeisistä riskeistä liittyy rahapelilain 34 §:ssä tarkoitettuun toimiluvan haltijoiden huolenpitovelvoitukseen. Kokemukset muista maista osoittavat, että toimiva malli vaikuttaisi edellyttävän selkeitä viranomaisen toimesta annettavia kriteereitä huolenpitovelvoitteen toimeenpanosta. Tehokkaalla ja yhtenäisellä toimeenpanolla malli voisi potentiaalisesti olla tehokas keino ehkäistä ja vähentää haittoja, mutta ilman yhtenäisten ja haittojen näkökulmasta toimivien ratkaisujen varmistamista malliin sisältyy ilmeinen riski siitä, että pelikäyttötymisen seuranta ja siihen liitettävät toimet jäävät osin tehottomiksi. Haittojen näkökulmasta tehokkaan huolenpitovelvoitteen toimeenpanon voidaan arvioida edellyttävän toimivan mallin löytämistä toimeenpanon suunnitteluun ja käynnistämiseen.

Epävarmuutta esitettyjen muutosten vaikutuksista pelikatteeseen, rahapelaamiseen ja haittoihin tuo vallitseva kulttuurinen trendi, joka näkyy rahapelaajien määrän hienoisena pienenemisenä. Manner-Suomessa on totuttu laajaan ja kattavaan rahapeliin tarjontaan, ja on epäselvää, miten voimakas tämän trendin vaikutus on tietynlaisena vastavoimana korkean riskin rahapeliin tarjontaa ja saatavuutta lisääville muutoksille. Lisäksi markkinoinnin ja tarjonnan lisääntyminen voi muuttaa asenteita pelaamista kohtaan kielteisemmiksi, millä saattaa olla rahapelaamisen houkuttavuutta heikentävää vaikutusta. Pelaajien määrän sijaan pelikatteen mahdollinen merkittäväkin kasvu saattaa nojata suuressa määrin jo pelaavien pelaamisen lisääntymiseen. Korkean haittariskin peli houkuttaa pelaamaan enemmän ajallisesti ja rahamääräisesti. Tämä puolestaan vaikuttaa siten, että muutosten vaikutukset kohdentuvat erityisesti jo pelaaviin, ja haittojen lisääntyminen näkyy laadullisena, pelihaittojen vakavuuden astetta lisäävänä muutoksena.

## 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

### 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

#### 5.1.1 Yleistä

Valmistelun lähtökohdiana on ollut hallitusohjelman ja hankkeen toimeksiannon mukaisesti rahapelijärjestelmän uudistaminen toimilupaperusteiseksi, jossa osa rahapelitoiminnasta 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 kilpailusta toimilupamarkkinasta keinona saavuttaa hallitusohjelman mukaiset tavoitteet rahapelihaittojen torjunnasta ja kanavointiasteen parantamisesta.

Esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi on arvioitu erilaisia vaihtoehtoja rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin, seuraamusten, järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan torjunnan, verotuksen ja valvontamaksujen osalta. Tavoitteiden saavuttamisen kannalta olennaista on, kuinka suuri osa rahapelaamisesta kohdistuu uudistuksen jälkeen säänneltyyn rahapelimarkkinaan, jotta rahapelejä valtakuntaan tarjoavat toimijat saadaan mahdollisimman laajasti ehdotetun rahapelien toimeenpanoa ja markkinointia rajoittavan sääntelyn piiriin. Uudessa järjestelmässä sen ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen suhteelliseen osuuteen vaikuttavia tekijöitä on runsaasti, mutta näistä merkittävimpien joukossa ovat säänneltyyn rahapelimarkkinan houkuttelevuus ja ulkopuolisen tarjonnan torjunnan keinot.

Järjestelmätason vaihtoehtojen arvioinnissa on huomioitava, että valittavaan malliin ei ole käytännössä ollut sisällytettävissä vahvoja ulkopuolisen tarjonnan torjunnan teknisiä estokeinoja, vaan niiden valikoima on sen sijaan ollut rajoittunut. Esimerkiksi nykysääntelyyn sisältyvät maksuliikenne-estot ovat valvovan viranomaisen käytännössä osoittautuneet heikosti toimiviksi, kun niitä on verrattain vaivatta kyetty välttämään muun muassa yritysjärjestelyillä. Samankaltaisia näkemyksiä on valmistelun aikana tuotu esille myös alustavasti muiksi olennaisiksi torjuntakeinoksi arvioitujen verkkoliikenteen estämisen ja varoitussivustojen käytännön toteuttamisessa, jos ne otettaisiin käyttöön. Molempiin estokeinoihin ja varoitussivustoihin liittyy lisäksi olennaisena kysymyksenä Ahvenanmaan maakunnan erityisasema ja itsenäinen lainsäädäntövalta rahapeliasioissa. Lausuntopalautteen perusteella ja esityksen muun valmistelun aikana on muodostunut käsitys siitä, että maksu- ja verkkoliikenne-estokeinoista ja varoitussivustoista säätäminen valtakunnan lainsäädännössä voisi aiheuttaa riskin ristiriidasta maakunnan lainsäädäntötoimivallan kanssa. Mahdollinen ristiriita Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa voisi syntyä, jos estojen teknisen toteutuksen vuoksi sellaisen pelaajan, jonka kotipaikka on Ahvenanmaalla tai joka oleskelee Ahvenanmaalla tai Ahvenanmaan lainkäyttövaltaan kuuluvilla aluksilla, maksu- tai verkkoliikenne estyisi. Lisäksi maksuliikenne- ja verkkoliikenne-estotoista aiheutuvat kustannukset ja hallinnollinen taakka rahoitusalan toimijoille ja internetoperaattoreille puolsivat rahapelijärjestelmä uudistuksen käyttöönottovaiheessa muiden ratkaisumallien ensisijaisuutta tavoitteiden saavuttamiseksi. Mainitun riskin huomioivien vaihtoehtojen perusteellinen kartoittaminen edellyttäisi huomattavan laajoja selvityksiä, joita ei ole ollut hankkeen aikataulun puitteissa mahdollista toteuttaa. Hallitusohjelma ei myöskään sisällä kirjauksia teknisten estokeinojen käyttöön ottamisesta.

Alla olevissa järjestelmätason vaihtoehdoissa on käyty läpi teoreettisella tasolla erilaisia vaihtoehtoja parhaaksi mahdolliseksi lainsäädäntöratkaisuksi hallitusohjelmassa uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Koska vahvat ulkopuolisen tarjonnan tekniset



torjuntakeinot eivät ole edellä mainittujen laajojen selvitystarpeiden vuoksi järjestelmän alkuvaiheessa toteutettavissa, ei vertailuvaihtoehdoissa parhaiksi toteuttamisvaihtoehdoiksi arvioituja malleja ole voitu valita toteutettavaksi järjestelmäratkaisuksi. Sen sijaan valmistelussa on päädytty arvioon siitä, että paras nykytilan haasteisiin vastaava ratkaisu olisi sellainen, jossa rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäävä rajoittava sääntely olisi tasapainossa kanavointikykyä ja rahapelijärjestelmän houkuttelevuutta tukevien elementtien kanssa. Tällä tavoin säännellyn markkinan suhteellinen osuus kasvaisi merkittävästi nykytilanteeseen verrattuna ja olemassa olevaa rahapelikysyntää voitaisiin ohjata säänneltyyn ja valvottuun tarjontaan. Rahapelimarkkinan korostuneen tiukka sääntely ilman tehokkaita ulkopuolisen tarjonnan torjunnan teknisiä keinoja olisi puolestaan omiaan estämään esityksen tavoitteiden toteutumisen, koska järjestelmän sisäinen tiukka ja rajoittava sääntely voisi kasvattaa rahapelihaittoja pelaamisen siirtyessä enemmän järjestelmän ulkopuolelle. Esitetyksi on näin ollen valikoitunut vaihtoehto, joka turvaisi säännellyn markkinan toimivuuden ja houkuttelevuuden, jotta sen sisältämät rahapelien toimeenpano ja markkinointia koskevat rajoitukset ulottuisivat mahdollisimman suuren osaan valtakuntaan kohdistuvasta rahapelitarjonnasta.

Rahapelijärjestelmää esitetyllä tavalla uudistamalla olisi mahdollista saavuttaa tilanne, jossa lakiin perustuvaa järjestelmää noudatetaan huomattavasti nykysääntelyä paremmin sekä sen rikkomisesta aiheutuvien seuraamusten että sääntelyn yleisen hyväksyttävyyden ja ajanmukaisuuden vuoksi. Vaikka samoja tavoitteita olisi mahdollista pyrkiä toteuttamaan erilaisilla sääntelyvaihtoehdoilla, muiden EU-maiden sääntelyratkaisut, valtakunnan rahapelimarkkinoihin voimakkaasti vaikuttaneet pitkään jatkuneet verkkorahapelaamisen lisääntymisen ja järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen trendit sekä Pohjoismaista Tanskan ja Ruotsin kokemukset säännellyn markkinan turvaamiseen tähänneistä järjestelmämuutoksista puoltavat esitettyä mallia.

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 kaikkien sääntelyratkaisujen osalta ole voitu perustella erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen arvioidujen vaikutusten pohjalta, miksi tavoitteita ei katsota saavutettavan vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin ehdotetulla vaihtoehdolla. Sääntelyvaihtoehtojen arvioinnin on hyödynnetty erityisesti Ruotsista ja Tanskasta saatuja kokemuksia. Esityksen sisältämien muutosten toteuttamiseen katsotaan liittyvän tietty kiireellisyys, sillä nykytilanteessa laaja yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle pelaaminen aiheuttaa merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja osalle valtakunnan väestöstä. Kuten jaksossa 2.2.5 tuodaan esille, yksinoikeusjärjestelmässä rahapelaamisen voidaan tyypillisesti arvioida olevan haittariskeiltään järjestelmän ulkopuolista tarjontaa matalampaa, koska pelaamista, pelien ominaisuuksia ja toimeenpanoa säännellään.

Seuraavaksi pyritään kuvaamaan yleisellä tasolla vaihtoehtoiset sääntelykokonaisuudet erityisesti järjestelmämuutoksen ja hallitusohjelman tavoitteiden näkökulmasta. Tarkasteluun sisältyvät lopputulemat ovat rahapelihaittojen mahdollinen määrä sekä järjestelmän arvioitu 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. Valittavaksi esitetty järjestelmävaihtoehto antaisi mahdollisuuden ulottaa sääntelyä valtaosaan rahapelaamista ja mahdollistaisi haittojen syntymiseen ja niiden ehkäisemiseen vaikuttamisen nykyistä suuremmassa osassa rahapelaamista. 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. On huomattava, että alla olevien arvioiden vaikutukset perustuvat ensi sijassa eroavaisuuteen voimassa olevan arpajaislain mukaisen säännellyn markkinan ja eri vaihtoehtojen arvioitujen vaikutusten välillä. Lähestymistavan heikkoutena voi pitää sitä, että se ei huomioi rahapelimarkkinan tosiasiallista lähtötilannetta, jossa merkittävä osa rahapelaamisesta kohdistuu yksinoikeusjärjestelmän ja siten arpajaislain mukaisen sääntelyn ja valvonnan ulkopuolelle jaksossa 2.2.3 tarkemmin esitetyllä tavalla.

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 mahdollisesti myös 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 saatavaa hyötyä (näkyvyys) ja siten todennäköisesti 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 mahdollisesti myös haittoja.
- *Toimeenpano–kanavointiaste:* Salliva toimeenpano lisää toimiluvasta saatavaa hyötyä (mahdolliset tuotot) ja siten todennäköisesti 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 rahapeliin saatavuutta ja ehkäisee ja vähentää rahapelihaittoja (haittoja kokevien osuus korkeampi järjestelmän ulkopuolella pelaavien keskuudessa). Järjestelmätason vaihtoehtojen arvioinnissa on huomioitava, että valittavaan malliin ei ole käytännössä ollut sisällytettävissä vahvoja ulkopuolisen tarjonnan torjunnan teknisiä keinoja, vaan niiden valikoima on sen sijaan ollut rajoittunut.
- *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 rahapelitoimintaa 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:






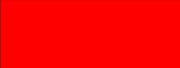
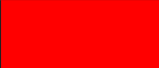
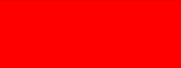

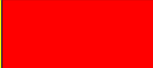
Säätelyn yhteys yksittäiseen lopputulemaan (haittojen määrä, kanavointiaste):

-  = 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 toimilupamaksut	Kokonaisvaikutukset
Säätelyn taso	Salliva	Salliva	Heikko	Alhaiset	
Vaikutukset kanavointiin					
Vaikutukset 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 verrattuna nykysäätelyn mukaiseen yksinoikeusjärjestelmän sisällä tapahtuvaan rahapelaamiseen. Vaikutus kanavointiin on mahdollisesti hieman positiivinen. Tarkastelluista kokonaisuuksista vaihtoehto on toteutuessaan 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 toimitilupamaksut	Kokonaisvaikutukset
Säätelyn taso	Salliva	Salliva	Tehokas	Alhaiset	
Vaikutukset kanavointiin					
Vaikutukset 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 toimitilupa. Vaihtoehto on kanavointiasteen kannalta paras, mutta rahapelihaittojen kannalta yksi huonoimmista vaihtoehdoista. Rahapelihaittojen kannalta tämä vaihtoehto olisi selvä heikennys nykytilan mukaiseen yksinoikeusjärjestelmän sisällä tapahtuvaan rahapelaamiseen nähden. Koska vahvat ulkopuolisen tarjonnan tekniset torjuntakeinot eivät ole laajojen selvitystarpeiden vuoksi rahapelijärjestelmän alkuvaiheessa kuitenkaan toteutettavissa, ei vaihtoehtoa 2 ole voitu valita toteutettavaksi vaihtoehdoksi.

### Kokonaisuus 3.

	Markkinointi	Toimeenpano	Ulkopuolisen tarjonnan torjunta	Verotus ja toimitilupamaksut	Kokonaisvaikutukset
Säätelyn taso	Salliva	Salliva	Tehokas	Korkeat	
Vaikutukset kanavointiin					
Vaikutukset 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 nykytilan mukaiseen yksinoikeusjärjestelmän sisällä tapahtuvaan rahapelaamiseen verrattuna. Koska vahvat ulkopuolisen tarjonnan tekniset torjuntakeinot eivät ole laajojen selvitystarpeiden vuoksi rahapelijärjestelmän alkuvaiheessa kuitenkaan toteutettavissa, ei vaihtoehtoa 3 ole voitu valita toteutettavaksi vaihtoehdoksi.

### Kokonaisuus 4.

	Markkinointi	Toimeenpano	Ulkopuolisen tarjonnan torjunta	Verotus ja toimilupamaksut	Kokonaisvaikutukset
Säätelyn taso	Rajoittava	Rajoittava	Tehokas	Korkeat	
Vaikutukset kanavointiin					
Vaikutukset 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 olisi kaikista esitetyistä vaihtoehtoista todennäköisesti paras uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Koska vahvat ulkopuolisen tarjonnan tekniset torjuntakeinot eivät ole laajojen selvitystarpeiden vuoksi rahapelijärjestelmän alkuvaiheessa kuitenkaan hankkeen valmistelun puitteissa toteutettavissa, ei vaihtoehtoa 4 ole voitu valita toteutettavaksi vaihtoehdoksi. Rahapeli-markkinan korostuneen tiukka sääntely ilman tehokkaita ulkopuolisen tarjonnan torjunnan keinoja olisi omiaan estämään esityksen tavoitteiden toteutumisen, koska järjestelmän sisäinen tiukka ja rajoittava sääntely voisi kasvattaa rahapelihaittoja pelaamisen siirtyessä enemmän järjestelmän ulkopuolelle.

#### Kokonaisuus 5.

	Markkinointi	Toimeenpano	Ulkopuolisen tarjonnan torjunta	Verotus ja toimilupamaksut	Kokonaisvaikutukset
Säätelyn taso	Rajoittava	Rajoittava	Heikko	Korkeat	
Vaikutukset kanavointiin					
Vaikutukset 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 vaihtoehtoista huonoin yhteiskunnan ja järjestelmäuudistuksen tavoitteiden kannalta. Tämä on seurausta vaihtoehdossa todennäköisesti syntyvästä nykyistäkin vapaammasta ja huonommin hallitusta järjestelmän

ulkopuolisesta markkinasta, joka tekee muista järjestelmän sääntelykeinoista tehottomampia ja osittain myös kääntää vaikutukset negatiivisiksi tavoitteiden kannalta.

#### Kokonaisuus 6.

	Markkinointi	Toimeenpano	Ulkopuolisen tarjonnan torjunta	Verotus ja toimilupamaksut	Kokonaisvaikutukset
Säätelyn taso	Salliva	Rajoittava	Tehokas	Alhaiset	
Vaikutukset kanavointiin					
Vaikutukset 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. Koska vahvat ulkopuolisen tarjonnan tekniset torjuntakeinot eivät ole laajojen selvitystarpeiden vuoksi rahapelijärjestelmän alkuvaiheessa kuitenkaan toteutettavissa, ei vaihtoehtoa 6 ole voitu valita toteutettavaksi vaihtoehdoksi. Rahapelimarkkinan korostuneen tiukka sääntely ilman tehokkaita ulkopuolisen tarjonnan torjunnan keinoja olisi omiaan estämään esityksen tavoitteiden toteutumisen, koska järjestelmän sisäinen tiukka ja rajoittava sääntely voisi kasvattaa rahapelihaittoja pelaamisen siirtyessä enemmän järjestelmän ulkopuolelle.

#### Kokonaisuus 7.

	Markkinointi	Toimeenpano	Ulkopuolisen tarjonnan torjunta	Verotus ja toimilupamaksut	Kokonaisvaikutukset
Säätelyn taso	Salliva	Rajoittava	Tehokas	Kohtuullinen	
Vaikutukset kanavointiin					
Vaikutukset 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 rahapelejä 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 olisi todennäköisesti hieman positiivinen vaikutus. Koska vahvat ulkopuolisen tarjonnan tekniset torjuntakeinot eivät ole laajojen selvitystarpeiden vuoksi rahapelijärjestelmän alkuvaiheessa kuitenkaan toteutettavissa, ei vaihtoehtoa 6 ole voitu valita toteutettavaksi vaihtoehdoksi.

#### Kokonaisuus 8.

	Markkinointi	Toimeenpano	Ulkopuolisen tarjonnan torjunta	Verotus ja toimilupamaksut	Kokonaisvaikutukset
Sääntelyn taso	Salliva	Salliva	Heikko	Kohtuullinen	
Vaikutukset kanavointiin					
Vaikutukset haittoihin					

Tämä kokonaisuus vastaisi lähes kokonaisuutta 1, mutta erona on kohtuullinen verotuksen ja toimilupamaksujen taso. Eli myös tässä kokonaisuudessa suomalaisten kokonaispelaamisen voitaisiin odottaa kasvavan merkittävästi nykyiseen verrattuna. Rahapelaaminen todennäköisesti kasvaa merkittävästi järjestelmän sisällä, mutta todennäköisesti myös järjestelmän ulkopuolinen markkina säilyy. Tämä kokonaisuusvaihtoehto lisäisikin todennäköisesti merkittävästi rahapelihaittoja ja niihin liittyviä kustannuksia. Vaikutus kanavointiin olisi mahdollisesti hieman positiivinen, mutta hieman pienempi kuin kokonaisuudessa 1, jossa yritysten kustannukset ovat pienemmät. Tarkastelluista kokonaisuuksista tämä vaihtoehto olisi kokonaisuuden 1 kanssa kaikkein huonoimmat rahapelihaittojen kannalta. Tämä vaihtoehto kuvastaa myös sitä, ettei kanavointiasteen ja haittojen välillä voida olettaa vallitsevan suoraviivaista yhteyttä.

Kaikista edellä kuvastuista kokonaisuuksista tämä vaihtoehto (kokonaisuus 8) vastaisi parhaiten esityksessä ehdotettua sääntelykokonaisuutta. Koska vahvat ulkopuolisen tarjonnan tekniset torjuntakeinot eivät ole laajojen selvitystarpeiden vuoksi rahapelijärjestelmän alkuvaiheessa toteutettavissa, vaikuttaisivat vaihtoehdot 1 ja 8 olevan ainoat mahdolliset toteutettavat ratkaisut hallitusohjelman tavoitteisiin vastaamiseksi. Rahapelimarkkinan korostuneen tiukka sääntely ilman tehokkaita ulkopuolisen tarjonnan torjunnan keinoja olisi omiaan estämään esityksen tavoitteiden toteutumisen, koska järjestelmän sisäinen tiukka ja rajoittava sääntely voisi kasvattaa rahapelihaittoja pelaamisen siirtyessä enemmän järjestelmän ulkopuolelle. Vaihtoehdoissa 1 ja 8 rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäävä rajoittava sääntely olisi tasapainossa järjestelmän kanavointikykyä ja rahapelijärjestelmän houkuttelevuutta tukevien elementtien kanssa.

Yhteenvedo sääntelykokonaisuusvaihtoehdoista:

Eri sääntelyvaihtoehtojen vertailussa rahapelijärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan torjuminen on keskeisin asiakokonaisuus, jonka tehokkaalla toimeenpanolla voidaan tukea yhtä aikaa sekä rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä että kanavointiasteen parantamista. Järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan torjunta on vaikuttava ja kustannustehokas keino parantaa



kanavointiastetta. Haittojen ehkäisyn kannalta rajoittavampi markkinoinnin ja toimeenpanon sääntely järjestelmän sisällä yhdistettynä järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan tehokkaaseen torjuntaan tarjoaa tavoitteiden näkökulmasta parhaimman lopputuloksen. Vahvat ulkopuolisen tarjonnan tekniset torjuntakeinot eivät ole laajojen selvitystarpeiden vuoksi rahapelijärjestelmän alkuvaiheessa kuitenkaan toteutettavissa.

Toimilupajärjestelmän käyttönotolla itsessään on jo jonkinlainen kanavointiastetta parantava vaikutus, jota tässä ei kuitenkaan ole pystytty huomioimaan. Tästä johtuen vaikutukset saattavatkin olla tässä kuvattuja positiivisemmat kaikissa vaihtoehdoissa. Rahapelihaittojen kannalta toimilupajärjestelmään siirtyminen ei itsessään paranna tilannetta ja vähennä haittoja, vaan haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostaminen nykyisestä vaatisikin lisäksi myös järjestelmän sisäisiä ongelmallista pelaamista vähentäviä toimia. Valmistelussa ei tästä syystä ole ollut mukana vaihtoehtoa, joka ei pitäisi lainkaan sisällään järjestelmän sisäisiä rahapelihaittoja ehkäiseviä ja 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.

Voidaan kuitenkin todeta, että haittojen ja sääntelyn välistä yhteyttä koskevat vaikutusarviot ovat varmempia kuin kanavoinnin ja sääntelyn välistä yhteyttä koskevat arviot. Tämä liittyy osittain näiden asioiden mittaamiseen, sillä kuten aiemmin on jo todettu, kanavointiasteen ja järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen mittaamiseen itsessään liittyy jo erittäin suuria epävarmuuksia. Rahapelihaittojen vaikutusarvioiden tueksi on myös olemassa tutkimusnäyttöä erilaisen sääntelyn ja haittojen välisestä yhteydestä.

#### 5.1.2 Järjestelmätason vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista

Rahapelitoiminnan sääntely kohdentuu toisaalta rahapelien yleiseen järjestämistapaan eli järjestelmätasoon ja toisaalta rahapelitoimintaan yksityiskohtaisemmin. Osa rahapelitoiminnan sääntely- ja ohjauskeinoista, joilla tavoitellaan rahapelipolitiikan tavoitteita, on sidoksissa 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).

Järjestämismalli vaikuttaa siihen, millä keinoin asetettuihin rahapelipolitiikan tavoitteisiin on mahdollista pyrkiä. Manner-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. Myös uuden rahapelijärjestelmän valmistelu perustuu näille samoille tavoitteille. Valtiolle rahapelitoiminnasta kertyvät tuotot sen sijaan on katsottu EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti ainoastaan politiikan suotuisaksi liitännäisseuraukseksi. Rahapelijärjestelmän kanavointiaste voidaan nähdä osaltaan

myös rahapelipolitiikan tavoitteena. Kanavointiaste ei kuitenkaan itsessään määritä järjestelmän kykyä torjua haittoja tai tuoda valtiolle tuloja.

Järjestelmää olennaisempaa haittojen ehkäisyyn 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 rahapeliin 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. Digitalisointikehityksen 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<sup>99</sup>. 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-omisteisen erityistehtäväyhtiön omistajaohjauksen, viranomaisvalvonnan ja muun viranomaisohjauksen. Suomalainen tutkimus (THL) osoittaa, että tätä potentiaalia on alettu viime vuosina hyödyntämään, ja sen myötä kansanterveydellinen näkökulma rahapelipolitiikassa on vahvistunut. Tutkimustiedon valossa yhteiskunnan riippuvuus rahapelituotoista on ollut eräs syy sille, ettei yksinoikeusjärjestelmän mahdollisuuksia rajoittaa esimerkiksi rahapeliin saatavuutta ole haluttu hyödyntää.

---

<sup>99</sup> Marionneau, V., Egerer, M. & Nikkinen, J. (2021). How Do State Gambling Monopolies Affect Levels of Gambling Harm?. *Curr Addict Rep* 8, s. 225–234. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1007/s40429-021-00370-y>.

Vertailukohtaa voidaan hakea alkoholipolitiikan tutkimuksesta, jossa monopolimallin vaikutuksista löytyy myös tutkimusnäyttöä<sup>100</sup>. 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 rahapelipoliittisia 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.

Rahapeliin järjestämismalli vaikuttaa myös rahapelihaittoja koskeviin riskeihin. Tutkimuksessa on nähty, että intressiriidat voivat vaarantaa järjestelmän toteutusta haittojen ehkäisyyn näkökulmasta erityisesti monopolijärjestelmissä ja Veikkaus Oy:n tuoton käytön sitominen tiettyihin arpajaislaissa määriteltyihin käyttötarkoituksiin on nähty Suomen mallissa haasteena rahapelihaittojen ehkäisylle ja vähentämiselle<sup>101</sup>. Tätä riskiä on pyritty purkamaan yksinoikeusjärjestelmässä luopumalla Veikkaus Oy:n tuottojen laissa säädetyistä 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

---

<sup>100</sup> Babor, T. F., Casswell, S., Graham, K., Huckle, T., Livingston, M., Rehm, J., Room, R., Rossow, I., & Sornpaisarn, B. (2023). *Alcohol: No ordinary commodity: Research and public policy* (3rd ed.). Oxford University Press.

<sup>101</sup> Marionneau V., Nikkinen J. (2020). Stakeholder interests in gambling revenue: an obstacle to public health interventions? *Public Health*. 2020 Jul;184:102-106. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2020.03.021>.

verotuksella, valvonnalla ja ohjauksella toimiluvan hankkiminen toimijoille mahdollisimman houkuttavaksi. Tällaisella politiikalla on kuitenkin voimakkaasti haittariskejä lisäävää vaikutusta. Rahapelihaittojen tehokas ehkäisy edellyttää riittävän tiukkaa rahapeli-toiminnan 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. Järjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan rahapelaamisen vähentyminen mahdollistaisi laajemmin rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet verrattuna nykytilanteeseen, koska sääntelyä olisi mahdollista ulottaa suurempaan osaan rahapelitarjonnasta. Toisaalta, jos korkeaa kanavointiastetta tavoiteltaisiin yksinomaan rahapelien kokonaissaatavuutta lisäämällä, haitat todennäköisesti kasvaisivat. 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 rahapeliviranomaisen<sup>102</sup> ja konsulttiyhtiö H2GC:n mukaan merkittävästi toimilupajärjestelmään siirtyneitä Ruotsia ja Tanskaa alhaisemmalla tasolla. Rahapeliongelmiensa määrän ja riskipelaamisen arvioidaan vähentyneen Norjassa<sup>103</sup> viime vuosina. Peliongelmiensa määrän arvioidaan puolittuneen vuodesta 2019 vuoteen 2023. Peliongelmissä kärsivien osuus väestöstä on palannut nyt suunnilleen vuoden 2015 tasolle<sup>104</sup>. Ei

---

<sup>102</sup> 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](https://lottstift.no/content/uploads/2024/04/Rapport_Kulturdepartementet_mars_2023_UUweb_v2.pdf).

<sup>103</sup> 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>.

<sup>104</sup> 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](https://lottstift.no/content/uploads/2021/05/WEB-Rapport_befolkningsundersokelsen.pdf).

kuitenkaan tiedetä varmasti, selittykö pelihaittojen väheneminen Norjassa viime vuosina toteutetulla rahapelipolitiikalla.

Yksinoikeusjärjestelmää on kehitetty edellisissä arpajaislain muutoksissa osin Norjan mallia mukaillen. Järjestelmän ulkopuolisten rahapeliin saatavuuden rajoittamiseksi otettiin käyttöön maksuliikenteen estot vuoden 2023 alusta. Toimenpide ei ole järjestelmäsidoonainen, 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 prosenttiyksikköä), 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 yritysjärjestelyjen 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. Poliisihallitus katsoikin, että lausuntokierroksella olleen esityksen mukaisista maksu- ja verkkoliikenne-estoista ei tulisi säätää, sillä ne olisivat todellisuudessa tehottomia. Molempiin estokeinoihin liittyy lisäksi olennaisena kysymyksenä Ahvenanmaan maakunnan erityisasema ja itsenäinen lainsäädäntövalta rahapeliasioissa sekä rahoitusalan toimijoille ja internetoperaattoreille aiheutuvat kustannukset ja hallinnollinen taakka.

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 tunnistetaan 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.

Manner-Suomessa on esitetty laaja-alaisesti näkemyksiä siitä, että vallitsevaa rahapelijärjestelmää on tarpeen kehittää. Tunnistettuja muospaineita luovat muun muassa teknologiset ja yhteiskunnalliset muutokset, kuten palvelujen verkkoon siirtyminen sekä rahapelaamisen ja palvelujen rajat ylittävä luonne. 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 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. Ulkomaisen verkkorahapeliin 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 rahapeliin 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 rahapeli tuotteiden 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 järjestelmäuudistuksen vaikutuksia haittoihin määrittävä tekijä on se, miten paljon järjestelmäuudistus mahdollisesti kiihdyttää tätä kehitystä. Näyttää siltä, että järjestelmämuutos vahvistaisi korkean riskin rahapeliin tarjolla oloa ja saatavuutta sähköisessä kanavassa. Esitetty vaihtoehto kuitenkin todennäköisesti mahdollistaisi sääntelyn ulottumisen valtaosaan rahapelaamista ja lisäksi säänneltyyn markkinaan siirtyneen rahapelaamisen osalta valtion vaikuttamismahdollisuuksia rahapelihaittojen syntymisen ja niiden ehkäisemisen osalta.

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 verkkorahapeliin 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.<sup>105</sup>

Nykyisen rahapelijärjestelmän niin sanotun suotuisan liitännäisseurauksen eli valtion tuloutuksen näkökulmasta erot järjestelmätasolla suoran tuloutuksen näkökulmasta ovat merkittäviä. Suomen nykyisessä rahapelijärjestelmässä Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama yhtiö ja arpajaisveron lisäksi se tulouttaa valtiolle koko tuotonsa. Toimilupamarkkinan osalta valtion tuloutus 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 rahapeli toiminnasta 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

---

<sup>105</sup> KKV, 2023.

vuonna 2023. Muutokseen arvioidaan vaikuttavan osaltaan edellisellä hallituskaudella tehdyt arpajaislain muutokset, joiden tarkoituksena oli torjua järjestelmän ulkopuolista rahapelien saatavuutta. Toimiluvatta 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 laskee katsauskaudella kaksi prosenttiyksikköä.

Esityksen mukaisella rahapelin toimilupajärjestelmään perustuvalla rahapelien järjestämismallilla arvioidaan olevan valtion tuloutuksen näkökulmasta positiivinen vaikutus suhteessa esitettyihin vaihtoehtoihin toteutusvaihtoehtoihin, jos rahapelimarkkinan koko merkittävästi kasvaisi ja kanavointiaste olisi korkea. Jaksossa 4.3.2.1 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 rahapelien 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 rahapelien 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 totopelien sisällyttämisen joko yksinoikeudella tai toimiluvanvaraisesti toimeenpantaviin rahapeleihin sekä verkon välityksellä toimeenpantavan rahabingon kuulumisen jompaankumpaan rahapelien toimeenpanojärjestelmään. Valmistelussa on arvioitu myös animaatiolla havainnollistettaviin arvontoihin perustuvan virtuaalivedonlyönnin asemaa uudessa rahapelijärjestelmässä. Lisäksi valmistelussa on arvioitu, sallitaanko toimilupajärjestelmässä vedonlyöntipelien toimeenpano sähköisen myyntikanavan lisäksi myös fyysisessä myyntikanavassa toimiluvanhaltijan oman toimipisteen tai asiamiesmyynnin välityksellä. Lisäksi valmistelussa on arvioitu lainsäädännöllisiä toteuttamisvaihtoehtoja Veikkaus Oy:n yksinoikeuteen jäävien rahapelien toimeenpanomuotojen osalta.

Totopelien kuulumista yksinoikeudella tai toimilupaperusteisesti toimeenpantaviin rahapeleihin on arvioitu uudistukselle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta sekä ottaen huomioon hallitusohjelmaan sisältyvä hevostalouden toimintaedellytysten varmistamista koskeva kirjaus. Suomen Hippos ry:n mukaan sisällyttämällä totopelit kilpailtuun toimilupajärjestelmään voitaisiin pitkällä aikajänteellä varmistaa hevospelaamisen kiinnostavuuden lisääntyminen sekä kansainvälisen hevospelaamisen ja urheilun kehittyminen positiiviseen suuntaan. Vuonna 2022 Veikkaus Oy:n totopelien pelikate väheni noin yhdeksän prosenttia, ja totopelien suhteellinen osuus koko Veikkaus Oy:n rahapelaamisesta laskee noin viiden prosentin tasolle. Totopelien

pelaamisen on arvioitu vähenevän yksinoikeusjärjestelmässä. Uudessa rahapelijärjestelmässä hevoskohteisen vedonlyönnin erottaminen muusta vedonlyönnistä olisi jossain määrin epäjohdonmukaista. Toisaalta voidaan todeta, että Veikkaus Oy:n yksinoikeuden nojalla toimeenpanemien totopelien kanavointiaste on nykyisellään erittäin korkea ja totopelien pelaaminen järjestelmän ulkopuolisilla rahapelisivustoilla on vähäistä. Totopelien avaaminen kilpailuille 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 rahapelijärjestelmä uudistuksen 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 hevospelaaminen, mahdollisuus rahapelien toimeenpanossa kansainväliseen yhteistyöhön sekä markkinointiin ja sponsorointiin tukisivat hevospelaamisen kilpailukykyä ja kiinnostavuuden lisääntymistä hevospelaamista kohtaan. Esitys mahdollistaisi hevosalustalan toimijoille oman rahapelitoiminnan ja hevosalustalan rahoituksen rahapelitoiminnan tuotoilla osana muuta hevosalustalan kokonaisrahoitusta ravirata- ja kilpailutoiminta mukaan luettuna.

Verkon välityksellä toimeenpantavan rahabingon 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 rahabingon 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 rahabingo on perusteltua sisällyttää toimilupajärjestelmään. Yksinoikeuteen jättämisen voidaan arvioida olevan ristiriidassa kanavointitavoitteen kanssa, sillä kyseessä on laajasti tarjottava rahapeli, jossa on kilpailua. Ruotsissa ja Tanskassa sähköinen rahabingo kuuluu toimilupajärjestelmän piiriin ja yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisilla toimijoilla on kyseistä rahapeliä koskevaa tarjontaa. Ruotsin lainsäädäntö sisältää verkon välityksellä toimeenpantavan bingopelin määrittelyn. Tanskassa peli on lainsäädännössä sisällytetty sähköisesti toimeenpantavien kasinopelien 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 rahapeliin 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 rahapeliin toimeenpano-oikeutta siten, että toiminta olisi verovapaata ja että toimilupahakemusten käsittelymaksut olisivat alemmat. Hallitusohjelma ei sisällä kirjauksia rahapeliin toimeenpano-oikeuden avaamisesta yleishyödyllisille yhteisöille. Kokonaisuuteen sisältyy haittojen näkökulmasta riskejä rahapeliin 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 rahapeliin toimeenpano-oikeuden avaamisesta yleishyödyllisille toimijoille olisi suuri ja periaatteellinen. Rahapeliin 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 rahankeräysoikeus (863/2019) tarkoitettuja rahankeräyksiä. Tavara-arpajaisia ja rahankeräyksiä ei eräin rahankeräysoikeus säädettyin poikkeuksin voi järjestää elinkeinotoiminnan tukemiseen taikka yksityisen henkilön tai oikeushenkilön varallisuuden kartuttamiseen vaan edellä todetut varainhankinnan muodoista kertyneet varat on käytettävä yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Jos yleishyödyllisille yhteisöille avataan mahdollisuus toimeenpanna rahapelejä, asiassa voisi nousta esille myös kysymys siitä, tulisiko lainsäädännön peruseriaa 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 rahapeliin salliminen edellyttäisi myös tarkkaa harkintaa pienimuotoisuuden määritelmän, toimiluvulle asetettavien ehtojen kuten varallisuustason eriyttämistä muista rahapelitoimiluvista, valvonnan ja sanktioiden osalta. Harkittavaksi tullevat myös pelit, jotka yhdistelevät tavara-arpajaisien ja rahapeliin 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 viranomasta (riippuen rahapeliin valvontaviranomaisen sijoittumisesta). Tämä ei ole tavoiteltava tilanne valvonnan järjestelyjen eikä valvottavien näkökulmasta.

Mikäli yleishyödyllisille toimijoille mahdollistettaisiin pienimuotoisten rahapeliin 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 valmisteluaikataulu ei ole mahdollistanut sen selvittämistä, millä reunaehdoilla yleishyödyllisille toimijoille voisi olla mahdollista säätää erillinen rahapelitoimilupa, ja minkälaiset vaikutukset ratkaisusta aiheutuisi yhteiskunnalle. Rahapelilain voimaantumisen 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 peruseräisiin, eli yleishyödyllisten yhteisöjen yksinoikeuteen varainhankintaan tavara-arpajaisilla ja rahankeräyksillä.

#### 5.1.4 Veikkaus Oy:n yksinoikeuden toteuttamismalli, toimiluvan kesto ja yksinoikeuskorvaus

##### 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 toimilupahakemusten 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 rahapelien toimeenpanoon. Esityksessä ole tämän vuoksi arvioitu sellaista vaihtoehtoa mallia yksinoikeuden toteuttamiseksi, johon sisältyisi mahdollisuus rahapelitoiminnan yksinoikeuden myöntämisestä jollekin muulle toimijalle kuin valtion määräysvallassa olevalle yhtiölle eli yksinoikeuden haltijan valitsemista julkisella tarjouskilpailumenettelyllä, johon voisivat Veikkaus Oy:n lisäksi osallistua myös yksityiset toimijat.

#### Yksinoikeustoimiluvan kesto

Yksinoikeustoimiluvan hakijalle myönnettävien toimilupien keston osalta keskeiset tunnistetut vaihtoehdot ovat joko yksinoikeustoimiluvan kestosta säätäminen vastaavasti kuin kilpaillun markkinan rahapelitoimilupajärjestelmässä myönnettävien toimilupien kohdalla tai yksinoikeustoimiluvan muita toimilupatyyppejä pidemmästä kestosta säätäminen, jolloin toimilupa voisi olla voimassa kymmenen vuoden ajan. Näiden vaihtoehtojen arvioinnissa on huomioitava, että yksinoikeustoimilupien myöntämisen tarkoitus poikkeaisi toimilupajärjestelmässä myönnettävistä toimiluvista. Siinä missä toimilupajärjestelmässä myönnettäviin toimilupiin sovellettavan sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa kaikille halukkaille ja säädetyt yleiset edellytykset täyttävälle toimijoille rahapelitoiminnan harjoittaminen Suomen markkinoilla, yksinoikeustoimiluvilla oikeus tiettyjen rahapelien toimeenpanoon rajattaisiin vain yhdelle toimijalle siksi, että näin katsotaan voitavan saavuttaa tehokkaimmin rahapelien toimeenpanon sääntelyä ohjaavat yleisen edun mukaiset tavoitteet (muun muassa rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen). Toimilupajärjestelmään siirrytään niiden 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. Rahapelitoimilupaa pidempi toimilupakausi mahdollistaisi myös yksinoikeuden haltijalle sen rahapelitoiminnan pitkäjänteisen suunnittelun ja kehittämisen edellä mainitun 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 1, jossa yksinoikeuden haltija veloitetaan suorittamaan valtiolle julkisoikeudellinen veroluonteinen yksinoikeuskorvaus, jolla pyritään varmistamaan, että yksinoikeuden haltijalle jää sen toimeenpanemista rahapeleistä ainoastaan kohtuulliseksi katsottava tuotto.
- Malli 2, 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 3, jossa yksinoikeuden haltija veloitetaan lailla tilittämään yksinoikeuden nojalla harjoittamansa rahapelitoiminnan voitto kokonaisuudessaan valtiolle (vastaavasti kuin nykyisen arpajaislain 17 §:ssä).
- Malli 4, jossa lainsäädännöllä rajataan yksinoikeuden haltijalle sallittu liiketoiminta yksinoikeuden nojalla tapahtuvaan rahapelien 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 1 ehkäisee tehokkaasti valtiontuen muodostumisen yksinoikeuden haltijalle sille myönnetyn yksinoikeuden seurauksena, jos veroluonteisen maksun mitoitus onnistuu. Mallin heikkoutena on kuitenkin sen sääntelytekniinen monimutkaisuus, sillä malli edellyttää muun ohella ainakin yksinoikeuskorvauksen 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 yksinoikeuskorvaus perustuu arvioon tulevista nettopelituotoista. Tulevia nettopelituottoja on hyvin vaikea ennustaa etukäteen ja siten on mahdollista, että yksinoikeuden haltijalle jää merkittävä määrä valtiontueksi katsottavaa ylituottoa. On mahdollista, että yksinoikeuden haltijan suorittama yksinoikeuskorvaus 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 yksinoikeuskorvauksen määrästä, mistä aiheutuu lisääntyntä hallinnollista työtä. Koska malli perustuu osin arvioon tulevista nettopelituotoista, on mallia käyty ennakolta läpi Euroopan komission kanssa, jotta se komissionkin näkemyksen mukaan poistaisi taloudellisen edun valtiontukisääntelyn edellyttämällä tavalla. Euroopan komission kilpailupääosaston 23.1.2025 päivätyssä kirjeessä ilmoittaman alustavan arvion mukaan menetelmän mukaisesti lasketut yksinoikeuskorvaukset maksettuaan yksinoikeustoimiluvan haltijalle ei muodostu SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea.

Myös mallia 2 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 1 (julkisoikeudellinen yksinoikeuskorvaus) 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 määrittellä myös yksinoikeuden haltijaa oikeudellisesti velvoittavalla tavalla muun muassa se, mitä rahapelejä ja missä laajuudessa yksinoikeuden haltija on velvollinen toimeenpanemaan sopimuskauden aikana. Tämä merkitsisi olennaista poikkeamista niistä lähtökohdista, joille rahapelitoiminnan sääntely on aiemmin rakentunut, minkä lisäksi tulisi erikseen arvioidavaksi EU:n hankintadirektiivien mahdollinen soveltuminen kyseiseen sopimukseen.

Myös mallilla 3 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 4 valtiontukioikeudellisen arvioinnin kannalta keskeiseksi muodostuu kysymys siitä, voidaanko yksinoikeuden haltijalle myönnetyn yksinoikeuden ja siihen sisältyvän valikoivan taloudellisen edun katsoa vääristävän kilpailua markkinoilla siitä huolimatta, että yksinoikeuden haltijan liiketoiminta olisi edellä kuvatusti rajattu kattamaan ainoastaan yksinoikeuden nojalla tapahtuva rahapelien toimeenpano. Lisäksi riski kielletyn valtiontuen muodostumisesta ko. mallissa olisi lähtökohtaisesti suurempi kuin muissa tarkastelluissa malleissa erityisesti tilanteessa, jossa valtio myöhemmässä vaiheessa luopuisi osasta omistuksestaan yksinoikeuden haltijassa.

Edellä kuvattujen mallien kokonaisarvioinnin perusteella ehdotettu sääntely perustuu malliin 1 (julkisoikeudellinen yksinoikeuskorvaus). Huolimatta kyseisen mallin edellä kuvatuista heikkouksista (erityisesti sääntelytekniinen monimutkaisuus, hallinnollista työmäärää kasvattava vaikutus ja yksinoikeuskorvauksen mitoitamiseen liittyvät epävarmuudet), voidaan sitä kokonaisarvioinnin perusteella pitää vaihtoehtona, joka voi olla valtiontukioikeudellisesti 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 yksinoikeuskorvauksina 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. Vaihtoehtojen konsernirakenteiden arvioinnin kannalta yksinoikeuden oikeudellisella toteuttamistavalla ei lähtökohtaisesti ole ratkaisevaa merkitystä, vaan Veikkaus Oy:n konsernirakenteen vaihtoehdot ja niiden arvioidut vaikutukset ovat olennaisilta osin samat sekä lakisääteisessä että toimilupaperusteisessa yksinoikeudessa.

Veikkaus Oy:n omistajaohjauksesta vastaava valtioneuvoston kanslia arvioi 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 konsernisisäisissä 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 liiketoiminnot 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 Manner-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.<sup>106</sup> Myös Tanskassa on tehty toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan, ettei Danske Spil saa toimilupamarkkinalla etua yksinoikeuden piirissä tapahtuvista toiminnoistaan. Yksinoikeusyhtiö Danske Lotteri Spil A/S:n toimilupa on asetettu tämän vuoksi muun muassa seuraavia ehtoja:

1. Danske Lotteri Spil A/S:n saa markkinoida ainoastaan yksinoikeuden piirissä olevia pelejä.
2. Kun rahapelejä pelataan sovelluksella, on pelaajalle oltava selvää, pelaako hän yksinoikeuden piirissä olevaa vai toimilupamarkkinalle kuuluvaa peliä.
3. Danske Lotteri Spil A/S:n pelitileillä saa olla vain monopolimarkkinoiden peleihin liittyviä varoja. Varoja ei saa siirtää pelitilien välillä.
4. Danske Spil A/S:n tytäryhtiöiden välisten transaktioiden tulee olla markkinaehtoisia. Ehdon tarkoituksena on ehkäistä ristisubventiota. Kaikkien tytäryhtiöiden välisten sopimusten ja transaktioiden tulee olla dokumentoitavissa.<sup>107</sup>

#### 5.1.6 Rahapelien 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 valtioneuvoston asetuksella ja Veikkaus Oy:n rahapelien pelisäännöistä annetulla sisäministeriön asetuksella.

Rahapelien toimeenpanon sääntelyyn liittyy hallitusohjelmassa uudistukselle asetetut tavoitteet rahapelihaittojen torjunnasta ja rahapelijärjestelmän kanavointiasteen parantamisesta. Toimeenpanon sääntelyä koskevien valintojen pohjalla on ollut valinta mallista, jossa haetaan tasapainoa hallitusohjelman tavoitteiden kannalta tarkoitustenmukaisten rajoitusten ja järjestelmän houkuttelevuuden välillä tilanteessa, jossa järjestelmän ulkopuolinen rahapelitarjonta jäisi kokonaisuudessaan rahapelihaittojen torjuntaan tähtäävän sääntelyn ulkopuolelle. Kokonaisuutta tulee arvioida myös esimerkiksi kuluttajansuojan, pelaajien oikeusturvan, henkilötietojen suojan ja tietoturvan näkökulmasta. Asiakokonaisuuteen liittyvät

---

<sup>106</sup> 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>.

<sup>107</sup> 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](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.

oikeudellisina ja teknisinä kysymyksinä lisäksi muun muassa rahapelien 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 rahapelitoiminnan osalta. Asiakokonaisuudella on kiinteä liittymä myös hallitusohjelmassa tarkoitettuun keskitettyyn pelinestöjärjestelmään ja muihin pelaamisen hallintavälineisiin.

Eri rahapelien määrittelyn osalta ei ole erityisesti arvioitu toteuttamisvaihtoehtoja, vaan lähtökohtana on ollut voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvien määritelmien tarkentaminen tarvittaessa. Määrittely on välttämätöntä, jotta kilpailtuun toimilupajärjestelmään ja Veikkaus Oy:n yksinoikeuteen jäävät rahapelit voidaan erottaa selkeästi toisistaan. Lisäksi rahapelien erotettavuus on merkityksellinen eri rahapeleihin mahdollisesti kohdistuvan erilaisen sääntelyn vuoksi. Voimassa olevassa lainsäädännössä esimerkiksi markkinoinnin sallittavuutta säännellään eri rahapelien 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 asetuksentasoisesta sääntelystä, ja sen toimivuutta uudessa rahapelijärjestelmässä. Ottaen huomioon, että rahapelien toimeenpanon sääntely on osittain hyvin yksityiskohtaista tai teknisluonteista, on uudessakin rahapelijärjestelmässä tarpeen säännellä toimeenpanoa asetustasolla. Lisäksi rahapelien toimeenpanon osalta on arvioitu olevan tarpeellista, että lailla valtuutettaisiin viranomaisen antamaan oikeussääntöjä määrätystä 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 rahanpesulainsäädännön asettamien velvoitteiden vuoksi. Pakollinen tunnistautuminen mahdollistaa muun muassa pelaamisen hallintaan liittyvien rajoitusten ja muiden välineiden käyttöönoton sekä pelaamisen seurannan. Lisäksi tunnistautunut pelaaminen mahdollistaa pelikäyttäytymiseen perustuvan ulkoisen arvioinnin kehittämisen ja siihen liittyvät interventiot.

Rahapelaamisen ikäraja on arpajaislain mukaan 18 vuotta. Vastaavaa ikäraja ehdotetaan sisällytettäväksi myös rahapelilakiin, ja myös tältä osin sääntelyn rajoittavuus säilyisi nykyisääntelyä vastaavalla tasolla. 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 rahapeliongelmiin 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.<sup>108</sup> Vuodesta 2019 lähtien vaikeasti velkaantuneiden osuus kaikista velkaantuneista on kasvanut erityisesti 18–24-vuotiaiden keskuudessa. Takuusäätiön rahapelaamiseen liittyvissä takauspäätöksissä nuoremmat ikäryhmät ja miehet ovat ylliedustettuina 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 asiakkaila keskimäärin. Nuorten aikuisten rahapelaamiseen liittyvien haittariskien ja rahapeliongelmiin ehkäisemiseksi yksi vaihtoehto voisi olla ikärajan korottaminen koskien verkossa pelattavia nopearytmisiä korkean haittariskin helposti saatavilla olevia rahapelejä. Ikärajan porrastamisen osalta Suomea koskevaa tutkimustietoa on 18 vuoden ikärajan käyttöönoton osalta. Väestötasolla alaikäisten rahapelaamisen yleisyys on vähentynyt merkittävästi ikärajan seurauksena. Todennäköisesti ikärajan nostaminen vähentäisi nuorten aikuisten rahapelaamista. Mahdollisuus pelata järjestelmän ulkopuolisilla rahapelisivustoilla toisaalta heikentäisi ikärajan noston vaikutusta. Nuoret aikuiset ovat riskiryhmänä rahapelihaittoille, jotka aiheutuvat järjestelmän ulkopuolisesta ja sääntelyn ulkopuolelle jäävästä rahapelitarjonnasta. Hankkeessa ei ole hallitusohjelmassa asetetun uudistuksen tavoiteaikataulun vuoksi tarkemmin 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. Rahapelilakiin ehdotetaan otettavaksi voimassa olevaa arpajaislain sääntelyä vastaavat rahapeliautomaattien sijoittamista koskevat säännökset. Esityksessä ehdotetaan, että rahapelilaisissa säädettäisiin arpajaislain mukaisesti muun muassa raha-automaattien sijoittelusta ja automaatteja koskevasta omavalvonnasta. Lisäksi automaattien enimmäismäärästä säädettäisiin nykyisin mukaisesti valtioneuvoston asetuksella.

Huolenpitovelvoite, rahapeliongelmiin mallintaminen ja riskikäyttäytymisen tunnistaminen

Valmistelussa on arvioitu kansainvälisten sääntely- ja toimintamallien pohjalta rahapeliyhtiöille asetettavaa niin sanottua huolenpitovelvoitetta ja siitä 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

---

<sup>108</sup> 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. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1186/s12954-018-0251-9>.

ja tehostaisi olennaisesti haittojen ehkäisyä verrattuna nykyiseen käytäntöön, sekä myös muihin toimilupajärjestelmän käyttöönotantaneihin maihin.

THL:n ja Helsingin yliopiston tutkijat ovat keränneet laadullista tutkimusaineistoa haastatteleamalla asiantuntijoita eri hallintoalueilta, joissa on otettu käyttöön rahapelaamisen toimilupajärjestelmä. Tutkimuksessa pyrittiin kartoittamaan miten eri alueiden asiantuntijat näkevät huolenpitovelvoitteen täyttymisen ja siihen mahdollisesti liittyvät ongelmat omassa rahapelijärjestelmässään. Rahapeliyhtiöt eroavat huomattavasti sen suhteen, miten ne huolenpitovelvoitetta toteuttavat. Yksi odotus on, että rahapeliyhtiöt puuttuvat haitalliselta vaikuttavaan käytökseen. Rahapeliyhtiöiden odotetaan kehittävän oman järjestelmän haitallisen pelikäyttäytymisen tunnistamiseksi. Yhtiöille ei ole määritelty selkeitä kriteereitä sille, mikä on haitallista tai hallitsematonta pelikäyttäytymistä, ja millaisia indikaattoreita tälle on ja mitä tulee tarkkailla. Kriteereiden puute antaa rahapeliyhtiöille huomattavaa tulkinnanvaraa. Interventioiden toimivuudesta oli haastatteluissa erilaisia näkemyksiä. Joidenkin rahapeliyhtiöiden kohdalla keskeinen ongelma puuttumisessa on myös se, etteivät ne välttämättä tarkkaile asiakkaiden pelikäyttäytymistä iltaisin ja viikonloppuisin. Sen sijaan pelaajiin otetaan yhteyttä vasta seuraavana arkipäivänä. Seuranta ei siis välttämättä ole ollenkaan reaaliaikaista, ja yhteydenotot eivät tule silloin, kun niistä olisi hyötyä.

Nykyisessä Veikkaus Oy:n huolenpitomallissa ja asiakkaiden kontaktoinnissa vastuu jää viime kädessä pelaajille itselleen. Ehdotetussa rahapelilaisissa säädettäisiin voimassa olevaa lainsäädäntöä yksityiskohtaisemmin toimiluvanhaltijoiden huolenpitovelvollisuudesta, johon sisältyisi uutena velvoitteena dokumentoida ja toimittaa valvontaviranomaiselle pelaajiin kohdistetut huolenpitotarkoituksessa tehdyt yhteydenotot. 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. Peliongelmissa kärsivälle henkilölle on tyypillistä impulsiivinen käytös ja itsehillinnan puute. Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että pelaajien lyhyen aikavälin reaktiot eivät keskimäärin anna oikeaa kuvaa interventioiden tehokkuudesta, vaan esimerkiksi kontaktoinnin jälkeen pelieston itselleen asettaneet pelaajat palaavat todennäköisesti pelinestön jälkeen pelaamaan samalla tasolla kuin aiemmin<sup>109</sup>.

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,

---

<sup>109</sup> Hopfgartner, N., Auer, M., Helic, D. et al. The Efficacy of Voluntary Self-Exclusions in Reducing Gambling Among a Real-World Sample of British Online Casino Players. *J Gambl Stud* 39, s. 1833–1848 (2023). Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1007/s10899-023-10198-y>.

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 viranomaisen 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 toimiluvulla toimeenpantuihin rahapeleihin (keskitetty peliestorekisteri) 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 hävitä tietyn ajanmäärään 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 mahdollisesti 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 ehkäisy 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 ja siten osa rahapelitarjonnasta jäisi kokonaisuudessaan haittojen torjuntaa koskevan sääntelyn ulkopuolelle.

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

Nuorten aikuisten rahapelaamiseen liittyvien haittariskien ja rahapeliongelmien 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 parantamisesta. Ratkaisulla on haettu tasapainoa hallitusohjelman tavoitteiden kannalta tarkoitustenmukaisten rajoitusten ja järjestelmän houkuttelevuuden välillä tilanteessa, jossa järjestelmän ulkopuolinen rahapelitarjonta jäisi kokonaisuudessaan rahapelihaittojen torjuntaan tähtäävän sääntelyn ulkopuolelle.

#### 5.1.8 Rahapeliin markkinointia koskeva sääntely

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

säännöksillä on haettu tasapainoa tarkoitustenmukaisten rajoitusten ja markkinoille tulon houkuttelevuuden välillä tilanteessa, jossa järjestelmän ulkopuolinen rahapelitarjonta jäisi kokonaisuudessaan rahapelihaittojen torjuntaan tähtäävän sääntelyn ulkopuolelle.

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 valvojan viranomaisen resursseja vaativa vaihtoehto. Suomessa toimii useita itsesääntelymekanismeja kuten Julkisen sanan neuvosto ja Mainonnan eettinen neuvosto. Itsesääntelynormisto on yleensä lainsäädäntöä yksityiskohtaisempaa ja täydentää lainsäädäntöä sekä mahdollistaa puuttumisen sellaisiin haitallisiin ilmiöihin alalla, joita lait eivät käsittele. 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 epä johdonmukaista hallitusohjelmaan sisältyvän kanavointitavoitteen näkökulmasta, sillä toimilupajärjestelmälle avattavat rahapelit ovat suurimpia pelihaittariskin omaavia pelejä, jolloin niiden markkinointikielto ei tukisi 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. Toimiluvan haltijoiden 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 mittaminen. 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 tavoittavuuden vuoksi. Haasteeksi nousee erityisesti tavoittavuus, joka merkitsee myös heikompaa 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 radiomarkkinoinnista 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 kanavointikykyä heikentävä vaikutus. Markkinoinnin rahapelihaittoja aiheuttavaa vaikutusta on sen sijaan esityksessä pyritty vähentämään markkinoinnin sisältöä koskevilla säännöksillä.

Internet ja sosiaalinen media ovat olleet pääasialliset lainvastaisen rahapelimarkkinoinnin väylät jo pitkään. Näin ollen lain kanavointikyvyn parantamista koskevan tavoitteen kannalta valmistelussa on arvioitu markkinoinnin sallimista näissä väylissä, mutta selkein reunaehdoin. Sosiaalisen median luonteesta johtuen siellä tapahtunut markkinointi voi olla heikosti rahapeliyhtiön hallinnassa ja vaikuttajamarkkinointi kohdistuu helposti myös alaikäisiin. Tämän vuoksi valmistelussa on katsottu, että sosiaalisen median markkinointi tulisi rajata rahapeliyhtiön omalle tilille. Kolmansien osapuolien käyttöä markkinoinnissa on valmistelussa arvioitu markkinoinnin aggressiivisen toteuttamistavan riskin näkökulmasta. Internetmarkkinoinnissa tulisi ottaa huomioon mainonnan kohdentaminen ja kohdennuksissa ei saisi tavoitella alaikäisiä tai haavoittuvassa asemassa olevia eikä mainontaa saisi kohdentaa esimerkiksi peliesticasterissa olevalle henkilölle. 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 rajoitusten tulisi koskea myös rahapelitoimijoiden kivijalkaliikkeitä ja niiden ulkoasua. Hallitusohjelmaan sisältyvän kanavointitavoitteen saavuttamiseksi valmistelussa ei ole päädytty esittämään ulkomarkkinoinnin kieltämistä, mutta ulkomarkkinointi sallittaisiin kilpaillun markkinan osalta ainoastaan toimiluvanhaltijan brändimarkkinoinnin osalta. Tämän on katsottu olevan perusteltua, sillä kilpailtuun rahapelimarkkinaan sisältyviin rahapelien toimeenpanomuotoihin sisältyy korkea pelihaittariski.

Valmistelussa on arvioitu sponsoroinnin sääntelyä. Sponsoroinnin kieltäminen kokonaan estäisi rahapelihaittoja tehokkaimmin. Sponsoroinnin kieltäminen voisi estää etenkin alaikäisten altistumista rahapelien markkinoinnille, koska suuri osa esimerkiksi pelipaitojen ja urheilujoukkueiden tuottaman materiaalin käyttäjistä on alaikäisiä. Toisaalta sponsoroinnin kieltäminen jättäisi urheilutoimijat vaille yhtä tulonlähdettä 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-areenan pääsponsorina, eli suurimman mahdollisimman näkyvyyden tarjoamalla paikoilla. Yleinen eurooppalainen suuntaus on kohti tiukempaa sponsoroinnin sääntelyä, kuten esimerkiksi Isossa-Britanniassa, Espanjassa, Alankomaissa, Italiassa ja Belgiassa. Belgiassa sponsorointi on täysin kiellettyä siirtymäajan jälkeen ammattuurheilussa ja Isossa-Britanniassa Valioliiga on rajoittanut nimenomaisesti pääsponsoroinnin toimimista. Italiassa rahapeliyhtiöiden sponsorointi urheilussa kiellettiin vuonna 2019 ja Espanjassa vuonna 2020. Alankomaissa rahapeliyhtiöiden harjoittama urheilujärjestöjen sponsorointi päättyy 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 tai pääsponsorointia mutta valmistelussa on kiinnitetty huomiota erityisesti alaikäisten suojelemiseen rahapelihaitoilta, mikä ilmenee ehdotetuissa sponsorointia koskevissa 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 toimilupa- ja valvontaviranomaisen ja toiminnan rahoitus

Valmistelussa on tarkasteltu eri vaihtoehtoja toimilupa- 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 toimilupa- ja valvontaviranomaisena. Toimilupa- valvontatoiminnan 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 toimilupa- 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. Rahapelien 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 mielekästä tai edes mahdollista.

Uusi erillinen ja itsenäinen rahapelivirasto olisi Pohjoismaissa omaksutun mallin mukainen ratkaisu. Myös uudistusta edeltäneessä esiselvityksessä katsottiin, että toimilupajärjestelmän käyttöönotosta aiheutuvat uudet viranomaistehtävät synnyttäisivät tarpeen kokonaan uuden itsenäisen viraston perustamiselle, jolle kuuluisi kokonaisvastuu rahapelitoiminnan valvonnasta. 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) toimiluvanvalvontajilta 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. Valvontamaksuilla rahoitettaisiin kokonaisuudessaan rahapelijärjestelmän toimivuuden valvontaa, kuten peliastorekisterin kehittämistä ja ylläpitoa, muun tietoteknisen valvonnan toteuttamista, sekä valtakuntaan suunnattujen rahapeliin toimeenpanon ja markkinoinnin valvontaa. Valvontamaksujen osalta valmistelussa on arvioitu, olisiko valvontamaksu riippumaton esimerkiksi rahapelitoiminnan laajuudesta tai luvanvalvontajien 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. Koska valvontamaksussa on kyse veronluonteisesta maksusta, se ei perustu suoraan valvontatoiminnasta aiheutuviin kustannuksiin. Tämä mahdollistaa maksujen porrastamisen siten, että suuret valvottavat maksavat suuremman valvontamaksun kuin pienet valvottavat. Suuret valvottavat kustantavat näin ollen enemmän valvontatyössä tarvittavaa infrastruktuuria. Valmistelussa on 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 rahapelin tarjoamista Ruotsin pelimarkkinoilla ja antaa viranomaiselle enemmän mahdollisuuksia lainvastaiseen toimintaan puuttumiseksi ja sen torjumiseksi. Toimilupavaatimuksen arvioitiin perustelujen mukaan myös lisäävän viranomaisen mahdollisuuksia valvoa peliohjelmistojen toimittajia. Vastaavan kaltainen sääntely on esimerkiksi Isossa-Britanniassa. Rahapelitoimintaa valvovan Gambling Commissionin edustajat ovat tuoneet esille, että kyseinen toimilupajärjestelmä on vaikuttanut tehokkaasti ilman toimilupaa tarjottavien rahapelin torjuntaan. Vuoden 2025 alusta lukien Tanskassa on edellytetty toimilupaa myös peliohjelmistotoimittajilta. Kansainvälisten kokemusten perusteella ohjelmistotoimilupaa on valmistelussa pidetty yhtenä keskeisenä keinona hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotettuun rahapelilakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset peliohjelmistojen toimittamisen toimiluvanvaraisuudesta, jotta uudessa rahapelijärjestelmässä voitaisiin tehokkaammin puuttua lainvastaisten rahapelin tarjoamiseen uudessa markkinassa.

#### Asiamiehiä koskeva mahdollinen toimilupa

Valmistelussa on arvioitu, edellyttäisikö rahapelin toimeenpanijan asiamiehenä toimiminen toimilupaa. Tässä vaiheessa valmistelua on päädytty Ruotsin lainsäädännön mukaisesta ratkaisusta poikkeavasti ehdotukseen, jonka mukaan asiamieheltä ei edellytetä 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 rahapelien 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 rahapelien 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 kestosta 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 säädetty yleiset edellytykset täyttävälle toimijoille rahapelitoiminnan harjoittaminen Suomen markkinoilla. Yksinoikeustoimiluvilla oikeus tiettyjen rahapeliin toimeenpanoon puolestaan rajattaisiin vain yhdelle toimijalle siksi, että näin katsotaan voitavan saavuttaa tehokkaimmin rahapeliin 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. Sääntelytavoitteiden saavuttamiseksi valvonnan tulee kohdistua tehokkaasti niin toimiluvanhaltijoihin kuin toimilupajärjestelmän ulkopuolisiin toimijoihin. Viranomaisen toimivaltuuksia arvioitaessa on tarkasteltu voimassa olevan arpajaislain lisäksi muun muassa finanssialan sääntelyä, alkoholilainsäädäntöä ja 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 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 rahapeliä 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 rahapeliä toimeenpanijoiden määrän lisääntyessä, mikä myös vaikuttaisi viranomaisen resurssitarpeita lisäävästi, jos käytössä olisi nykyisenkaltainen viranomaispohjainen ratkaisusuositusmenettely. Lisäksi ratkaisusuositusmenettelystä säädettäessä on tärkeä huomioida se, miten rahapeliä pelisääntöistä säädettäisiin jatkossa. Nykyisin Veikkaus Oy:lla on omat, sisäministeriön asetuksella annettavat rahapeliä pelisääntö. Ratkaisusuosituksissa sovelletaan yleensä näitä pelisääntöjä, sillä ylempään tasoissa sääntelyssä ei pääsääntöisesti ole yksityiskohtaisia oikeusohjeita yksittäisten pelien voitonmaksua koskevien erimielisyyksien ratkaisemiseksi.

Valmistelussa on arvioitu, että rahapeliä toimintaa valvovan viranomaisen resurssien käyttö tulisi ensisijaisesti kohdistaa muuhun kuin pelaajien ja rahapeliä 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 kulutushyödykesopimuksia koskevissa tai muissa kulutushyödykkeen hankintaan liittyvissä asioissa, joita kuluttajat saattavat lautakunnan käsiteltäviksi. Laissa säädetään eräistä lautakunnan toimivallan rajoituksista. Asian valmistelussa on pyrittävä sovintoon ja tehtävä tarvittaessa sitä edistävä ehdotus. Asian valmistelussa voidaan tehdä hakijalle myös ehdotus luopua asian käsittelystä, jos sovellettavan lainsäädännön, oikeuskäytännön tai lautakunnan ratkaisukäytännön perusteella on ilmeistä, että asian ratkaisu olisi hakijalle vastainen. Laissa säädetään myös asian jättämisestä ratkaisematta tai käsittelemättä. Kuluttajariita-asiassa annettu lautakunnan päätös ei ole täytäntöönpanokelpoinen, eikä sillä ole tuomion oikeusvaikutuksia. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Lautakuntakäsittely ei estä asian viemistä

yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Asian selvittämisestä ja käsittelemisestä lautakunnassa ei peritä maksuja.

#### Koeostot ja viranomaisen oikeus valehenkilöllisyyden käyttämiseen

Hallitusohjelmassa asetetun rahapelitoimialan valvonnan tehostamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi on arvioitu myös viranomaisen oikeutta koeostoihin ja valehenkilöllisyyden käyttämiseen. Kansalliseen lainsäädäntöön sisältyy joitakin säännöksiä viranomaisen mahdollisuudesta tehdä koeostoja ja käyttää valehenkilöllisyyttä. Esimerkiksi kuluttajaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain (566/2020) 10 §:n mukaan toimivaltaisella viranomaisella on oikeus tehdä koeostoja, jos se on tarpeellista yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvan valvontatehtävän hoitamiseksi. Koeostoja tehdessään toimivaltaisella viranomaisella on oikeus tekeytyä kuluttajaksi eli käyttää valehenkilöllisyyttä, jos se on välttämätöntä koeoston paljastumisen estämiseksi. Koeostolla valvotaan erityisesti sitä, noudattaako yritys lainsäädäntöä ostotapahtuman aikana ja sen jälkeen. Kuluttaja-asiamies voi tehdä koeostoja sekä yrittäjän toimitiloissa että verkossa. Eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain (1137/2016) 10 a §:n mukaan markkinavalvontaviranomaisella on oikeus hankkia tuotteita tutkittavaksi valehenkilöllisyyttä käyttäen, jos se on tuotteen vaatimustenmukaisuuden valvonnan kannalta välttämätöntä. Vastaavaa sääntelyä on myös esimerkiksi rakentamislaisissa (751/2023) ja lääkinnällisistä laitteista annetussa laissa (719/2021). 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 säännöshdotuksia 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 uudistuminen 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 säännöshdotukset 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 2.8.4 on käyty läpi kryptovaramarkkinoita koskevan EU-sääntelyn kehitys ja sen yhteys rahanpesurisktiin ja kuluttajansuojaan. Kryptovaroja koskeva EU-sääntely on tullut voimaan vuoden 2024 aikana, eikä sääntelyn vaikutuksista rahanpesurisktiin, kuluttajien suojaan ja kryptovaramarkkinan kehitykseen ole näin ollen vielä ehditty keräämään kokemuksia. Tästä johtuen uudessa rahapelilaissa 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 tulosmanipulaatio. Hankkeessa on tämän tavoitteen saavuttamiseksi alustavasti arvioitu urheilupetoksen tai muun kilpailumanipulaatiota nimenomaisesti koskevan teon kriminalisointia. Kriminalisointia ei ole toistaiseksi pidetty Suomessa tarkoituksenmukaisena.

Euroopan neuvoston urheilukilpailujen manipulaation vastainen yleissopimus edellyttää jäsenvaltioilta lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, joilla pyritään ehkäisemään urheilukilpailujen 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 tulevaa 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, urheiluvedonlyönnin toimeenpanijoita sekä laittoman urheiluvedonlyönnin torjuntaa. Sopimuksen ratifioinnin yhteydessä on tarkoitus tarkastella, mitä lainsäädäntömuutoksia sopimus edellyttää.

#### 5.1.13 Järjestelmän ulkopuolisen toiminnan ja markkinoinnin torjunta

Hallitusohjelmaan ei sisälly kirjauksia toimilupajärjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjonnan ja -markkinoinnin torjunnasta. Hallitusohjelman rahapelihaittojen torjuntaa ja kanavoittoa koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi valmistelussa on arvioitu erilaisten toimilupajärjestelmän ulkopuolista tarjontaa rajoittavien keinojen käyttöönottoa.

Rahapelitarjontaan vaikuttaminen on keskeinen rahapelihaittojen ehkäisyn ja järjestelmään kanavoinnin osa-alue. Tarjolla oleviin rahapeleihin ja niiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen vaikuttamalla voidaan tehokkaalla tavalla ehkäistä haittoja. Koska järjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhteisöjen rahapelien ominaisuuksia, pelaamisen ehtoja tai tarjontaa muutoin ei voida rahapelilailla säännellä, rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja voitaisiin ehkäistä niiden saavutettavuutta rajoittamalla. Valmistelun aikana on katsottu, että järjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjonnan ja -markkinoinnin torjumiseksi tarvittaisiin useita eri keinoja. Tehokkaiden torjuntakeinojen voidaan arvioida sekä parantavan kanavointiastetta että torjuvan rahapelipelihaittoja. Tasapainon löytäminen säännellyn markkinan kattavuuden ja rahapelaamiseen olennaisesti liittyvien haittojen ehkäisemisen ja vähentämisen välillä on vaikeaa. Esityksellä on kuitenkin pyritty löytämään sellainen tasapaino, joka huomioisi vallitsevan toimintaympäristön, kuten esimerkiksi trendit verkkopelaamisessa, mobiilipalvelujen yleistymisen ja muiden EU-maiden sääntelyratkaisut.

Valmistelussa on arvioitu erityisesti kansainvälisen vertailun pohjalta voimassa olevaan arpajaislakiin sisältyviä maksuliikenne -estoja, verkkoliikenne-estoja (esim. IP- tai DNS-estot) ja niin sanottuja varoitussivuja. Näiden niin sanottujen teknisten estokeinojen lisäksi hankkeessa on arvioitu myös muita toimilupajärjestelmän ulkopuolisen toiminnan torjuntakeinoja, kuten esimerkiksi ohjelmistotoimittajien lisensointia, lainvastaisen markkinointi- tai muun sisällön poistomääräystä, voimassa olevaan arpajaislakiin sisältyviä hallinnollisia seuraamusmaksuja sekä muita sanktioita. Hankkeen aikataulun vuoksi ei ole ollut mahdollisuutta perusteellisesti arvioida eri toimenpiteiden vaikuttavuutta esimerkiksi muiden maiden kokemusten perusteella.

Vuoden 2023 keväällä julkaistussa esiselvityksessä esitettiin useita eri rahapelaamisen hallintakeinoja ja toimenpiteitä, jotka ovat esiselvitysryhmän mielestä rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta tarpeellisia, mikäli toimilupajärjestelmään päätettäisiin siirtyä. Järjestelmän ulkopuolista pelaamista rajoittavien toimenpiteiden osalta selvityshenkilöt esittivät toimilupajärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden rahapelejä internetissä pelattaessa esille tulevaa laskeutumissivua (ns. landing page), jolla kerrottaisiin, että sivusto ei ole lisensoitu ja mahdollisista voitoista on maksettava asiaan kuuluvat verot. Lisäksi selvityshenkilöt esittivät toimilupajärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden tarjonnan blokkauksista dns- ja maksunsiirtoestoin. Sisäministeriön keväällä 2019 julkaistussa esiselvityksessä on maksuliikenne-estojen lisäksi tarkasteltu myös muita teknisiä keinoja pelaamisen rajoittamiseksi eli verkkoliikenteen estoja, yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhteisöiden verkkosivulle liitettäviä 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.<sup>110</sup> 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.

---

<sup>110</sup> Michael E. & Marionneau V. (2023). Blocking measures against offshore online gambling: a scoping review, *International Gambling Studies* 24(1), s. 36–52. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1080/14459795.2023.2190372>.



Komission teettämän selvityksen mukaan lainvastaisen, tietyille tahoille suunnatun ja käyttäytymiseen perustuvan verkkomainonnan havaitseminen voi olla viranomaisille hankalaa. Ongelmallista on myös rajanveto ei-kaupallisen, käyttäjien luoman sisällön ja toisaalta kaupallisen, tuotteiden ja palveluiden myyntiä edistävän sisällön osalta. Sosiaalisessa mediassa tapahtuvan markkinoinnin osalta on myös vaikea suojella alaikäisiä ja haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä. Selvityksen mukaan vaikuttaisi siltä, etteivät viranomaiset ole vielä täysin sopeuttaneet toimintaansa markkinoinnin kyseisten muutosten osalta. Sääntelyn toimeenpanossa sosiaalisen median osalta on useita haasteita, kuten toimivaltakysymykset ja toimenpiteiden hitaus. Toisaalta, tehokas sääntelyn täytäntöönpano on haastavaa ja esimerkiksi mainoksen poistomääräys on hidaskäyttöinen ottaen huomioon sosiaalisessa mediassa esiintyvän mainonnan välittömyyden.

#### Maksuliikenne-estot, verkkoliikenne-estot ja varoitussivut

Voimassa olevan lain mukaisten, vuoden 2023 alusta käyttöön otettujen maksuliikenne-estojen osalta voidaan todeta, että valvova viranomainen on käyttänyt niitä osana keinovalikoimaa järjestelmän ulkopuoliseen toimintaan puuttumiseksi. Niiden johdosta on esimerkiksi muutama rahapeliyhtiö lopettanut Suomeen kohdistuvan toimintansa. Nykyiset maksuliikenne-estot ovat jossain määrin alttiita estojen kiertämiselle, koska estot perustuvat markkinoinnista annettuun kieltoon ja kohdistuvat vain pelaajalta rahapeliyhtiölle menevään maksuliikenteeseen. Estoja on pyritty kiertämään muun muassa vaihtamalla rahapelisivuston ylläpitäjäksi toinen kuin kiellon kohteena oleva yhtiö. Maksuliikenne-estojen, etenkin jos ne voitaisiin kohdistaa voimassa olevasta laista poiketen myös voittojen kotiutuksiin, voidaan arvioida rajoittavan rahapelien saatavuutta tehokkaalla ja merkityksellisellä tavalla. Maksuliikenne-estojen toteuttamisvaihtoehtoja arvioitaessa on huomioitava Ahvenanmaan itsehallinto. Maksuliikenne-estoihin liittyy lisäksi olennaisena kysymyksenä Ahvenanmaan maakunnan erityisasema ja itsenäinen lainsäädäntövalta rahapeliasioissa. Lausuntopalautteen perusteella ja esityksen muun valmistelun aikana on muodostunut käsitys siitä, että maksuliikenne-estoista säättäminen voisi aiheuttaa riskin ristiriidasta maakunnan lainsäädäntötoimivallan kanssa. Mahdollinen ristiriita Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa voisi syntyä, jos estojen teknisen toteutuksen vuoksi sellaisen pelaajan, jonka kotipaikka on Ahvenanmaalla tai joka oleskelee Ahvenanmaalla tai Ahvenanmaan lainkäyttövalttaan kuuluvilla aluksilla, maksu- tai verkkoliikenne estyisi.

Verkkoliikenne-estojen voitaisiin katsoa tehostavan kanavointia järjestelmän sisälle. Estämällä pääsy lainvastaista rahapelitarjontaa sisältäville sivuille voidaan kulutusta ohjata toimiluvanhaltijoille. Samalla estojen avulla suojataan pelaajaa rahapelihaitoilta ohjaamalla kulutusta toimilupajärjestelmään ja siten myös pelaamista koskevien rajoitusten piiriin. Verkkoliikenne-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 estoja koskeva järjestelmä tulisi luoda niin, ettei sillä estettäisi Ahvenanmaalla asuvien tai siellä oleskelevien henkilöiden rahapelaamista verkossa. Verkkoliikenne-estoihin liittyy lisäksi olennaisena kysymyksenä vastaava edellä kuvattu Ahvenanmaan maakunnan erityisasema ja itsenäinen lainsäädäntövalta rahapeliasioissa kuin maksuliikenne-estoihin.

Niin sanottujen varoitussivujen avulla olisi mahdollista ohjata kysyntää säänneltyyn ja valvottuun rahapelitoimintaan. Varoitussivut olisi mahdollista ottaa käyttöön myös ilman varsinaisia verkkoliikenne-estoja. Toisaalta komission teettämän vuonna 2019 julkaistun selvityksen mukaan verkkoliikenne-estoja käyttöönottaen 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 luvatonta 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. Varoitussivustojen toteuttamiseen liittyy vastaavanlainen kysymys Ahvenanmaan maakunnan erityisasemasta ja itsenäisestä lainsäädäntövallasta rahapeliasioissa kuin maksu- ja verkkoliikenne-estoihin.

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 säännösehdotuksia arpajaislakiin sisältyvistä maksuliikenne-estoista tai valmistelun aikana selvitetystä verkkoliikenne-estoista ja varoitussivusta. Valmistelun aikana on todettu, että vahvat ulkopuolisen tarjonnan tekniset torjuntakeinot eivät ole laajojen selvitystarpeiden vuoksi rahapelijärjestelmän alkuvaiheessa toteutettavissa. Siksi valmistelussa on päädytty arvioon siitä, että paras nykytilan haasteisiin vastaava ratkaisu olisi sellainen, jossa rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäävä rajoittava sääntely olisi tasapainossa järjestelmän kanavointikykyä ja rahapelijärjestelmän houkuttelevuutta tukevien elementtien kanssa. Rahapelimarkkinan korostuneen tiukka sääntely ilman tehokkaita ulkopuolisen tarjonnan torjunnan keinoja olisi puolestaan omiaan estämään esityksen tavoitteiden toteutumisen, koska järjestelmän sisäinen tiukka ja rajoittava sääntely voisi kasvattaa rahapelihaittoja pelaamisen siirtyessä enemmän järjestelmän ulkopuolelle. Rahapelilain voimaantumisen 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 toimista. Toimivaltaisen viranomaisen on ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin, joista mainitaan esimerkkejä 138 artiklan 2 kohdassa. Yksi artiklan 2 kohdassa mainittu toimenpide on määräyksen antaminen toimijan hallinnoimien tai käyttämien internetsivustojen sulkemisesta tarvittavan pituiseksi ajaksi. Ehdotettuun rahapelilakiin sisältyisi säännökset rahapeliin toimeenpanoa tai markkinointia koskevan verkkosisällön poistamisesta ja verkkotunnuksen poistamisesta verkkotunnusrekisteristä.

Järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen kieltäminen

Valmistelun aikana on tuotu esille, että toimilupajärjestelmän ulkopuolinen pelaaminen voitaisiin kieltää. Asia olisi merkityksellinen erityisesti erilaisten esto-keinojen 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, koska aiemmin on katsottu, että kiellot ja seuraamukset on syytä kohdistaa niihin, jotka lainvastaisesti toimeenpanevat tai markkinoivat rahapelejä. Hallitusohjelmassa asetetun uudistuksen tavoiteaikataulun vuoksi valmistelussa ei ole ehditty arvioimaan, olisiko järjestelmän ulkopuolinen pelaaminen mahdollista tai tarpeen kieltää. Rahapelijärjestelmäuudistuksen toteuttamiseen katsotaan liittyvän tietty kiireellisyys, sillä nykytilanteessa laaja yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle pelaaminen aiheuttaa merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja osalle valtakunnan väestöstä.

#### Järjestelmän ulkopuolisten voittojen verotus

Järjestelmän ulkopuolisten voittojen verotus voidaan olettaa olevan tehokas tapa ohjata rahapelaamista järjestelmän piiriin. Tällä hetkellä EU/ETA-alueen ulkopuolella, eli muualla kuin EU:n jäsenvaltioissa tai Norjassa, Islannissa tai Liechtensteinissa, järjestetystä vedonlyönnistä ja veikkauksesta saadut voitot ovat veronalaista ansiotuloa (tuloverolain 29 §:n 1 momentti ja 61 §:n 1 momentti). Jos arpajaisen 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 tuloverolain 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.

EU/ETA-alueen ulkopuolisissa rahapeleissä yksittäiseen voitolliseen vetoon tai veikkaukseen kohdistuva panos voidaan vähentää kyseisestä pelistä saadun tulon hankkimisesta johtuneena tulonhankkimismenona tuloverolain 29 §:n perusteella, kun taas tappiollisiin vetoihin tai veikkauksiin kohdistuvia panoksia ei voida vähentää tulonhankkimismenoina, jollei kyse ole tuloverolain 85 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa tarkoitettusta tulonhankkimistoiminnasta.

EU/ETA-alueen ulkopuoliset rahapelivoitot ovat siis verotettavaa tuloa ja tappiollisten rahapelien vähentämiskelvottomuus tekee sääntelystä varsin tiukan. Vastaavan sääntelyn ulottaminen kaikkeen järjestelmän ulkopuoliseen pelaamiseen olisi omiaan kanavoimaan kulutusta säännellylle markkinalle ja siten edistämään mahdollisuuksia ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja rahapelisääntelyn mahdollistamin keinoin.

Mainituista syistä valmistelussa on katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että tuloverotus kohdistettaisiin järjestelmän ulkopuolisiin rahapelivoittoihin. Tästä poikkeuksen muodostaisivat rahapelivoitot, joita verovelvollinen saa EU/ETA-alueeseen kuuluvassa toisessa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä, joita ei Suomessa toimilupaa edellyttävällä tavalla suunnata Suomeen.

Tappiollisten rahapelien menojen ja menetysten vähennyskelpoisuuden salliminen enemmälti taikka tulonhankkimismenon käsitteelle verotuskäytännössä muodostuneesta merkityssisällöstä poikkeaminen eivät rahapelisääntelyn tavoitteiden kannalta ole yhteensopivia, vaan vähennyskelpoisuuden laajentaminen olisi omiaan kannustamaan rahapelaamiseen EU/ETA-

alueen ulkopuolella. Myöskään verojärjestelmästä ei ole johdettavissa painavia perusteita muuttaa tulonhankkimistoiminnan käsitettä tai poiketa tulohankkimismenojen ja vähennyskeltottomien elantomenojen nykyisestä verotuskäytännöstä taikka muutoinkaan laajentaa menojen ja menetysten vähennyskelpoisuutta nykyisestä.

#### 5.1.14 Rahapelihaittojen arviointi, seuranta ja tutkimus

Vaihtoehtona lakisääteisen viranomaistyön rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen rahoittamiseksi olisi toiminnan rahoittaminen kokonaan tai osin rahapelitoiminnan harjoittajilta perittäville 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. Lain voimaantulon jälkeen voitaisiin tarvittaessa arvioida toimiluvanhaltijoilta perittävän pelihaittamaksun käyttöönottoa riittävän pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tarkoitetun rahoitustason turvaamiseksi.

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. Suorarahaus peliyhtiöltä on näyttänyt ongelmallisena erityisesti palveluita käyttävien näkökulmasta, vaikka palvelun laadussa itsessään ei ole havaittu rahoituspohjaan liittyviä haasteita. Veikkaus Oy ei osallistu palvelun operatiiviseen toimintaan, viestintään tai päätöksentekoon. Asiakastyössä rahoitus ja sen kritiikki on kuitenkin noussut esiin säännöllisesti ja näissä tilanteissa työntekijä joutuu tekemään enemmän töitä asiakkaan luottamuksen eteen. Ei ole tietoa siitä, kuinka moni jättää ottamatta yhteyttä rahoituksen takia. Peliyhtiöltä valtiolle kerättävillä maksuilla toiminnan rahoittaminen kokonaan tai osittain olisi vaihtoehto, mutta ei välttämättä kokonaan poistaisi nykyisessä rahoituspohjassa havaittuja haasteita, jotka liittyvät rahoituksen kytkökseen pelitoimintaan. Peliteollisuuden suoraan tai välillisesti kytköksissä oleva rahoituspohja voi heikentää palvelun luotettavuutta asiakkaiden silmissä, mikä on riski asiakastyön tuloksellisuuden kannalta, ja osa apua tarvitsevista saattaa jäädä palvelun ulkopuolelle. Sosiaali- ja terveystieteiden uudistamisen yhteydessä on pohdittu myös mahdollisuutta siirtää palvelu ja sen rahoitus osaksi julkista palvelujärjestelmää, mutta erillishaus 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 erillishaus takaa näiden palvelujen saatavuuden ja laadun. Osana uutta rahapelijärjestelmää anonyymien sähköisten palvelujen järjestäjä on myös luontevassa asemassa oman ammattitaitonsa nojalla edistämässä peliyhtiöiden huolenpitovelvollisuuden toteutumista näiden havaittua ongelmallista pelaamista.

Kiinteämpi yhteys jatkossa hyvinvointialueiden päihde- ja riippuvuuspalveluihin edistää toisaalta asiakkaiden avun saamista, hoidon laadun parantamista sekä mahdollistaa esimerkiksi auttavan puhelimen ja hyvinvointialueiden yhteisen kehittämistyön sähköisten palvelujen osalta. Auttavan puhelimen palveluissa haasteena on ollut pitkät jonot puhelin- ja verkkoterapiaohjelmaan, sekä se, ettei asiakkaille löydetä palveluja näiden omalta hyvinvointialueelta. Sähköisistä palveluista ei ole yhteyttä julkisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin johtuen palvelun anonyymistä luonteesta. Hyvinvointialueiden palveluissa haasteena taas on esimerkiksi osaamisen keskittyminen yksittäisille työntekijöille sekä palvelujen heikko näkyvyys ja saavutettavuus, eikä erillisiä rahapeliongelman hoidon

kehittämishankkeita juuri ole ollut. Yhteistyö sähköisten, anonyymien palvelujen ja hyvinvointialueiden välillä voisi parantaa sekä sähköisten palvelujen että hyvinvointialueiden palvelujen saatavuutta, saavutettavuutta ja laatua, ja näin varmistaa jatkossa sen, että peliongelmiä kokeneet asiakkaat saavat parhaan mahdollisen avun.

#### 5.1.15 Arpajaisverotus

Arpajaisveron ehdotetaan kohdistuvan toimilupajärjestelmän piirissä Suomessa pelattavaksi tarjottuihin rahapeleihin, mikä määrittää valtion mahdollisuuksia säännellä rahapelaamista arpajaisverotuksen keinoin.

Arpajaisverotuksen ensisijainen tavoite on fiskaalinen. Arpajaisverotus ei ole ensisijainen, ratkaiseva tai kaikkein tehokkain keino suotuisan kanavointiasteen saavuttamisessa sekä rahapelihaittojen ehkäisemisessä ja vähentämisessä, mutta arpajaisverotus voi muodostaa yhden rahapelisääntelyn johdonmukaisuutta edistävän ja keinovalikoiman kokonaisuutta täydentävän keinin. Erilaisten vaikutusmekanismien kautta arpajaisverotuksella voi olla käyttäytymisvaikutuksia esimerkiksi rahapelimarkkinaan ja rahapelaamiseen, sekä käyttäytymisvaikutuksista aiheutuvia seurannaisvaikutuksia. Vaikutuksia kanavointiin ja rahapelihaittoihin sekä suhdetta muuhun sääntelyyn on kuvattu luvussa 5.1.1.

Arpajaisverotuksen vaihtoehtoiset mallit koskevat keskeisesti arpajaisveron perusteen ja verokannan määrittämistä. Arpajaisveron perustetta ja verokantaa määritettäessä on keskeistä ottaa huomioon toimintaympäristöstä johtuvat tunnusomaiset tekijät, erityisesti kansainvälistyvät rahapelimarkkinat, joilla tarjotaan enenevissä määrin mahdollisuuksia digitaaliseen rahapelaamiseen.

Arpajaisten tuotto (pelikate) eli rahapanosten yhteismäärän ja pelaajille maksettujen voittojen erotus säilytettäisiin arpajaisveron perusteena, mikä on kansainvälisessä tarkastelussa melko tyypillinen veron peruste. Rahapanokset voisivat sinänsä muodostaa vaihtoehtoisen veron perusteen, jolloin veron suuruus määräytyisi suhteessa rahapanosten suuruuteen.

Rahapanoksiin perustuvassa verossa tyypillistä on, että veronalaisen rahapelaamisen volyymin kasvaessa korkeampi verorasitus vyörytetään rahapelien hintoihin ainakin keskipitkällä aikavälillä. Tämä on omiaan johtamaan veronalaisen rahapelaamisen korkeampiin hintoihin suhteessa ulkomaisiin rahapelimarkkinoihin etenkin verkkorahapelaamisessa, jossa kansainvälinen kilpailupaine on suurta ja rahapelitoimijoiden mahdollisuudet sisällyttää verokustannukset katteisiin ovat rajalliset. Tällöin keskeinen vaikutus ei oletettavasti toimilupajärjestelmän sisäisen rahapelaamisen kysynnän väheneminen, vaan pikemminkin se, että rahapelitoimijat eivät kokisi toimilupajärjestelmään hakeutumista riittävän houkuttelevaksi vaihtoehdoksi. Lisäksi rahapanoksiin perustuva vero ei välttämättä vaikuttaisi rahapelaamisen kokonaistarjontaan tai -kysyntään välttämättä merkittävästi, vaan se voisi olla omiaan johtamaan osaltaan heikompaan kanavointiasteeseen ja korkeampaan toimilupajärjestelmän ulkoiseen rahapelitarjontaan.

Eriytetty verokanta eri rahapeliuotojen haitallisuuden perusteella ei ole ongelmaton, sillä erilaiset verokannat eivät todennäköisesti suoraan korottaisi niiden kohteena olevien rahapelien hintoja, joskin välillinen rahapelien hintoja korottava ja siten rahapelaamisen kysyntää yleensä vähentävä vaikutus on mahdollinen. Jos verorasituksen ja rahapelaamisen hintojen vaikutussuhde on välillinen ja verorasituksen kohdentaminen merkittävässä määrin riippuvainen rahapelitoimijoiden päätöksistä, olisi riskinä pikemminkin eri rahapeliuotojen ja rahapelitoimijoiden välisen kilpailun vääristyminen. Verokantojen eron suuruudesta riippuen riskinä olisi myös vaikutukset toimilupajärjestelmän heikompi kanavointiaste, jolloin vaikutus

ilmenisi heikompana rahapelitarjontana toimilupajärjestelmän sisällä ja suurempana toimilupajärjestelmän ulkopuolella. Lisäksi eriytettyä verokantaa kilpailulle avattavilla markkinoilla ei voida pitää ongelmattomana EU-oikeudellisen valtioneuvoston kannalta.

Edellä kuvatut vaihtoehtoiset mallit eivät olisi rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen kannalta mitenkään ongelmattomia, jos mallit heikentäisivät mahdollisuuksia saavuttaa suotuisa kanavointiaste ja siten mahdollisuuksia käyttää rahapelisääntelyn keinovalikoimaa rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen. Lisäksi rahapelihaittojen todellinen kokonaisarvo ei pelkästään riipu kysynnästä vaan korkeampi verorasitus on omiaan korottamaan rahapelien hintoja. Erityisesti peliongelmissa kärsivien voidaan kärsivän rahapelien hinnankorotuksista keskimäärin enemmän, sillä peliongelmissa kärsivien kysynnän voidaan arvioida olevan verrattain hintajoustamatonta ja heidän reagoivan keskimääräistä heikommin rahapelien hinnanmuutoksiin.

Edellä kuvattujen vaihtoehtojen ei kokonaisuutena arvioida olevan korkean kanavointiasteen tai rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen tavoitteiden kannalta perusteltuja, vaan nyt ehdotettua pelikatteeseen perustuvaa kohtuulliselle tasolle asetettua yhtenäistä arpajaisverokantaa voidaan pitää perustelluimpana vaihtoehtona. Nyt ehdotettu malli on myös verotuottojen vakauden, verorasituksen ennustettavan ja tasapuolisen kohdentumisen ja hallinnollisen toimeenpantavuuden kannalta perustelluin vaihtoehto. Lisäksi mallin voidaan arvioida olevan arvioiduista vaihtoehdoista taloudellista käyttäytymistä vähiten vääristävä.

Lähtökohtana on, että kohtuullisen verokannan tason ei tulisi merkittävässä määrin estää korkean kanavointiasteen saavuttamista, ja sen tulisi voida edistää toimilupajärjestelmän sisäistä rahapelaamisen kysyntää ulkomaille suuntautuvan kysynnän sijaan. Nyt ehdotetun arpajaisverokannan taso on lähellä niiden Euroopan maiden arpajaisverokantojen keskiarvoa ja mediaania, joissa on käytössä vertailukelpoinen pelikatteeseen perustuva vero. Ehdotettu verokanta vastaa myös Ruotsin vuonna 2024 käyttöön ottamaa uutta arpajaisverokantaa. Ehdotetun verokannan arvioidaankin olevan sellainen, että ainakaan merkittävimmät rahapelialan toimijat eivät tule jäämään sen takia toimilupajärjestelmän ulkopuolelle, eikä arpajaisverotuksen siksi arvioida merkittävästi rajoittavan toimilupajärjestelmän sisäistä rahapelitarjontaa.

Verokannan tasoa arvioitaessa on huomattava, että toimilupajärjestelmän ulkopuolisen verkkorahapelaamisen ollessa mahdollista, ei verotuksen keinoilla yksinään pystytä tehokkaasta rajoittamaan rahapelaamisen kokonaistarjontaa, eikä siten peliongelmiä, sillä korkea verokanta voi osaltaan ajaa rahapelien tarjoajia toimimaan toimilupajärjestelmän ulkopuolella. Tämä rajoittaa mahdollisuutta käyttää arpajaisveroa pelihaittoja torjuvana haittaverona.

## **5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot**

Esityksen valmistelussa on tarkasteltu tarkemmin erityisesti toimilupajärjestelmään siirtyneiden Ruotsin ja Tanskan lainsäädäntöjä sekä joidenkin asiakokonaisuuksien osalta myös muiden maiden sääntelyratkaisuja. Kansainvälinen vertailu perustuu pääosin vuoden 2023 lopussa ja vuoden 2024 alussa kerättyihin tietoihin.

### **5.2.1 Rahapelijärjestelmä**

Ruotsi

Ruotsissa siirryttiin vuoden 2019 alusta osittaiseen toimilupajärjestelmään. Toimilupajärjestelmä kattaa online-vedonlyönnin, -kasinopelit ja -automaattipelit, kun taas fyysiset rahapeliautomaatit ja kasinot kuuluvat edelleen valtion kokonaan omistaman Svenska Spelin yksinoikeuteen. Lisäksi yleishyödylliset yhteisöt voivat tarjota arvonta- ja bingopelejä.

Toimilupajärjestelmään siirtymistä edelsi laaja selvitys rahapelimarkkinoiden uudelleensääntelystä (SOU 2017:30). Selvitys toteutettiin vuosina 2015–2017. Selvityksen pohjalta valmisteltu hallituksen esitys (Prop. 2017/18:220) annettiin valtiopäiville keväällä 2018. Toimiluvista ja rahapelien toimeenpanosta säädetään pelilaissa (spellag; 2018:1138). Laissa säädetään lisäksi muun muassa pelaajien rekisteröinnistä, pelitilistä, rahapelaamisen ikärajasta, toimiluvanhaltijoihin kohdistuvista vastuullista pelaamista koskevista velvollisuuksista sekä toimiluvanhaltijaa koskevista teknisistä vaatimuksista. Lain nojalla on annettu asetus (spelförordning; 2018:1475), jossa säädetään tarkemmin muun muassa toimilupamenettelyistä.

Valtionyhtiö Svenska Spel on käytännössä ainoa toimija, joka voi saada valtiollisen toimiluvan yksinoikeuteen kuuluvien pelien toimeenpanemiseen. Eri rahapeli- ja automaattipelien erilaista kohtelua perusteltiin muun muassa sillä, että yksinoikeuden tarkoituksena on saavuttaa sääntelyn taustalla olevia tavoitteita, joihin lukeutuvat muun muassa rahapelien kielteisten sosiaalisten seurausten rajoittaminen ja rikollisuuden torjunta. Hallituksen esityksessä arvioitiin pelikasinoilla tarjottujen rahapelien ja raha-automaattien olevan peliriippuvuuden kannalta riskialttiita pelimuotoja. Päätös siitä, mitkä pelit tulisi pitää valtiollisen yksinoikeuden piirissä perustui myös siihen, missä määrin tehokas suoja pelihaittoja vastaan voidaan tosiasiaa saavuttaa. Mahdollisuudet tehokkaaseen valvontaan ovat fyysisten rahapelien osalta huomattavasti paremmat kuin verkkorahapelien osalta. Näin ollen päätös vapauttaa verkon välityksellä toimeenpantavat kasinopelit kilpailun piiriin toimilupajärjestelmässä ei hallituksen esityksen mukaan ollut ristiriidassa sen kanssa, että fyysiset kasinopelit säädettiin yksinoikeuden alaisiksi, vaikka valmistelussa tunnistettiin molempien riskialttius suhteessa rahapelihaittoihin.

## Tanska

Tanskassa rahapelijärjestelmää uudistettiin vuoden 2012 alussa, jolloin otettiin käyttöön osittainen toimilupajärjestelmä. Toimilupajärjestelmää laajennettiin vuonna 2018. Toimiluvista ja muista rahapelaamista koskevista seikoista säädetään pelilaissa (spilleloven). Rahapelit on jaoteltu seuraaviin pelityyppeihin: hyväntekeväisyysarpajaiset ja muut arpajaiset, fyysiset pelikasinot, julkiset pokeriturnaukset, raha-automaatit (fyysiset laitteet ja verkossa toimeenpantavat automaattipelit) sekä vedonlyönti ja nettikasinot. Rahapelilain nojalla on mahdollista antaa tarkempia alemman asteisia säännöksiä eri rahapelityypeistä.

Lain mukaan rahapelien tarjoaminen tai järjestäminen edellyttää toimilupaa, ellei laissa ole toisin säädetty. Toimilupaa on mahdollista hakea vedonlyöntipeleihin, verkkokasinopeleihin sekä yhdistelmäpeleihin. Voitonjaoltaan täysin sattumaan perustuvat arvontapelit (raaputusarvat ja lottopelit) edellyttävät puolestaan erityistoimilupaa, joka voidaan myöntää valtio-omisteisille Danske Lotteri Spil A/S:lle sekä Det Danske Klasselotteri A/S:lle. Näiden valtio-omisteisten yhtiöiden ohella lupa tiettytyyppisten lottopelien (klasselotteriet) järjestämiseen voidaan myöntää Landbrugslotterietille sekä Almindeligt Dansk Vare- og Industrielotterille. Tiettyjen hyväntekeväisyysarpajaisten toimeenpano on erillisen lupamenettelyn kohteena. Joitakin pelejä voidaan Tanskassa tarjota myös täysin ilman toimilupaa.



Norja

Norjassa on eräitä yleishyödyllisiä arpajaisia ja bingoa lukuun ottamatta rahapelaamista koskeva yksinoikeusjärjestelmä. Kahdelle valtio-omisteiselle yhtiölle Norsk Tippingille ja Norsk Rikstotolle on myönnetty yksinoikeus toimeenpanna rahapelejä pääosassa Norjan rahapelimarkkinoita. Rahapelien yksinoikeus kattaa sekä rahapelien toimeenpanon että markkinoinnin. Norjassa on ollut vuodesta 2023 alkaen voimassa uusi rahapelilaki (pengespiloven), jolla korvattiin aiemmin voimassa olleet kolme rahapelejä koskevaa lakia.

Norjan rahapelilain mukaan vain Norsk Tipping ja se, jolla rahapelilain 14 §:n nojalla on oikeus tarjota vedonlyöntipelejä hevosurheilussa, saavat tarjota suurten voittojen, suuren liikevaihdon tai korkean riskin vuoksi erityistä julkista valvontaa vaativia rahapelejä. Lain 14 §:n nojalla yksinoikeus vedonlyöntipelien järjestämiseen hevosurheilussa voidaan myöntää erikseen sellaiselle toimijalle, jonka toiminnan tarkoitus täyttää tietyt lakisääteiset edellytykset. Toiminnan tarkoituksena on oltava vastuullisen rahapelien tarjoamisen helpottaminen, rahapelien negatiivisten seurauksien ehkäiseminen sekä hevosten pidon, hevosurheilun ja hevoskasvatuksen tukeminen. Lisäksi vastaava ministeriö on oikeutettu nimeämään enemmistön 14 §:ssä tarkoitetun toimijan hallituksen jäsenistä. Lain 15 §:n nojalla yksinoikeudella toimeenpantavat rahapelit ja Norjan rahapeliviranomaisen lupaa edellyttävät rahapelit määritellään ministeriön antamin määräyksin.

Norsk Tipping on Norjan valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Valtion omistajuudesta säädetään rahapelilain 11 §:ssä. Norsk Tippingillä on edellä kuvatusti lakisääteinen yksinoikeus tarjota niin fyysisiä kuin verkon välityksellä toimeenpantavia rahapelejä Norjassa, kuten rahautomaatteja, lottoa, raaputusarpoja sekä verkkokasinopelejä. Lisäksi se järjestää vedonlyöntipelejä urheilutapahtumista sekä kaikista muista urheilukilpailuista paitsi hevosurheilusta. Norsk Tipping tulouttaa 15 prosenttia tuotoistaan suoraan yleishyödyllisille toimijoille ja 85 prosenttia kulttuuri- ja tasa-arvoministeriölle, joka ohjaa suurimman osan tuotoista urheilulle, kulttuurille sekä sosiaali- ja humanitaarista työtä tekeville järjestöille.

Norsk Rikstoto on puolestaan itsenäinen säätiö, jonka omistavat Det Norske Travelskap ja Norsk Jockeyklub. Norsk Rikstotolla on sille myönnetyn toimiluvan perusteella Norjassa yksinoikeus vedonlyöntipelien järjestämiseen hevosurheilussa. Toimilupa hevosurheiluviedonlyöntiin voidaan rahapelilain mukaan myöntää vain yhdelle toimijalle kerrallaan ja se on voimassa kymmenen vuotta. Norsk Rikstoto on tähän asti ollut ainoa toimija, jolle toimilupa on myönnetty sen perustamisen jälkeen vuonna 1987. Rikstoton monopoli uusittiin vuonna 2022 seuraavaksi kymmeneksi vuodeksi. Norsk Rikstoton tuotot jaetaan suoraan hevosurheilun ja hevoskasvatuksen käyttöön.

Oslon käräjäoikeudessa nostettiin vuonna 2023 kanne, jossa kansainvälinen rahapeliyhtiö Tranel International Limited vaatii, että Norsk Rikstotolle myönnetty toimilupa todetaan mitättömäksi Norjan hankintalain nojalla sillä perusteella, että kyseinen julkinen sopimus on tehty sitä ensin julkaisematta. Oslon käräjäoikeus on tapaukseen liittyen esittänyt kuusi ennakkoratkaisukysymystä Euroopan vapaakauppajärjestön (EFTA) tuomioistuimelle (E-8/23). Ennakkoratkaisukysymykset käsittelevät pääasiassa sitä, onko rahapelitoiminnan yksinoikeuden myöntämistä pidettävä hankintasäännösten ulkopuolisena hallinnollisena ennakkolupajärjestelmänä vai tulisiko sitä pitää käyttöoikeussopimusten tekemisestä annetun direktiivin mukaisena palvelun käyttöoikeussopimuksena. Kysymyksissä on kiinnitetty huomiota myös esimerkiksi siihen, että yksinoikeuden haltijan toiminnan tuottoja hallinnoi lain nojalla valtio sekä siihen, että lainsäädäntö ei nimeä yksinoikeuden haltijaa, mutta esitöissä on oletettu, että yksinoikeustoimilupa myönnetään juuri kyseiselle toimijalle. Kirjallisia huomioita

tuomioistuimelle esittivät Itävallan, Belgian ja Norjan hallitukset, EFTA:n valvova viranomainen, Euroopan komissio sekä Trannel International Limited. EFTA-tuomioistuin antoi toukokuussa 2024 neuvoa-antavan lausuntonsa.

#### Alankomaat

Alankomaiden rahapelimarkkinat on järjestetty sekamuotoisella järjestelmällä, jossa osa rahapeliuudoista on eri toimijoille myönnettyjen yksinoikeuksien piirissä ja osa taas kilpailluilla toimilupamarkkinoilla. Käytännössä yksinoikeus tarkoittaa sen saaneen toimijan kannalta sitä, että toimija sitoutuu noudattamaan sille myönnetyn luvan ehtoja ja suorittamaan luvanvaraisen toimintansa tuoton valtiolle tai muulle erikseen määritellylle edunsaajalle. Jos yksinoikeuden haltija ei noudata lupaehtoja, voidaan toimilupa peruuttaa.

Yksinoikeudet ovat voimassa määräajan ja ne myöntää Alankomaiden rahapeliviranomainen Kansspelaautoriteit. Yksinoikeuksien nojalla toimeenpantavia rahapelejä ovat valtionlotto, pikalottopelejä, vedonlyöntitoiminta urheilukilpailuissa, vedonlyöntitoiminta hevoskilpailuissa, lotto sekä kasinopelit, joiden kaikkien harjoittamiseen voidaan lain nojalla myöntää vain yksi toimilupa kerrallaan. Poikkeuksellisesti rahapelilain 27 b artiklan nojalla yksinoikeus lottotoimintaan voidaan myöntää vain sille toimijalle, jolle on myönnetty yksinoikeus vedonlyöntitoimintaan urheilukilpailuissa lain 16 artiklan nojalla. Rahapeliviranomainen on myöntänyt yksinoikeuden vedonlyöntitoimintaan hevoskilpailuissa ZEBetting & Gaming Nederland B.V.:lle, vedonlyöntitoimintaan urheilukilpailuissa sekä pikalottopeleihin ja lottopelisiin Lotto B.V.:lle, valtionlottoon Staatsloterij B.V.:lle ja kasinopeleihin Holland Casino N.V.:lle.

Toimilupa voidaan rahapelilain nojalla myöntää myös sellaisten rahapelien järjestämiseen, joiden tuotolla palvellaan yksinomaan jotakin yleistä etua. Yleistä etua palvelevien rahapelien toimilupien määrää ei ole laissa rajoitettu. Lupia on myönnetty esimerkiksi yksittäisten lottoarvontojen järjestämiseen sekä seitsemän toimijan, esimerkiksi Nationale Postcode Loterij:n (kansallinen postinumerolotto), kohdalla myös pidempiaikaisen lottopelitoiminnan harjoittamiseen. Vedonlyönti- tai kasinotoimintaan ei sen sijaan ole myönnetty muita kuin yksinomaisia lupia.

Kilpailluilla toimilupamarkkinoilla toimivat Alankomaissa fyysiset raha-automaatit sekä verkkorahapelit. Verkkopelaaminen tarkoittaa rahapelilain mukaan sellaista rahapelaamista, jossa pelaaminen tapahtuu sähköisesti ilman fyysistä kontaktia pelaajan ja pelin tarjoajan välillä. Luvan raha-automaattitoimintaan ja verkkopelitoiminnan harjoittamiseen myöntää rahapeliviranomainen, eikä myönnettävissä olevien lupien määrää ole lailla rajattu. Raha-automaattitoiminta vaatii lisäksi paikallishallinnon luvan.

#### Ranska

Ranskassa rahapelimarkkinat on järjestetty sekamuotoisesti siten, että tietyt pelimuodot on avattu luvanvaraisesti kilpailulle, mutta toiset kuuluvat edelleen valtiollisen yksinoikeuden piiriin. Rahapelaamista säännellään Ranskan sisäisen turvallisuuden laissa, jonka artiklan L320-1 mukaan rahapelaaminen on lähtökohtaisesti kiellettyä. Lain artiklalla L320-6 on kuitenkin mahdollistettu yksinoikeudelliseen järjestelmään perustuvina lottopelitoiminta, fyysinen vedonlyöntitoiminta urheilukilpailuissa ja fyysinen vedonlyöntitoiminta hevoskilpailuissa. Lisäksi laissa on mahdollistettu määrältään rajoittamaton lupien myöntäminen kasinopelitoimintaan sekä verkossa tapahtuvaan pokeripelitoimintaan ja verkossa tapahtuvaan

vedonlyöntitoimintaan hevos- ja urheilukilpailuissa. Sallittuja ovat tietyin edellytyksin myös esimerkiksi eräät pienimuotoiset rajatulle osallistujajoukolle järjestetyt arpajaiset.

Määräaikainen yksinoikeus sekä fyysiseen että verkossa tapahtuvaan lottopelaamiseen sekä fyysisesti tapahtuvaan vedonlyöntiin urheilukilpailuissa on Ranskassa lain nojalla myönnetty valtion valvonnan alaisena toimivalle La Française des Jeux -nimiselle yhtiölle (FDJ). FDJ oli vuoteen 2019 asti pääasiassa valtion omistama, mutta vuoden 2019 yksityistämisen jälkeen valtion omistusosuus on enää noin 20 prosenttia, ja yhtiö on listattu pörssiin. FDJ:lle myönnetyn yksinoikeuden sisältöä on täsmennetty hallituksen määräyksellä. Määräyksen nojalla FDJ:lle myönnetty yksinoikeudet ovat voimassa 25 vuotta ja yhtiön on maksettava Ranskan valtiolle korvaus niiden myöntämisestä. Lisäksi yhtiössä toimii Ranskan valtiovarainministerin nimittämä hallituksen edustaja, joka valvoo, että yhtiön toiminta noudattaa laissa määriteltyjä rahapelaamiselle säädettyjä vaatimuksia. Määräyksessä asetetaan myös kelpoisuusvaatimuksia FDJ:ssä määräävässä asemassa toimiville henkilöille.

## Saksa

Saksassa tuli vuonna 2021 voimaan uusi rahapelilainsäädäntö (Glücksspielstaatsvertrag 2021), jonka myötä osa rahapelien sääntelystä siirtyi osavaltiotasolta kansalliselle tasolle. Osassa rahapelejä on käytössä valtakunnallinen toimilupajärjestelmä. Siihen kuuluvat verkon välityksellä toimeenpantava vedonlyönti, verkon välityksellä toimeenpantavat raha-automaattipelit ja fyysisissä myyntipisteissä tapahtuva vedonlyönti. Nettikasinon ja fyysisten kasinon sääntely on osavaltiokohtaista. Osavaltio voi päättää, kuuluvatko kyseiset pelityypit osavaltion yksinoikeuden piiriin vai onko ne vapautettu yksityisille toimijoille. Fyysiset raha-automaatit ovat sallittuja ainoastaan kasinoissa, joten niidenkin sääntely on osavaltiokohtaista. Lottopelit kuuluvat pääasiassa valtiolliseen yksinoikeuteen, mutta eräiden vähäriskisten lottopelien tarjoaminen on mahdollista myös yksityisille toimiluvanhaltijoille.

## Belgia

Rahapelien toimeenpano edellyttää Belgiassa voimassa olevan lainsäädännön (Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers) mukaan toimilupaa. Toimilupatyyppejä on useita.

### 5.2.2 Toimilupamenettely ja -maksut

## Ruotsi

Spelinspektionen vastaa toimilupahakemusten käsittelystä ja toimilupien myöntämisestä. Toimilupa myönnetään määräaikaisena enintään viideksi vuodeksi. Ruotsin lainsäädännössä määritellään kuusi erilaista arpajaisten lupatyyppejä: 1) pelit yleishyödyllisiin tarkoituksiin (tiedut arpajaismuodot), 2) kaupalliset pelit kivijalassa (muun muassa pokeriturnaukset, tavaravoittoautomaatit ja ravintoloiden kasinopelit), 3) pelit kansainvälisessä laivaliikenteessä (raha-automaattipelit ja sellaiset fyysiset kasinopelit, joita ei tarjota pelikasinolla), 4) ns. valtiolliset pelit (statligt spel, pelikasinolla tarjottavat kasinopelit, ns. arvoautomaatit (värdeautomater) sekä arvontapelit eräin poikkeuksin), 5) kaupalliset verkkorahapelit (kommersiell onlinespel, verkkokasino, -bingo ja -raha-automaattipelit) ja 6) vedonlyönti (sekä fyysinen että verkon välityksellä tapahtuva vedonlyönti). Toimilupa tiettyjen valtiolle varattujen pelien järjestämiseen voidaan myöntää vain valtion suoraan tai välillisesti kokonaan omistamalle osakeyhtiölle.

Toimiluvasta perittävät maksut riippuvat toimilupatyypistä. Esimerkiksi verkkorahapeliin toimiluvasta ja vedonlyöntitoimiluvasta peritään kummastakin 230 000 Ruotsin kruunua (14.11.2023 kurssin mukaisesti noin 19 800 euroa). Jos hakija hakee samanaikaisesti kumpaakin toimilupaa, 230 000 kruunun maksu peritään ainoastaan kerran. Valvontamaksun määrästä säädetään Spelinspektionenin määräyksessä (SIFS 2023:2). Määräyksen mukaan toimiluvanhaltijoilta peritään lähtökohtaisesti vuosittainen valvontamaksu, jonka suuruus riippuu toimilupatyypistä. Verkkokasinopelitoimiluvan ja vedonlyöntitoimiluvan osalta valvontamaksun suuruus on porrastettu liikevaihdon perusteella.

Laissa säädetään toimiluvan myöntämisen edellytyksistä. Toimilupa voidaan myöntää sekä luonnolliselle että oikeushenkilölle. Toimilupa voidaan myöntää ainoastaan hakijoille, joilla on alan tietämystä, kokemusta ja joiden voidaan olettaa harjoittavan rahapelitoimintaansa lain mukaisesti sekä joita muutoin pidetään sopivina harjoittamaan rahapelitoimintaa. Elinkeinotoimintaa koskevien velvoitteiden olennainen laiminlyönti ja vakaviin rikoksiin syyllistyminen on toimiluvan myöntämisen esteenä. Laissa säädetään lisäksi muun muassa eri toimilupatyyppejä koskevista rajoituksista, kolmanteen maahan sijoittautuneen hakijan edustajasta Ruotsissa ja toimiluvanhaltijan ilmoitusvelvollisuudesta omistuksessaan tai edustuksessaan tapahtuneista muutoksista. Asiamiehenä toimiminen ei edellytä toimilupaa, mutta asiamiehen tulee olla rekisteröitynyt, jotta rahanpesulain soveltamisalaan kuuluvan toimiluvanhaltija voisi tarjota rahapelejä asiamiehen välityksellä.

Myös peliohjelmistotoimittajilta edellytetään nykyisin toimilupaa. Ruotsin vuoden 2019 alusta voimaan tullutta lainsäädäntöuudistusta edeltäneessä selvityksessä esitettiin vaatimusta ohjelmistotoimiluvasta, mutta vuonna 2018 valtiopäiville annettuun esitykseen ei sisällynyt siitä ehdotusta. Asiaa koskevat säännökset lisättiin Ruotsin lakiin vuonna 2022.

## Tanska

Tanskan rahapelitoimintaa valvova viranomainen Spillemyndigheden vastaa toimilupahakemusten käsittelystä ja toimilupien myöntämisestä. Kaupallisia toimilupia on Tanskassa neljää eri tyyppiä, jotka voidaan jaotella toimiluvan hinnan ja ajallisen keston mukaan (1–5 vuotta). Näiden lisäksi fyysisen pelikasinon toimintaan voidaan myöntää toimilupa kymmeneksi vuodeksi kerrallaan. Toimilupien määrää ei ole lailla rajoitettu.

Tanskan lainsäädännössä on useita toimilupatyyppejä, joista osa voidaan myöntää ainoastaan laissa mainituille toimijoille, esimerkiksi valtio-omisteiselle Danske Spilille ja Det Danske Klasselotteri A/S:lle. Toimilupa verkkokasinopeleihin kattaa ruletin, black jackin, baccaratin, punto bancon, pokerin, bingon, raha-automaattipelit ja niin sanotut yhdistelmäpelit. Vedonlyöntitoimilupa kattaa sekä verkossa että fyysisissä toimipisteissä tapahtuvan vedonlyönnin. Laissa säädetään toimiluvan myöntämisen edellytyksistä. Toimilupa voidaan myöntää sekä luonnolliselle että oikeushenkilölle. Toimilupa voidaan esimerkiksi myöntää ainoastaan toimijoille, joiden oletetaan kykenevän toimeenpanemaan rahapelejä terveellä taloudellisella ja ammattimaisella tavalla. Toimiluvan myöntämisen esteenä voi olla esimerkiksi rikoksiin syyllistyminen. Laissa säädetään lisäksi muun muassa muualle kuin Tanskaan sijoittautuneen hakijan edustajasta. Vuoden 2025 alusta lukien Tanskassa on edellytetty toimilupaa myös peliohjelmistotoimittajilta.

Rahapelejä tarjoavien toimijoiden on rekisteröidyttävä Tanskan elinkeinoviranomaiselle.

Toimiluvan hakemusmaksu on 304 500 kruunua (14.11.2023 kurssin mukaisesti noin 40 800 euroa). Haettaessa yhdistettyä toimilupaa sekä vedonlyöntiin että verkkokasinopelien

toimeenpanoon hakemusmaksu on yhteensä 426 300 kruunua (14.11.2023 kurssin mukaisesti noin 57 150 euroa).

## Ranska

Kilpailuilla toimilupamarkkinoilla toimivat Ranskassa fyysiset kasinot sekä tietyt online-rahapelit. Ranskassa toimii kirjoitushetkellä 202 fyysistä kasinopelejä tarjoavaa toimijaa ja kahdeksan niin kutsuttua pelikerhoa ("club de jeu").<sup>111</sup> Verkon välityksellä saa vuonna 2010 annetun lain nojalla harjoittaa luvanvaraisesti vedonlyöntitoimintaa urheilu- ja hevoskilpailuissa sekä pokeripelitoimintaa.<sup>112</sup> Luvan verkkopelitoimintaan myöntää Ranskan rahapeliviranomainen ja se on voimassa viisi vuotta. Lupa on uusittavissa, mutta sitä ei voi siirtää edelleen. Huomionarvoista on, että verkossa toimivat kasino- tai raha-automaattipelit eivät ole Ranskassa sallittuja.<sup>113</sup>

Yksinoikeus fyysisesti tapahtuvaan vedonlyöntiin hevosurheilussa on Ranskassa puolestaan myönnetty Le Pari Mutuel Urbaine -nimiselle yhtymälle (PMU).<sup>114</sup> Yhtymän perustivat vedonlyöntitoiminnan järjestämistä varten hevoskilpailuyhtiöt, joilla on lain<sup>115</sup> nojalla myönnettyä luvalla oikeus järjestää hevoskilpailuja ja siihen liittyvää vedonlyöntitoimintaa. PMU:n yhtiöjärjestys muutoksineen on Ranskan maatalous- ja valtionvarainministeriöiden hyväksymä.

### 5.2.3 Huolenpitovelvoite, peliestot ja muut pelaamisen hallinnan välineet

#### Huolenpitovelvoite

Alankomaiden valvovan viranomaisen teettämän selvityksen mukaan ainakin 11 Euroopan maassa on jonkinlainen rahapeliyhtiöiden huolenpitovelvoite (duty of care).<sup>116</sup> Huolenpitovelvoite sisältyy esimerkiksi Alankomaiden ja Ruotsin lainsäädäntöön. Käytännöt kuitenkin eroavat merkittävästi eri maiden välillä. Yleisellä tasolla toimiluvanhaltijoiden oletetaan seuraavan pelaajien käyttäytymistä ja puuttuvan ongelmalliseen pelikäyttäytymiseen. Käytännön toimenpiteitä ei kuitenkaan ole määritetty. Usein rahapeliyhtiöt käyttävät automatisoituja algoritmeihin perustuvia malleja tunnistamaan tiettyjä haitallisen pelaamisen merkkejä. Jos näitä merkkejä havaitaan, tulee rahapeliyhtiön puuttua tilanteeseen. Myös

---

<sup>111</sup> Autorité Nationale Des Jeux: Offre de jeux et canaux de distribution. Saatavilla osoitteessa <https://anj.fr/offre-de-jeu-et-marche/categories-de-jeux-et-canaux-de-distribution>.

<sup>112</sup> LOI n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

<sup>113</sup> Autorité Nationale Des Jeux: Offre de jeux et canaux de distribution. Saatavilla osoitteessa <https://anj.fr/offre-de-jeu-et-marche/categories-de-jeux-et-canaux-de-distribution>.

<sup>114</sup> Autorité Nationale des Jeux: Les Paris Hippiques. Saatavilla osoitteessa <https://anj.fr/les-paris-hippiques>.

<sup>115</sup> Loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, jonka säännöksiä on täsmennetty vuonna 1997 annetussa asetuksessa Décret n°97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel.

<sup>116</sup> Kansspelautoriteit (2022). Gambling legislation on duty of care and limit setting in 22 European coun-tries. Saatavilla osoitteessa [https://kansspelautoriteit.nl/publish/library/17/onderzoek\\_meerkerk\\_engelse\\_samenvatting\\_juli\\_2022.pdf](https://kansspelautoriteit.nl/publish/library/17/onderzoek_meerkerk_engelse_samenvatting_juli_2022.pdf).

puuttumiskeinot vaihtelevat maiden väleillä, ja saattavat olla esimerkiksi viestejä tai yhteydenottoja. Jos rahapeliyhtiö ei pidä huolta huolenpitovelvollisuuksistaan, voi siitä seurata esimerkiksi sakko (Iso-Britannia, Ruotsi). Itävallassa peliyhtiötä voidaan pitää myös vastuussa liiallisen pelaamisen aiheuttamista vahingoista.

Useissa maissa rahapeliyhtiöiden odotetaan kehittävän omia järjestelmiä haitallisen pelikäyttäytymisen tunnistamiseksi. Alankomaissa rahapeliyhtiöiden tulee tässä tehtävässä myös konsultoida asiantuntijoita käytäntöjen laatimisessa. Ruotsissa puolestaan on todettu, että suuremmilla yhtiöillä, kuten Svenska Spelillä on tarpeelliset taloudelliset voimavarat huolenpitojärjestelmän toteuttamiseksi ja haitallisen pelaamisen tunnistamiseksi tarvittavien järjestelmien luomiseksi. Toimiluvanhaltijoista valtaosa on kooltaan pienempiä yhtiöitä, jotka kilpailluilla markkinoilla menestyäkseen eivät halua tai voi osoittaa yhtäläisiä resursseja huolenpitovelvollisuuden hoitamiseen. Kokonaisuuden kannalta ongelmalliseksi on tunnistettu myös se, ettei peliyhtiökohtainen huolenpitojärjestelmä kykene tunnistamaan haitallista pelaamista, joka jakautuu useiden operaattoreiden välille.

Alankomaissa interventiot tapahtuvat porrastetun mallin mukaisesti. Mikäli rahapeliyhtiö havaitsee pelaajalla mahdollisen peliongelman, ensimmäinen askel on lähettää asiakkaalle pelikäyttäytymistä koskeva viesti. Mikäli viestillä ei ole positiivista vaikutusta haitalliseen pelaamiseen, voidaan pelaajaan ottaa yhteys puhelimitse. Viime kädessä rahapeliyhtiö voi asettaa pelaajalle pelieston, mikäli haitallinen pelaaminen jatkuu toimenpiteistä huolimatta. Alankomaissa peliyhtiöt siirtävät valvontaviranomaisen järjestelmään kaiken datan pelitapahtumat ja interventiot mukaan lukien.

#### Ruotsi

Pelaajat voivat asettaa itselleen tappio- ja talletusrajat päivä-, viikko- tai kuukausikohtaisesti. Rajaa voi muuttaa ja lasku tulee voimaan välittömästi, mutta nosto vasta aikaisintaan 72 tunnin kuluttua. Rajat ovat yhtiökohtaisia.

Eräitä fyysisiä rahapeliautomaatteja koskee 5 000 Ruotsin kruunun, eli noin 430 euron (18.4.2024 kurssilla) viikkokohtainen enimmäistappioraja. Toimiluvanhaltijan on aktiivisesti selvitettävä, onko pelaajalla peliongelmaa, jos hän asettaa talletusrajaksi vähintään 10 000 SEK (18.4.2024 kurssilla noin 860 euroa) kuukaudessa.

Toimiluvanhaltijoiden tulee tarjota pelaajille mahdollisuus kaiken pelaamisen estämiseen määrääjäksi tai toistaiseksi. Toistaiseksi voimassa olevaan peliestoon voi hakea muutosta aikaisintaan 12 kuukauden kuluttua sen asettamisesta. Viranomainen ylläpitää keskitettyä kaikkea järjestelmän sisäistä pelaamista koskevaa pelinestojärjestelmää (Spelpaus). Nopeatempoisissa verkon välityksellä toimeenpantavissa rahapeleissä pitää olla myös mahdollisuus välittömään 24 tunnin pelaamisen estämiseen.

#### Tanska

Jokaisen toimiluvanhaltijan tulee mahdollistaa pelaajalle päivä-, viikko- ja kuukausikohtaisen talletusrajan asettaminen. Pelaajan tulee asettaa rajat ennen pelaamista. Rajojen muutosten osalta nostot voivat tulla voimaan aikaisintaan 24 tunnin päästä. Lainsäädännössä ei ole määritetty, kuinka suurina rajat saavat enimmillään olla.

Viranomainen ylläpitää keskitettyä pelinestojärjestelmää (ROFUS), joka kattaa kaikki toimiluvanhaltijat. Peliestot koskevat sekä verkon välityksellä toimeenpantavia rahapelejä että

rahapeliin fyysistä myyntikanavaa. Pelieston voi asettaa 24 tunniksi, kuukaudeksi, kolmeksi kuukaudeksi, puoleksi vuodeksi tai toistaiseksi voimassa olevaksi. Toistaiseksi voimassa oleva esto voidaan purkaa aikaisintaan 12 kuukauden kuluttua sen asettamisesta. Pelaajilla tulee olla mahdollisuus peliестoon myös suoraan yksittäisen toimiluvanhaltijan palvelusta käsin.

## Norja

Norjassa lakiin on kirjattu vaatimus tappiorajan asettamisesta päivä- ja kuukausikohtaisesti. Tappioraja koskee lähes kaikkea pelitarjontaa. Kaikkia Norsk Tippingin pelejä koskeva yhteenlaskettu enimmäistappioraja on 20 000 Norjan kruunua (NOK)<sup>117</sup> kuukaudessa. Hevospelejä koskeva kuukausittainen tappioraja on saman suuruinen.

Lisäksi seuraavia Norsk Tippingin pelejä koskevat poikkeavat enimmäisrajat tietyille nopearytmisille kasinopeleille:

- Multix-peli 650 NOK/vuorokausi ja 2,700 NOK/kuukausi (18.4.2024 kurssilla noin 56 €/vuorokausi ja 230 €/kuukausi)
- Belago-peli 900 NOK/vuorokausi ja 4,400 NOK/kuukausi (18.4.2024 kurssilla noin 77 €/vuorokausi ja 380 €/kuukausi)
- KongKasino-, Bingoaria-, E-Flax- ja Yezz! -pelit yhteensä 4,000 NOK/päivä ja 7,500 NOK/kuukausi (18.4.2024 kurssilla noin 340 €/päivä ja 640 €/kuukausi)

Tappiorajat eivät koske Norsk Tippingin tiettyjä lotto- ja arvontapelejä.

Pelaajaa on säännöllisesti informoitava tiettyihin nopeitempoisten verkossa tarjottaviin rahapeleihin käytetystä peliajasta. Vastaavasti pelaajan on itse asetettava päivittäiset aikarajat näille peleille. Mikäli pelaaja haluaa laskea rajojaan, on niiden tultava voimaan välittömästi. Tunnin pelaamisen jälkeen pelaajan on pidettävä pakollinen vähintään 15 minuuttia kestävä tauko näiden pelien pelaamisesta.

Rahapelitoimijoiden Norsk Tipping ja Rikstoto on myös tarjottava pelaajalle mahdollisuus oman pelaamisen estämiseen. Mahdollista on tehdä esto eri aikaväleille (myös ennakoivasti ja toistuvasti esim. tietyille viikon/kuukauden päville), eri peleille/pelityypeille sekä eri pelaamisen kanaville. Pelieston kesto ei voi lyhentää, mutta sitä voi pidentää. Toistaiseksi voimassa olevaan peliестoon voi hakea muutosta aikaisintaan vuoden kuluttua.

## Saksa

Pelaajien tulee nettikasinosivustolla rekisteröitymisen yhteydessä asettaa itselleen rahansiirtoraja, joka koskee yhteisesti kaikkia tarjoajia. Valvova viranomaisen ylläpitää keskitettyä rahansiirtorajarekisteriä. Yli 1 000 euron rahansiirtorajan asettaminen edellyttää varallisuustarkastusmenettelyä (ns. affordability check). Tässä menettelyssä tarkistetaan muun muassa pelaajan säännölliset tulot ja velat. Maksukykyarvion perusteella pelaaja voi asettaa 1 000 euroa korkeamman rahansiirtorajan, joka on kuitenkin enintään 30 000 euroa kuukaudessa. Pelaaja voi muuttaa itse rajojaan, mutta rajojen nostot tulevat voimaan

---

<sup>117</sup> 20 000 NOK = 1 726,89 euroa (11.4.2024 haetun valuuttakurssin mukaan 1 Norjan kruunu = 0,086 euroa).

aikaisintaan seitsemän päivän kuluttua, laskujen tullessa voimaan heti. Rahansiirtoraja koskee kaikkia verkon välityksellä toimeenpantavia rahapelejä, pois lukien lottopelit, joiden arvonta tapahtuu korkeintaan kahdesti viikossa.

Nettikasinolla suurin sallittu pelikierroskohtainen panos on 1 euroa. Fyysisiä raha-automaateissa tuntikohtainen enimmäistappio on rajoitettu 60 euroon ja enimmäisvoitot 400 euroon tuntia kohden.

Viranomaiset ylläpitävät keskitettyä pelistorekisteriä (OASIS), joka kattaa kaiken pelaamisen. Pelieston asettaminen voi tapahtua joko pelaajan itsensä, mutta myös rahapeliyhtiön toimesta tiettyjen ehtojen täytyessä (seurantavelvollisuus). Verkon välityksellä toimeenpantavissa raha-automaattipeleissä pelaajien on pidettävä pakollinen 5 minuutin tauko tunnin pelaamisen jälkeen.

## Belgia

Pelaajilta ei vaadita enimmäistappiorajojen asettamista. Laissa kuitenkin säädellään enimmäistappioista seuraavasti:

- Luokan 2 pelisalit: enimmäistappioraja 25 euroa tunnissa
- Luokan 3 anniskelupaikat ja luokan 4 vedonlyöntipisteet: enimmäistappioraja 12,5 euroa tunnissa

Pelaajat voivat siirtää pelitileilleen enintään 200 euroa viikossa. Tähän voi hakea poikkeusta osoittamalla riittävät perusteet ja maksukyvyyn.

Verkon välityksellä rahapelejä toimeenpanevien rahapeliyhtiöiden on tarjottava pelaajille mahdollisuus pelaamisen estämiseen. Pelieston aikana pelaajiin ei saa kohdentaa markkinointia. Kansallinen pelistorekisteri (EPIS) kokoaa yhteen kaikki pelieston asettaneet henkilöt. EPIS kattaa myös fyysisen myyntikanavan kasinopelit, raha-automaatit ja vedonlyönnin. Pelaaja voi itse pyytää peliестoa, mutta sen voi tehdä myös hänen ohella kolmas osapuoli. Pelieston minimikesto on kolme kuukautta.

## Alankomaat

Pelaajien on rekisteröitymisen yhteydessä ilmaistava rahapeliyhtiölle ajalliset ja taloudelliset rajat pelaamistaan koskien. Käytännössä nämä pitävät sisällään palvelun käyttöä koskevat aikarajoituksen päivää, viikkoa tai kuukautta kohden, sekä rahansiirtorajan päivää, viikkoa tai kuukautta kohden ja enimmäismäärän pelitilin saldolle.

Alankomaissa on käytössä keskitetty pelistorekisteri (CRUKS). Toimiluvanhaltijan tulee estää pelaajan pelaaminen hänen näin halutessaan. Peliesto voidaan asettaa tietyin edellytyksin myös riippumatta pelaajan tahdosta.

## Ranska

Verkon välityksellä toimeenpantavien rahapelien tarjoajien tulee pyytää pelaajia asettamaan rahansiirtorajat ennen pelaamista. Pelaajan tulee asettaa enimmäisraja rahansiirroille seitsemän päivän aikaikkunassa. Lisäksi pelaajan tulee asettaa yläraja panostuksille seitsemän päivän aikaikkunassa. Pelaaja voi muuttaa näitä rajoja. Rajojen lasku tulee voimaan välittömästi ja



nosto 48 tunnin kuluttua asettamisesta. Lainsäädännössä ei ole määritetty, kuinka suuria rajat saavat enimmillään olla.

Ranskassa on käytössä "L'interdiction volontaire de jeux" -peliesto-ohjelma, joka asettaa yleisen eston verkkorahapelaamiseen, kasinoille ja pelihalleihin. Esto on voimassa vähintään kolme vuotta. Peliestolistaa ylläpitää ANJ. Operaattoreiden pitää uusien pelaajien ja jokaisen sisäänkirjautumisen yhteydessä tarkistaa kuuluuko kyseinen pelaaja estolistalle. Pelaaja voi pyytää myös rahapeliyhtiötä estämään pelaamisen tietyillä verkkosivuilla. Eston aikana pelaaja ei voi avata uusia pelitilejä.

Verkon välityksellä toimeenpantavan pokerin pelaajien on asetettava aikaraja ennen pelaamisen aloittamista. Operaattoreiden on näytettävä pelaamisen yhteydessä laskuri, joka esittää kuinka paljon asetetusta aikarajasta on jäljellä. Lisäksi operaattorin on muistutettava pelaajaa kun 30 minuuttia ja 10 minuuttia asetetusta aikarajasta on jäljellä.

#### 5.2.4 Rahapeliä markkinointi ja sponsorointi

##### Yleistä eri maiden lainsäädännöstä

Eri Euroopan valtioiden lainsäädännöt eroavat toisistaan rahapeliä markkinoinnin ja siihen kohdistuvien rajoitusten osalta. Rahapeliä markkinointia koskevaa sääntelyä on tiukennettu viime vuosina esimerkiksi Alankomaissa, Belgiassa ja Italiassa. Rahapeliä markkinointi on kokonaan kielletty Italiassa ja Belgiassa. Rahapeliä televisio- ja radiomainonta on kielletty Alankomaissa. Espanjassa rahapeliä televisiomainokset on sallittu vain öiseen aikaan kello 1–5 välillä. Saksassa markkinointi televisiossa, radiossa ja internetissä on sallittu vain iltayhdeksän ja aamukuuden välillä. Useiden valtioiden lainsäädännössä yleisenä linjana on, että rahapelejä saa mainostaa henkilökohtaisesti ainoastaan siihen suostumuksensa antaneille henkilöille. Alaikäisille suunnattuun markkinointiin kohdistuu useissa valtioissa rajoituksia samoin kuin erityisten pelihaittojen vaaran sisältävien rahapeliä elämykselliseen markkinointiin ja sponsorointiin. Rahapeliä markkinointi on kielletty urheilujoukkueiden pelipaidoissa tai sponsoreina Italiassa, Belgiassa ja Alankomaissa. Isossa-Britanniassa rahapeliä TV-mainokset on kielletty urheilutapahtumien aikana. Lisäksi erilaisten bonusten käyttöä säännellään tarkasti useissa maissa. Yleinen linjaus erilaisissa bonus- ja kanta-asiakasjärjestelmissä esimerkkimaissa on se, että pelaajalle tarjottavat edut eivät saa olla taloudellisesti merkittäviä ja sitä kautta houkutelua pelaamaan.

##### Ruotsi

Ruotsissa ainoastaan toimiluvanhaltija saa markkinoida rahapelejä. Toimiluvanhaltija kantaa vastuun sääntelyn noudattamisesta ja valvovalla viranomaisella on toimivalta puuttua markkinointia koskevien sääntöjen rikkomuksiin.

Rahapelilainsäädännön nojalla markkinoinnin on oltava "maltillista" (måttfullhet). Oikeuskäytännössä säännöksen vastaisena markkinointina on pidetty esimerkiksi mainontaa, joka kannustaa pelaamaan välittömästi ja jossa annetaan ymmärtää, että pelaajan taidot voivat vaikuttaa pelin lopputulokseen. Myös "voitto tililläsi viidessä minuutissa"-toteamuksen

katsottiin rikkovan rahapeliin liittyvää maltillisuuden vaatimusta.<sup>118</sup> Myös mainontaa, jossa ei kerrottu selkeästi bonusten ja ilmaiskierrosten rajoituksia, on oikeuskäytännössä pidetty maltillisuusvaatimuksen vastaisena.<sup>119</sup> Maltillisuudelle ei ole kuitenkaan muodostunut kattavia kriteerejä, mikä on osoitus termin määrittelyn ongelmallisuudesta. Rahapeliin liittyviä rajoituksia koskeviin rajoituksiin lukeutuu myös muun muassa se, että markkinointia ei saa kohdentaa alaikäisille tai pelaajille, joille on näiden omasta tai toimiluvanhaltijan toimesta estetty kohdennettu mainonta. Lisäksi toimiluvanhaltijan on sisällytettävä markkinointiinsa valvojan viranomaisen tunnus. Rahapeleihin liittyviä bonuksia ei saa myöskään tarjota pelin aikana eikä pelaaja saa tarjota ostettavaksi luotolla. Talletusbonuksen voi tarjota vain ensimmäisellä kerralla, kun uusi asiakas pelaa toimiluvanhaltijan pelejä.<sup>120</sup>

Ruotsin kuluttajavirastolla (Konsumentverket) ja Spelinspektionenilla on jaettu valvontavastuu pelilain markkinointia koskevien säännösten osalta. Markkinointisäännösten noudattamista on valvottu aktiivisesti toimilupajärjestelmään siirtymisen jälkeen. Spelinspektionen on esimerkiksi määrännyt yhteensä 48,6 miljoonan kruunun sanktiot viidelle rahapeliyritykselle sen jälkeen, kun niiden havaittiin tarjonneen vedonlyöntimahdollisuutta urheilutilaisuuksissa, joissa enemmistö osallistujista oli alle 18-vuotiaita.

#### Tanska

Tanskan lainsäädäntö sallii vain toimiluvanhaltijoiden markkinoida rahapelejä. Laittomia mainoksia julkaisevat mediat ovat vastuussa rikkomuksistaan. Markkinoinnille on asetettu viisi keskeistä rajoitusta: (1) voittomahdollisuus on esitettävä siten totuudenmukaisella tavalla, ettei voiton mahdollisuus näyttäyty suurempana kuin mitä se on, (2) rahapelaaminen on esitettävä viihdemuotona, (3) mainontaa ei saa kohdistaa lapsiin ja alle 18-vuotiaisiin, (4) markkinoinnissa ei saa hyödyntää julkisuuden henkilöitä kertomaan rahapelaamisella olleen vaikutusta heidän menestykseensä ja (5) mainonnan sisällöstä ei saa tulla sellaista kuvaa, että rahapelaaminen olisi ratkaisu taloudellisiin ongelmiin tai toisi pelaajalle sosiaalista hyväksyntää. Markkinoinnissa on myös annettava tiettyjä tietoja kuten muun muassa rahapelaamisen ikäraja, viranomaisen vastuullisen pelaamisen päivystävä numero ja mahdollisuus estää pelaaminen (peliestorekisteri ROFUS). Markkinoinnin on myös sisällettävä rahapelejä valvojan viranomaisen (Spillemyndigheden) tunnus. Lisäksi bonuksia markkinoitaessa kaikki ehdot on ilmoitettava samassa yhteydessä selkeästi ja yksiselitteisesti. Kuluttajaluottoja ei saa markkinoida rahapelimarkkinoinnin yhteydessä. Markkinointiviestejä ei saa lähettää henkilöille, jotka ovat asettaneet väliaikaisen tai pysyvän pelioston.<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> Dom i målet KO—Elec Games (Ninja Casino), 22.11.2019. Ruotsin kuluttaja-asiamiehen tiivistelmä ratkaisusta saatavilla osoitteessa <https://www.konsumentverket.se/aktuellt/mal-domar-och-forelagganden/domar/domar-2019/dom-i-malet-ko-elec-games-ninja-casino/>. Viitattu 17.4.2024.

<sup>119</sup> Dom i målet KO – AG Communications (Karamba), 9.11.2020. Ruotsin kuluttaja-asiamiehen tiivistelmä ratkaisusta saatavilla osoitteessa <https://www.konsumentverket.se/aktuellt/mal-domar-och-forelagganden/domar/domar-2020/dom-i-malet-ko--ag-communications-karamba/>. Viitattu 17.4.2024.

<sup>120</sup> Markkinoinnin rajoituksia on kuvattu tarkemmin esimerkiksi Ruotsin Kuluttajaviraston (Konsumentverket) internetsivuilla <https://www.konsumentverket.se/marknadsratt-foretag/spel-alkohol-tobaksfria-nikotinprodukter-e-cigaretter-och-tobak-regler-for-foretag/>.

<sup>121</sup> Asiasta tarkemmin ks. Spillemyndigheden (2022). The Danish Gambling Authority's guide on sales promotion. Julkaistu 1.3.2022. Saatavilla osoitteessa <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2023->

Norja

Norjan rahapelimarkkinointisäännösten<sup>122</sup> mukaan rahapelien markkinointi on rajoitettava tiukasti siihen, mikä on välttämätöntä pelitarjonnasta tiedottamiseksi ja yhteiskunnan pelihalun ohjaamiseksi vastuulliseen ja turvalliseen rahapelitarjontaan. Yksinoikeuden omaavien toimijoiden on mukautettava markkinointi markkinointipaineeseen, jota ne kohtaavat toimijoilta, jotka suuntaavat markkinointiaan Norjan markkinoille ilman lupaa. Norjan valvova viranomainen antoi vuonna 2023 määräyksen Norsk Tippingille ja Norsk Rikstotolle vähentää rahapelien markkinointikustannuksia.

Mainonnassa on oltava selkeät ikärajatiedot ja neuvontapuhelimen yhteystiedot. Markkinoinnin on oltava tosiasioihin perustuvaa ja informatiivista, asianmukaisesti ohjeistavaa eikä harhaanjohtavaa. Rahapelissä voittamisen todennäköisyydestä on annettava tietoja siinä määrin kuin se on käytännössä mahdollista. Tiedot on esitettävä selkeästi ja niiden on oltava oikeita, jotta markkinoinnista ei saa sellaista vaikutelmaa, että voittomahdollisuudet ovat suuremmat kuin ne todellisuudessa ovat. Kokonaispalkintopotin markkinoinnissa on ilmoitettava selkeästi, kuinka paljon kukin pelaaja voi voittaa pelissä.

Lisäksi markkinoinnin sisältöä koskevat seuraavat rajoitukset:

1. rahapeleihin osallistumista ei saa ihannoida tai esittää riskittömänä;
2. sisällön ei tule antaa vaikutelmaa, että uhkapeleihin osallistuminen voi ratkaista taloudellisia ongelmia, tarjota toimeentuloa tai sosiaalista hyväksyntää pelaajille,
3. ei arkipäiväistetä pelaamista esittämällä ostotilanne normaalina osana kuluttajien arkea;
4. ei kannusteta pelaajia kattamaan uhkapelaamisesta aiheutuvia tappioita uusilla uhkapeleillä;
5. ei käytetä kuuluisia ihmisiä tavalla, joka viittaa siihen, että osallistuminen uhkapeleihin on vaikuttanut heidän menestykseensä;
6. mainonta ei saa olla kohtuuttoman tunkeilevaa tai aggressiivisia muodoltaan, sisällöltään, äänen, kuvien, animaatioiden tai muiden liikkuvien kuvien käytöltään eikä asiayhteydeltään yleensä.

Norjassa on myös kiellettyä käyttää alle 18-vuotiaita henkilöitä rahapelitarjouksen markkinoinnissa tai osana rahapeliyhtiön brändäystä. Kuluttajalle ei myöskään saa tarjota etua vastineeksi suostumuksesta suoramarkkinointiin. Norjassa on myös kiellettyä

---

[01/The%20Danish%20Gambling%20Authoritys%20guide%20on%20sales%20promotion%20-%20Version%204.1.pdf](#). Ks. myös Spillemyndigheden (2022). The Danish Gambling Authority's guide on duty of disclosure when marketing and advertising gambling. Julkaistu 21.3.2022. Saatavilla osoitteessa <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2022-04/The%20Danish%20Gambling%20Authoritys%20guide%20on%20duty%20of%20disclosure%20when%20marketi%20-%20Version%202.1.pdf>.

<sup>122</sup> Forskrift om pengespill (pengespillforskriften).

suoramarkkinointi henkilöille, jotka ovat estäneet oman pelaamisen. Myöskään se, mihin rahapeleistä saatu tuotto käytetään, ei saa olla keskeinen tai hallitseva osa markkinointia.

Norjassa muille kuin toimiluvanhaltijoille asetettu kieltö tarjota rahapelejä koskee myös rahapelien tarjoamiseen liittyviä oheispalveluita kuten markkinointia. Kiellettyyn rahapelitoiminnan markkinointiin liittyy samanlainen vastuu kuin itse rahapelien tarjoamiseen. Aiemmin markkinointikieltöä ei sovellettu ulkomaiseen televisiomainontaan, jota pidettiin sallittuna silloin, kun mainonta tapahtuu lähetysmaan lainsäädännön mukaisesti riippumatta lähetyksen kohdemaan lainsäädännöstä. Ulkomaista markkinointia kuitenkin vaikeutettiin vuoden 2021 alusta alkaen, kun viestinnästä vastaavalle viranomaiselle (Medietilsynet) annettiin valtuudet estää televisio- ja audiovisuaalista markkinointia, joka rikkoo Norjan rahapelilainsäädäntöä.

#### Alankomaat

Alankomaissa tuli heinäkuussa 2023 kielletyksi kohdentamaton verkon välityksellä toimeenpantavien rahapelien markkinointi. Internetissä ja maksullisilla televisiokanavilla markkinointi on sallittua rajoitetusti. Markkinointia ei saa kohdentaa alle 24-vuotiaille ja muille haavoittuville väestöryhmille, vähintään 95 prosenttia mainonnasta tulee kohdentua yli 24-vuotiaille ja henkilöillä on oikeus olla altistumatta rahapelien markkinoinnille. Rahapeliyhtiöiden on tullut lopettaa televisio-ohjelmien sponsorointi viimeistään 1.7.2024 ja urheilujärjestöjen sponsorointi viimeistään 1.7.2025. Joulukuussa 2022 Alankomaiden valvova viranomaisena määräsi valtion monopolikasinoyhtiön Holland Casinon ottamaan pois sivustoltaan mainokset, jotka koskivat sen kivijalkakasinoja. Lainsäädäntö sallii sivustojen mainostavan vain verkon välityksellä toimeenpantavia rahapelejä.

Alankomaissa ei ole lainsäädäntöön perustuvia televisio- tai radiomainonnan rajoituksia, mutta joulukuussa 2021 rahapeliyhtiöt, radioasemat, televisiokanavat ja muut mediajärjestöt sopivat määräämääräaikaisten vapaaehtoisista markkinointisäännöistä: 1) enintään kolme TV-mainosta per mainostauko, 2) mainosten enimmäispituus on rajoitettu 30 sekuntiin, 3) kaksoismainonta on kielletty (mainos ei voi jakautua toiseksi mainokseksi), 4) mainoksia ei voi näyttää sellaisten ohjelmien aikana tai sellaisilla kanavilla, jotka tavoittavat enemmän kuin 25 prosenttia nuorista aikuisista (18–24-vuotiaat) ja/tai alaikäisiä, 5) mainoskieltö klo 6-9 aikana koskee myös internetiä, 6) bonusten käyttökieltö nuorille aikuisille, 7) bonuksen enimmäismäärä 250 euroa.

#### Ranska

Ranskassa rahapelaamisen markkinointia säännellään tiukasti. ANJ:llä on oikeus määrätä verkkoesta niille sivustoille, jotka tarjoavat tai mainostavat laittomia rahapelejä. ANJ on myös aloittanut toimet kumppanuusmarkkinointia vastaan eri alustoilla, jotta ne edistäisivät tehokkaammin laittoman rahapelitarjonnan lopettamista viittauksella laittomille rahapelisivustoille tai laittomaa rahapelitarjontaa mainostaville sivustoille. Jokaisessa mainoksessa on oltava viesti, joka kertoo rahapelaamisen riskeistä ja sisältää auttavan puhelimen numeron. Viestin on katettava mainoksen pinta-alasta vähintään 7 prosenttia. Sama koskee verkossa tapahtuvaa mainontaa. Varoittavan tekstin tulee näkyä samaan aikaan kuin mainoksen. Kaikki kaupallinen viestintä jonkin rahapeliyhtiön hyväksi on kiellettyä. Kaupallinen viestintä ei saa innostaa liialliseen rahapelaamiseen, saati arkipäiväistä tai korostaa sitä, ei saa vihjata pelaamisen myötävaikuttavan menestymiseen yhteiskunnassa, ei saa sisältää vääriä lupauksia voitoista tai voitettavista summista, ei saa vihjata pelaamisen olevan ratkaisu henkilökohtaisiin, ammatillisiin, sosiaalisiin tai psyykkisiin ongelmiin, ei saa esittää pelaamisen olevan tapa ansaita rahaa tai vaihtoehto ansiotyölle. Myös sellainen kaupallinen

viestintä on kiellettyä, joka esittää alaikäisiä ostamassa rahapelejä, uskottelee alaikäisille rahapelien olevan heille sopiva harrastus tai esittää alaikäisten elämään kuuluvia henkilöitä tai hahmoja. Kiellettyjä ovat kaikki mainokset, jotka ovat lapsille ja nuorille suunnattuja tai heille visuaalisesti, ääniltään, sanoiltaan tai teksteiltään erityisen houkuttelevia.

Edistääkseen rahapelien markkinointia koskevan sääntelyn tehokasta soveltamista ANJ on allekirjoittanut yhteistyösopimuksen kansallisen mainontaa valvovan viranomaisen kanssa. Sopimus sisältää viisi kohtaa: 1) näiden kahden viranomaisen roolien selkeyttäminen, 2) yhteistyö viranomaisten kesken, 3) tietojen vaihto viranomaisten kesken, 4) vuosittainen rahapeliyhtiöiden mainosten ja markkinoinnin seuranta, 5) säännöllinen yhteistyö koskien työkaluja (esim. vastuullisen vaikuttamisen sertifiointi). Ranskassa rajoitetaan lailla sosiaalisen median vaikuttajien rahapelimarkkinointia. Rahapelimainonta on kielletty, ellei kuvan tai videon aikana näy banneri, jossa lukee rahapelien olevan sallittua vain täysi-ikäisille.

## Belgia

Belgiassa on kesäkuusta 2023 lähtien rajoitettu markkinointia siten, että tietyt mainostyypit ovat kiellettyjä. Vuodesta 2025 lähtien rajoitukset koskevat myös urheilujärjestöjen sponsorointia.

Kesäkuusta 2023 lähtien kiellettyä on ollut 1) mainospalat radiossa, televisiossa ja elokuvateattereissa, 2) ilmoitukset ja videoilmoitukset sivustoilla, digikanavilla ja sosiaalisessa mediassa, 3) mainokset aikakauslehdissä tai sanomalehdissä, 4) mainosjulisteet julkisilla paikoilla, 5) sähköpostitse, postitse, viestipalveluissa, tekstiviestein tai sosiaalisessa mediassa tai mainoslehtisissä lähetetyt personoidut mainokset. Vuoden 2025 alusta lukien kaikenlainen mainonta (liput, julisteet, taulut tai mainospalat) on kiellettyä urheilukentillä (stadioneilla). Vuoden 2027 loppuun saakka rahapeliyhtiön nimi saa kuitenkin olla merkittynä pelipaidan selkäpuolelle (enintään koossa 7,5 cm x 10 cm). Vuoden 2028 alusta lukien edellä mainittu mainoskielto koskee myös ammattuurheilujärjestöjä. Muut urheilujärjestöt voivat edelleen käyttää sponsorien nimiä pelipaidoissa enintään koossa 50 cm<sup>2</sup>. Belgiassa sponsorointia koskeva verotus kiristyy, eivätkä rahapeliyhtiöiden sponsorointikulut ole jatkossa vähennyskelpoisia. Saman tyyppisiä toimenpiteitä kohdistuu myös Loterie Nationale -yhtiöön. Belgiassa lainsäädäntö kieltää bonusten tarjoamisen ja kaiken rahapelaamiseen kannustamisen lupaamalla uuden pelikierroksen tai hävittyjen rahojen takaisin saamisen.

## Espanja

Maan parlamentin hyväksymä markkinointia koskeva asetus tuli voimaan lokakuussa 2020. Asetus kieltää tervetuliaisbonukset, urheilusponsoroinnin ja rajaa rahapelimainonnan radiossa, televisiossa ja verkkopalveluissa kello 1–5 välillä.

Julkisuuden henkilöitä ei saa hyödyntää rahapelien markkinoinnissa. Ilmaispelit saavat olla tarjolla vain rekisteröityneille rahapelaajille. Mainoksia ei saa esiintyä etsittäessä hakukoneella tietoa verkossa, ellei kuluttaja käytä erityisiä rahapelaamiseen ja vedonlyöntiin liittyviä hakusanoja. Verkossa ei muutoinkaan ole sallittua mainostaa rahapelejä, jollei se tapahdu rahapeliyhtiön sivustolla tai rahapeliteollisuuteen kytkeytyvillä sivustoilla. Sosiaalisessa mediassa ja videopalvelimien välityksellä voi näyttää mainoksia, kunhan alaikäiset eivät voi niitä nähdä. Lisäksi palvelujen käyttäjillä tulee olla mahdollisuus estää mainokset ja alustoiden/palvelimien ylläpitäjillä työkalut näyttää mainoksia vain seuraajilleen ja rekisteröityneille pelaajille. Rahapeliyhtiöiden on noudatettava rajoituksia paikallisella ja valtakunnallisella tasolla.

## 5.2.5 Rahapelitoiminnan valvonta, viranomaisen toimivaltuudet ja rahoitus, väärinkäytösten ja rikosten estäminen sekä kuluttajansuoja

### Ruotsi

Ruotsissa toimilupien myöntämisestä ja rahapelitoiminnan valvonnasta, ml. rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta, vastaa Spelinspektionen. Ruotsin siirtyessä yksinoikeusjärjestelmästä toimilupajärjestelmään viranomaisen pysyi samana, mutta sille säädettiin uusia tehtäviä ja viranomaisen nimi muutettiin. Spelinspektionen toimii peliesticasterin (Spelpaus) rekisterinpitäjänä. Spelinspektionen seuraa myös rahapelimarkkinoiden kehitystä. Spelinspektionen toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Spelinspektionenin vuoden 2022 vuosiraportin mukaan sen palveluksessa oli vuoden 2022 lopussa 66 työntekijää. Lisäksi virastolla oli kahdeksan palvelussuhdeasetuksen nojalla palkattua rahapelitoimintaa valvovaa tarkastajaa. Henkilöstön määrä lisääntyi noin 50 prosenttia toimilupajärjestelmään siirryttäessä. Spelinspektionenin vuoden 2022 vuosiraportin mukaan suureen osaan sen päätöksistä haetaan muutosta valittamalla, mikä vaikuttaa merkittävästi viranomaisresursseihin. Vuonna 2022 Spelinspektionenin kustannukset olivat yhteensä 77 335 000 kruunua (noin 6,8 miljoonaa euroa).

Ruotsin lainsäädäntöön sisältyy useita eri toimivaltuuksia Spelinspektionenille rahapelitoiminnan valvomiseksi. Spelinspektionen voi antaa lain tai sen nojalla annettujen määräysten tai ehtojen noudattamiseksi tarpeellisia määräyksiä ja kieltoja. Määräystä tai kieltoa koskevaa päätöstä voidaan tehostaa uhkasakolla. Spelinspektionenilla on myös laajat tarkastus- ja tiedonsaantioikeudet. Sillä on esimerkiksi oikeus päästä tiloihin, joissa harjoitetaan tai voidaan olettaa harjoitettavan rahapelejä tai joissa säilytetään tai käsitellään pelilaitteita, oikeus saada valvontaa varten tarpeelliset tiedot ja asiakirjat sekä oikeus saada valvonnan kannalta tarpeellista apua toimenpiteen kohteelta. Jos toimiluvanhaltija kuuluu konserniin, Spelinspektionenilla on oikeus saada muilta konserniin kuuluvilta yrityksiltä tiedot toiminnasta ja siihen liittyvistä seikoista, jotka ovat tarpeen toimiluvanhaltijan valvomiseksi. Lakiin sisältyy myös säännökset tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuudesta, jos hän toimiessaan toimiluvanhaltijan palveluksessa saa tietoonsa esimerkiksi seikkoja, joissa voi olla kyse toimiluvanhaltijan toimintaa koskevan säädöksen olennaisesta rikkomisesta tai jotka voivat vaikuttaa kielteisesti toimiluvanhaltijan toiminnan jatkumiseen. Tilintarkastajalla on vastaava ilmoitusvelvollisuus, jos hän saa tietoonsa edellä mainittuja seikkoja suorittaessaan tehtäviä toimiluvanhaltijan emoyrityksessä tai tytäryrityksessä taikka yrityksessä, jolla on vastaavanlainen suhde toimiluvanhaltijaan. Jos toimiluvanhaltija ei toimita laissa edellytetyjä tietoja ajoissa, Spelinspektionen voi määrätä toimiluvanhaltijan maksamaan enintään 100 000 kruunun myöhästymismaksun.

Ruotsissa pelaajan ja rahapeliyhtiön välisestä erimielisyydestä tulee ensisijaisesti tehdä valitus yritykselle. Spelinspektionen ei käsittele pelaajan ja rahapeliyhtiön välisiä erimielisyyksiä eikä Ruotsissa ole Suomen arpajaislain 48 §:n mukaista ratkaisusuositusmenettelyä. Ruotsissa sen sijaan yleinen valituslautakunta ARN voi tutkia rahapeleihin ja arpajaisiin liittyviä riitoja, jos niiden arvo on yli 1 000 kruunua. ARN:n päätös on suositus, josta ei voi valittaa, mutta se ei myöskään estä asian viemistä yleiseen tuomioistuimeen. Kuluttajalle kielteisestä päätöksestä ei anneta lisätietoja, mutta myönteisestä päätöksestä kuluttajalle lähetetään jälkikäteen kysely, jolla pyritään selvittämään, onko yritys noudattanut suositusta. Mikäli yritys ei ole noudattanut suositusta, ARN on yritykseen yhteydessä ja pyytää perusteluja suosituksen noudattamatta jättämiselle.

Spelinspektionen voi tehdä verkossa koeostoja peiteltyllä henkilöllisyydellä (testköp). Lisäksi viranomainen voi fyysisten pelien osalta osana ikärajasäännösten valvontaa toteuttaa valvontaostoja (kontrollköp). Valvontaostoissa viranomainen voi käyttää apunaan ainoastaan henkilöä, joka on täyttänyt kyseiseen pelin pelaamiseksi edellytetyn iän. Laissa säädetään muun muassa toimiluvanhaltijoita koskevista teknisistä vaatimuksista ja niihin liittyvästä akkreditoinnista sekä viranomaisen toimivallasta vaatia toimiluvanhaltijaa teettämään arviointi siitä, että esimerkiksi pelijärjestelmät täyttävät asetetut vaatimukset. Spelinspektionen voi määrätä erityisiä valvoja suorittamaan valvontatehtäviä. Laissa säädetään myös viranomaisen oikeudesta saada virka-apua poliisilta.

Lainsäädännön, määräysten tai toimiluvan ehtojen vastaiseen toimintaan puuttumiseksi laissa säädetään erilaisista keinoista. Jos toimiluvan myöntämisen edellytykset eivät enää täyty tai jos toimiluvanhaltija muutoin laiminlyö lain tai sen nojalla annettujen määräysten tai ehtojen mukaiset velvollisuutensa, Spelinspektionenin on velvoitettava toimiluvanhaltija määräajassa oikaisemaan taikka päättää kiellosta, ehtojen muuttamisesta tai huomautuksesta. Jos rikkomus on vakava, toimilupa on peruutettava tai Spelinspektionen antaa varoituksen, jos se katsotaan riittäväksi. Spelinspektionen voi olla ryhtymättä toimenpiteisiin, jos rikkomus on vähäinen, jos toimiluvanhaltija tekee oikaisun, tai jos toinen viranomainen on ryhtynyt häneen kohdistuviin toimenpiteisiin ja nämä toimenpiteet arvioidaan riittäviksi.

Laissa säädetään myös pakottavista ja harkinnanvaraisista toimiluvan peruuttamisen edellytyksistä. Spelinspektionenin on peruutettava toimilupa, jos toimiluvanhaltija 1) on saanut toimiluvan antamalla vääriä tietoja tai muulla sopimattomalla tavalla, 2) ei ole vuoden kuluessa toimiluvan myöntämisestä ryhtynyt harjoittamaan toimiluvan kohteena olevaa pelitoimintaa, 3) ei ole kuuden kuukauden yhtäjaksoisesti harjoittanut toimiluvassa tarkoitettua toimintaa, 4) on ilmoittanut luopuvansa toimiluvasta tai 5) on asetettu konkurssiin tai yhtiö on päätetty määrätä selvitystilaan. Edellä mainituissa 1–3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa voidaan antaa varoitus, jos se on riittävää.

Luonnollisen henkilön osalta Spelinspektionen voi peruuttaa toimiluvan, jos toimiluvanhaltija on olennaisesti rikkonut elinkeinotoimintaa koskevia velvoitteita tai on syyllistynyt vakaviin rikoksiin. Jos toimiluvanhaltijana oleva oikeushenkilö on olennaisesti rikkonut elinkeinotoimintaa koskevia velvoitteita tai on syyllistynyt vakavaan rikollisuuteen, Spelinspektionen voi määrätä oikeushenkilön korjaamaan asian. Jos korjausta ei tehdä, Spelinspektionen voi peruuttaa toimiluvan. Jos puute koskee sitä, jolla on 4 luvussa tarkoitettu huomattava omistusosuus, viranomainen voi vaatia toimiluvanhaltijaa luopumaan niin suuresta osasta osakkeista tai osuuksista, että omistusta ei sen jälkeen voida pitää huomattavana, tai jos omistusosuuden haltija on oikeushenkilö, vapauttamaan epäpätevän henkilön johtokunnasta tai johtoelimestä.

Ruotsin rahapelilainsäädäntöön sisältyy myös erilaisia rangaistussäännöksiä. Se, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta tarjoaa luvattonta rahapeliä tai rahapeliä ilman lain edellyttämää toimilupaa, tuomitaan luvattomasta pelitoiminnasta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Vähäisissä tapauksissa ei tuomita rangaistukseen. Se, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta edistää osallistumista ilman toimilupaa tarjottuun peliin, tuomitaan luvattoman pelin edistämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Jos edellä mainittu rikos on tehty tahallisesti ja se on törkeä, tuomitaan vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi. Törkeyttä arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon, onko teko sisältynyt ammattimaisesti ja suunnitelmallisesti tai laajemmin harjoitettuun rikollisuuteen tai ollut muuten erityisen vaarallinen. Lainsäädäntöön sisältyy myös säännökset pelipetoksesta. Se, joka sopimattomasti ryhtyy toimenpiteeseen, joka on omiaan vaikuttamaan lain mukaisten toimilupavaatimusten alaisen pelin lopputulokseen,

tuomitaan pelipetoksesta vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Jos rikos on törkeä, tuomitaan vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi. Törkeyttä arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon, onko teko sisältynyt ammattimaisesti ja suunnitelmallisesti tai laajemmin harjoitettuun rikollisuuteen tai ollut muuten erityisen vaarallinen. Luvattoman pelitoiminnan yrityksestä tai valmistelusta, törkeästä rikoksesta ja pelipetoksesta tuomitaan rikoslain 23 luvun mukaiseen rangaistukseen.

Laki mahdollistaa myös takavarikon. Takavarikko koskee pelivälineitä tai muita esineitä, joilla voidaan kohtuudella olettaa olevan merkitystä rikoksen selvittämiseksi tai voi tulla tuomitsemiseksi menetetyksi. Takavarikko-oikeus on erityiseksi valvojaksi määrättyllä sekä sellaisilla Spelinspektionsen viranhaltijoilla, joiden tehtävänä on valvoa rahapelejä koskevien säännösten noudattamista. Laissa tarkoitetuissa rikoksissa saatu rikoshyöty on tuomittava menetetyksi. Lakiin sisältyy säännökset myös seuraamusmaksusta.

Ruotsin Statskontoretin mukaan valtion valvonta pelimarkkinoilla on lisääntynyt ja vuoden 2019 alussa voimaan tullut rahapelijärjestelmän uudistus on johtanut kuluttajansuojan vahvistumiseen pelimarkkinoilla.<sup>123</sup>

Ruotsin rahapelilainsäädäntöön sisältyy erityiset säännökset sopupelaamisen ja muun pelipetoksen rangaistavuudesta. Ruotsissa ennen lainsäädäntömuutosten tehdyssä selvityksessä katsottiin, että sopupelaaminen on laaja ongelma, mistä aiheutuu haittaa sekä laajemmin urheilulle että urheilutapahtumia koskevalle vedonlyönnille. Selvityksessä käytiin läpi silloista oikeuskäytäntöä ja todettiin, ettei oikeudellinen kehys ei ole riittävä väärinkäytösten kitkemiseen. Ilmiöllä todettiin olevan useita kielteisiä vaikutuksia, kuten riskin siitä, että luottamus laillisesti toimeenpantaviin rahapeleihin vähenee. Lisäksi pelaajat ja muut urheilun harrastajat ovat ilman tehokasta rikosoikeudellista suojaa erilaisilta sopimattomilta painostuskeinoilta osallistua sopupelaamiseen. Hallituksen esityksessä katsottiin, että on olemassa tarve erityiselle rikosoikeudelliselle säännökselle, jolla säädetään rangaistavaksi sopupelaaminen ja muu pelipetos.

Spelinspektionsen vuoden 2024 määrärahoja on lisätty 10,8 miljoonalla kruunulla rahapelimarkkinoiden valvonnan tehostamiseksi ja laittoman rahapelitoiminnan ja sopupelaamisen vastaisen työn vahvistamiseksi.

## Tanska

Tanskassa toimilupien myöntämisestä ja rahapelitoiminnan valvonnasta, ml. rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta, sekä rahapelimarkkinoiden seurannasta vastaa Spillemyndigheden. Tanskan siirtyessä yksinoikeusjärjestelmästä toimilupajärjestelmään vuonna 2012 valvova viranomaisena pysyi samana, mutta siitä tuli itsenäinen virasto vuonna 2013. Spillemyndigheden toimii veroministeriön hallinnonalalla. Spillemyndighedenin vuoden 2022 vuosiraportin mukaan sen henkilötyövuosien määrä oli vuonna 2022 noin 110. Spillemyndighedenissä työskentelee tällä hetkellä noin 130 henkilöä. Luku sisältää auttavan puhelimen työntekijät, joita on 19. Spillemyndighedenin mukaan henkilöstön määrä kaksin- tai

---

<sup>123</sup> Statskontoret (2022) Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden – Slutrapport 2022:5. Statskontoret, Tukholma. Saatavilla osoitteessa <https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2022/utvardering-av-omregleringen-av-spelmarknaden--slutrapport/>.



jopa kolminkertaistui toimilupajärjestelmään siirryttäessä vuosien 2010–2013 välillä. Spillemyndighedenin kustannukset olivat vuonna 2022 yhteensä 85 000 000 kruunua (18.4.2024 kurssin mukaisesti noin 11,4 miljoonaa euroa). Noin 95 prosenttia valvonnan kuluista katetaan toimilupa- ja muilla maksuilla.

Spillemyndigheden valvoo verkkokasino- ja verkkovedonlyöntipelien toimeenpanoa niiden tietojen perusteella, jotka toimiluvanhaltija toimittaa viranomaiselle. Spillemyndigheden arvioi vaatimustenmukaisuutta myös tilinpäätöksessä annettujen tietojen sekä kansalaisilta ja muilta luvanhaltijoilta saatujen raporttien perusteella. Lisäksi Spillemyndigheden tekee projektipohjaisia, kohdennettuja vaatimustenmukaisuuden arviointeja, joissa se käy läpi esimerkiksi kaikki luvanhaltijoiden menettelyt tietyllä alueella tai kaikkien luvanhaltijoiden verkkosivut. Viranomainen tekee myös projekteihin perustuvia pistokokeita.

Spillemyndigheden valvoo fyysistä rahapelitoimintaa esimerkiksi pelikasinoissa, pelihalleissa, kaupoissa ja kioskeissa. Rahapelitoiminnan vaatimustenmukaisuuden arvioinnit tehdään ensisijaisesti paikan päällä tehtävinä tarkastuksina, joissa yksi tai useampi viranomaisen edustajista on fyysisesti läsnä pelitiloissa ja arvioi, ovatko rahapelitilat lainsäädännön mukaisia. Näitä tarkastuksia tukevat yksittäisten rahapelitilojen erilaiset tiedonhallintatoiminnot. Viranomainen tekee myös ennalta ilmoitettuja ja ennalta ilmoittamattomia vaatimustenmukaisuuskäyntejä. Spillemyndigheden tekee usein tarkastuksia, jotka perustuvat valittuihin vaatimustenmukaisuusprojekteihin.

Rikkomusilmoitus on informatiivinen kirje sovellettavista säännöistä. Spillemyndigheden lähettää ilmoituksia rikkomuksista tapauksissa, joissa se on arvioinut, että lainsäädäntöä on rikottu, mutta joissa rikkomuksen luonne ei johda poliisille tehtävään ilmoitukseen. Ilmoitus rikkomuksesta ei ole päätös, koska se ei määrää vastaanottajaa suorittamaan tiettyä toimenpidettä. Rikkomusilmoitus sisältää rahapeliviranomaisen käsityksen voimassa olevan lain tulkinnasta. Rikkomusilmoituksesta ei voi valittaa. Jos käytettävissä olevista tiedoista ei ole epäilystä, ilmoitus rikkomuksesta voidaan antaa sen kohdetta kuulematta.

Rahanpesulain noudattamisen osalta Spillemyndigheden suorittaa täysimittaisia tarkastuksia, ad hoc -tarkastuksia ja tiettyyn aiheeseen keskittyviä tarkastuksia.

Pelaajan ja rahapeliyhtiön välisissä erimielisyyksissä valitukset tulee lähettää suoraan rahapeliyhtiölle, jotka ovat velvollisia käsittelemään pelaajien valitukset. Tarvittaessa asian voi lähettää käsiteltäväksi Tanskan kuluttajariitalautakunta Mæglingsteamet for Forbrugerklager og Forbrugerklagenævnetille.

Toimiluvan myöntämiseksi rahapelioperaattorin on annettava Spillemyndighedenille pääsy tietovarastoon (SAFE), johon toimiluvanhaltija jatkuvasti siirtää ja tallentaa rahapelitietoja käyttämällä turvajärjestelmää Tamper Token.

Spillemyndighedenin sertifiointiohjelman tarkoituksena on varmistaa, että rahapelijärjestelmä ja pelilaitteet suorittavat pelit oikein ja että rahapelijärjestelmää ympäröivä turvallisuus säilyy. Sertifiointiohjelma täydentää rahapelisääntelyä, yksittäisten toimilupien ehtoja ja viranomaisen hallinnollista käytäntöä. Toimiluvanhaltijalla on aina oltava sertifikaatti niiden sertifiointiohjelman osien mukaisesti, joita sovelletaan heidän erityiseen rahapeliuotteiden tarjontaansa. Jokaiselle pelityypille on olemassa joukko testausstandardeja ja joukko tarkastusstandardeja, joita sovelletaan kyseiseen pelityyppiin. Lisäksi viittä asiakirjaa sovelletaan kaikkiin tyypeihin, lukuun ottamatta fyysisiä pelikasinoita, joissa sovelletaan vain yleisiä vaatimuksia sekä testaus- ja tarkastusstandardeja. Kussakin asiakirjassa asetetaan

vähimmäisvaatimukset rahapelijärjestelmän, liiketoimintaprosessien ja luvanhaltijan liiketoimintajärjestelmien järjestämiselle.

Pelaajan ja toimiluvanhaltijan välisessä erimielisyydessä pelaaja voi tehdä valituksen toimiluvanhaltijalle, joka on velvollinen käsittelemään valituksen mahdollisimman pian. Jos valitusta ei ole ratkaistu 14 päivän kuluessa, toimiluvanhaltijan on ilmoitettava, milloin valitus on tarkoitus ratkaista. Palvelun ostamisesta on myös mahdollista tehdä valitus Center for Klageøsningille (riitojenratkaisukeskus). Jos ratkaisua ei saavuteta siellä, valituksen voi tehdä Tanskan kuluttajavalituslautakunnalle.

Viimeistään 14 kuukauden kuluttua toimiluvan käyttöönotosta toimiluvanhaltijan on toimitettava raportti rahapeliin tarjonnasta Spillemyndighedenille. Raporttia varten on olemassa viranomaisen lomake.

## Norja

Norjassa rahapeliasioiden valvova viranomainen on Lotteri- og stiftelsestilsynet. Se valvoo Norsk Tippingiä, Norsk Rikstotoa sekä peliluvan saaneiden yhdistysten arpajais toimintaa ja seuraa rahapelimarkkinoiden kehitystä. Myös Norjan kulttuuri- ja kirkkoministeriö vastaa osaltaan rahapelejä koskevan lainsäädännön noudattamisen valvonnasta. Kaikilla Norjassa toimeenpantavilla rahapeleillä on oltava kulttuuri- ja kirkkoministeriön hyväksyntä. Ministeriö myös valvoo valtion omistaman Norsk Tippingin toimintaa.

Lotteri- og stiftelsestilsynetillä on oikeus antaa hallinnollisia määräyksiä yhtiöille, jotka tarjoavat luvattomasti rahapelejä Norjassa tai rikkovat esimerkiksi mainontaan ja maksunvälityskieltoon liittyviä säännöksiä. Määräyksissä velvoitetaan yleensä yhtiötä lopettamaan rahapeleihin liittyvä luvaton toiminta. Lisäksi Lotteri- og stiftelsestilsynetillä on itsenäinen sakotusoikeus.

Lotteri- og stiftelsestilsynetin vuosiraportin mukaan se käytti 75 henkilötyövuotta vuonna 2022 ja sen käyttömenot kyseisenä vuonna olivat noin 116 000 000 Norjan kruunua (18.4.2024 kurssilla noin 10 miljoonaa euroa).<sup>124</sup>

## Alankomaat

Kansspelautoriteit on Alankomaiden rahapeliviranomainen, joka perustettiin vuonna 2012. Viranomainen myöntää toimilupia, valvoo toimiluvanhaltijoita ja peleistä saatavia verotuloja sekä pyrkii estämään laitonta rahapelitoimintaa. Sillä on itsenäinen sakotusoikeus ja mahdollisuus peruuttaa myönnetty toimilupa. Viranomaisen tehtävänä on myös tuottaa informaatiota yleisölle ja vähentää peliriippuvuutta. Toiminta rahoitetaan rahapeliin verotuloilla sekä toimilupa- ja hallintomaksuilla. Organisaatiossa työskenteli 125 henkilöä<sup>125</sup> vuonna 2023 ja sen kokonaiskulut kyseisenä vuonna olivat noin 24 miljoonaa euroa<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> Lotteri- og stiftelsestilsynet (2023). Årsrapport 2022. Viitattu 18.4.2024. Saatavilla osoitteessa [https://lottstift.no/content/uploads/2023/04/Arssrapport\\_2022\\_web.pdf](https://lottstift.no/content/uploads/2023/04/Arssrapport_2022_web.pdf).

<sup>125</sup> Kansspelautoriteit (2024). Ontwikkelingen in organisatiestructuur, personeel en huisvesting. Viitattu 16.4.2024. Saatavilla osoitteessa <https://kansspelautoriteit.nl/jaarverslag/ontwikkelingen-organisatiestructuur/>.

Holland Casinon ulkopuoliset raha-automaatit kuuluvat viranomaisen valvonnan piiriin. Viranomaisen odotetaan esimerkiksi toteuttavan yleisen sulkuluettelon, joka antaa pelaajalle mahdollisuuden rajoittaa pelaamistaan eri pelipaikoissa. Aiemmin vain Holland Casinolla on ollut yhteinen sulkuluettelo.

## Ranska

Ranskassa toimilupien myöntämisestä ja rahapelitoiminnan valvonnasta, ml. rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta, sekä rahapelimarkkinoiden seurannasta vastaa itsenäinen Autorité Nationale des Jeux, (ANJ), joka perustettiin vuonna 2020. Vuonna 2022 sen palveluksessa työskenteli 77 henkilöä ja sen vuosibudjetti oli noin 11 miljoonaa euroa<sup>127</sup>. Tätä ennen lupa- ja valvontaviranomaisena toimi Autorité de Régulation des Jeux en Ligne (ARJEL).

ANJ:tä johtaa korkeimman hallinto-oikeuden jäsen. ANJ kollegio muodostuu 9 jäsenestä, joiden toimiaika on kuusi vuotta. Kollegion jäsenet nimittää Ranskan eduskunta, senaatti, korkein hallinto-oikeus (Conseil d'État) tai korkein tuomioistuin (Cour de la Cassation). Jäsenistä kolme on asiantuntijajäseniä. Kollegio konsultoi työssään kolmea pysyvää valiokuntaa, joiden asiantuntijuus koskee ongelmallisen rahapelaamisen ehkäisyä, rahapelitoiminnan valvontaa ja rahanpesun torjuntaa. Valtiovarainministeriön nimeämä valtioneuvoston edustaja osallistuu kollegion kokouksiin, mutta kaikkia asioita ei käsitellä hänen läsnä ollessaan. ANJ raportoi vuosittain Ranskan parlamentille.

Viranomaisen valvontatyö on jaettu neljään yksikköön, joiden toimenkuvaan kuuluvat oikeudelliset asiat (toimiluvat, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta, laittoman rahapelitarjonnan torjunta, suhteet urheilujärjestöihin ja urheilumanipulaation torjunta), markkinoita, lainmukaisuutta ja rahapelaajien suojelua koskevat asiat (ongelmallisen rahapelaamisen ehkäisy ja alaikäisten suojelu, rahapelitarjonta, rahapelaajien suojelu, talous- ja tulevaisuusanalyysit), tekniset ja tietojärjestelmiä koskevat asiat (tietojärjestelmien pilotointi, tietojärjestelmien turvallisuuden kehittyminen ja rahapelitoiminnan luotettavuus) sekä valvonta- ja tilastointiasiat (rahapelitoimijoiden valvonta, rahapelitilastojen seuranta ja hyödyntäminen). ANJ:n alaisuudessa toimii myös toimielin, joka auttaa ratkaisemaan erimielisyyksiä rahapelaajien ja rahapeliyhtiöiden välillä.

Rangaistustoimenpiteistä päättävä valiokunta (Commission des sanctions) toimii itsenäisesti ANJ:n kollegiosta. Valiokunnassa istuu kuusi jäsentä, jotka nimitetään korkeimmasta hallinto-oikeudesta (Conseil d'État), korkeimmasta tuomioistuimesta (Cour de cassation) ja tilintarkastustuomioistuimesta (Cour des comptes).

### 5.2.6 Ulkopuolisen rahapelitarjonnan ja -markkinoinnin torjunta

Komission teettämä selvitys kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanokeinoista

---

<sup>126</sup> Kansspelautoriteit (2024). Verkorte jaarrekening 2023. Viitattu 16.4.2024. Saatavilla osoitteessa <https://kansspelautoriteit.nl/jaarverslag/ver korte-jaar rekening-2023/>.

<sup>127</sup> ANJ (2023). Rapport d'activité Autorité nationale des jeux 2022. Saatavilla osoitteessa <https://anj.fr/sites/default/files/2023-07/Rapport%20annuel%202022.pdf>. Vuoden 2024 osalta työntekijöiden määrä on 79 ja vuosibudjetti 12,6 milj. eur (lähde sähköpostitiedonanto ANJ:ltä 2.4.2024).

Euroopan komissio julkaisi vuonna 2019 selvityksen eri EU- ja ETA-maissa käytössä olevista teknisistä estokeinoista ja muista kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanokeinoista<sup>128</sup>. Selvityksen mukaan eri Euroopan maissa oli käytössä erilaisia blokeeraamisen tapoja erityyppisistä verkkosivustoista (IP-, DNS, ja URL-kiellot) maksuliikenne-estoihin. Esimerkiksi DNS-estot olivat tuolloin käytössä 19 Euroopan maassa ja maksuliikenteen estot olivat käytössä kahdeksassa maassa. Rahapelaamiseen liittyvää lainsäädäntöä on selvityksen valmistumisen jälkeen tiukennettu useissa Euroopan maissa. Tällä hetkellä Euroopassa on 23 valtiota, joissa on käytössä verkkoliikenteen estoja jonkinasteisessa muodossa ja 19 valtiota, joissa on käytössä jonkinasteisia maksuliikenne-estoja.

Komission teettämässä selvityksessä tuodaan lisäksi esille, että verkkosivujen blokeeraus ei välttämättä estä henkilöä käyttämästä rahapelisovelluksia mobiililaitteen kautta. Rahapelisovelluksen lataaminen ja asentaminen luo suoran kommunikointikanavan rahapelisivuston ja sovelluksen välillä ilman DNS-tarkastusta. Selvityksessä todetaan, että Suomen lisäksi Saksa ja Alankomaat ovat ilmoittaneet ryhtyneensä toimiin luvattomien sovellusten poistamiseksi sovelluskaupoista ja ovat siinä myös onnistuneet. Selvityksen kyselyyn vastanneista jäsenvaltioista 15 ei ole tällaista tehnyt.

Kyselyyn vastanneista jäsenvaltioista 83 prosenttia toteaa, että markkinoinnin sääntely koskee myös verkossa esiintyvää mainontaa, mutta ainoastaan 57 prosenttia soveltaa sääntelyä -affiliaatteihin, vaikuttajiin ja brändilähettiläisiin. Ainoastaan 26 prosenttia jäsenvaltioista on ryhtynyt toimiin viimeksi mainittuja tahoja kohtaan.

Selvityksen mukaan ainoastaan 63 prosentilla sääntelyviranomaisista on toimivalta määrätä mainonta poistettavaksi ja ainoastaan 21 prosentilla toimivalta määrätä mainonta pidettäväksi poissa kokonaan. Verkossa tapahtuvan markkinoinnin sääntely ja valvonta on monimutkaista ja edellyttää myös merkittävästi resursseja. Selvityksen mukaan mainonnan poistomääräyksiä on saatu onnistuneesti toteutettua erityisten yhteydenpitokanavien myötä esimerkiksi Facebookin osalta. Ainoastaan neljänneksellä jäsenvaltioista on jonkinlainen epämuodollinen järjestely tai yhteistyö sosiaalisen median yhtiöiden kanssa. Selvityksessä nostetaan esille myös hakukonemainonta ja todetaan, että osa jäsenvaltioista on toiminut epävirallisessa yhteistyössä Googlen tai pienempien hakukoneiden kanssa lainvastaisten mainosten poistamiseksi tai lainvastaista rahapelimainontaa sisältävien verkkosivujen hakutuloksissa. Selvityksen mukaan yksi tärkeä keino edistää sääntelyn täytäntöönpanoa on yhteistyö sosiaalisen median yhtiöiden kanssa. Myös kansainvälisestä yhteistyöstä voisi olla hyötyä. Selvityksessä ainoastaan 16 prosenttia jäsenvaltiosta totesi tekevänsä säännöllisesti kansainvälistä yhteistyötä ja 42 prosenttia puolestaan satunnaisesti.

Komission teettämässä selvityksessä yhdeksän kyselyyn vastannutta maata ilmoitti, että niillä on joko rikos- tai hallinnollinen seuraamusjärjestelmä pelaajiin kohdistuen (Belgia, Saksa, Puola, Itävalta, Malta, Liettua, Viro, Kreikka, Alankomaat). Toisaalta ainoastaan kolme valtiota oli kyselyvastausten mukaan määrännyt pelaajille sanktioita.

Ruotsi

---

<sup>128</sup> Ibosiola, D., Littler, A., Hörnle, J., Padumadasa, E. et al., Evaluation of regulatory tools for enforcing online gambling rules and channelling demand towards controlled offers, European Commission: Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. Publications Office, 2018. Saatavilla osoitteessa <https://data.europa.eu/doi/10.2873/253036> .

Ruotsin lainsäädäntöön sisältyy säännökset lisensoimattomaan rahapelisivustoon liitettävistä varoitusteksteistä, mutta ei varsinaisista verkkoliikenne-estoista. Maksuliikenteen estämistä koskevaa sääntelyä on tehostettu lainsäädäntömuutoksin vuonna 2023. Ruotsin valtiovarainministeriöstä maaliskuussa 2024 saadun tiedon mukaan Ruotsissa ei ole tällä hetkellä käynnissä selvitystä uusien estokeinojen käyttöönotosta, mutta Ruotsissa seurataan, mitä ratkaisuja muissa Pohjoismaissa tehdään niiden osalta. Valvontaviranomainen voi määrätä internetverkkosivustojen tarjoajia laatimaan varoitusviestejä toimiluvattomista digipelien tarjoajista. Vaikka varsinaisia maksuliikenne-estolistoja ei ole Ruotsissa otettu käyttöön, maksupalveluntarjoajat veloitetaan estämään maksutapahtumat sellaiselta tililtä, jota käytetään tai voidaan olettaa käytettävän panosten tai voittojen välittämiseen sellaiseen tai sellaisesta rahapelitoiminnasta, jolla ei ole lainsäädännön edellyttämää toimilupaa. Maksuliikenteen estämistä koskevan asian ratkaisee hallinto-oikeus rahapelitoimintaa valvovan viranomaisen hakemuksesta. Maksupalveluntarjoajien vastuuta myös lisättiin tänä vuonna, kun maksupalveluntarjoajille tuli velvoite toimittaa maksutietoja valvontaviranomaiselle.

Spelinspektionenin vuoden 2024 määrärahoja lisättiin myös 10,8 miljoonalla kruunulla rahapelimarkkinoiden valvonnan tehostamiseksi ja laittoman rahapelitoiminnan ja sopupelaamisen vastaisen työn vahvistamiseksi.

#### Tanska

Tanskassa on käytössä verkkoliikenne-estot. Tanskan lakiin sisältyy myös säännökset maksuliikenne-estoista, mutta niitä ei ole toistaiseksi otettu käyttöön verkkoliikenne-estojen toimittua tavoitteidensa mukaisesti. Tanskan viranomainen on vuonna 2024 ilmoittanut tavoitteekseen tehostaa entisestään verkkoliikenne-estojen asettamista. Valvontaviranomainen on käyttänyt estokeinoa aktiivisesti. Aikaisemmin verkkoliikenne-estoesityksiä käräjäoikeudelle on tehty vuosittain, mutta vuonna 2023 päätöksiä on tehty useammin. Tanskassa on käytössä menettely, jossa luvattomalle sivustolle annetaan ensin tiedoksianto ja mahdollisuus sulkea sivusto. Toiminnan jatkuessa sulkemiselle haetaan oikeuden päätös.

#### Norja

Norjassa on vuodesta 2010 ollut käytössä maksuliikenne-estot, jotka kohdistuvat kaikkeen rahapelijärjestelmän ulkopuoliseen maksuliikenteeseen. Norjassa selvitettiin varoitussivujen käyttöönottoa, mutta päädyttiin esittämään DNS-blokeeruksen käyttöönottoa. Asiaa koskeva lakiesitys on hyväksytty parlamentissa huhtikuussa 2024.

#### Ranska

Ranskan valvontaviranomainen ANJ teetätti selvityksen järjestelmän ulkopuolisesta pelaamisesta. Selvitys julkaistiin loppuvuodesta 2023.<sup>129</sup> Maaliskuusta 2022 alkaen ANJ:llä on ollut valtuudet hallinnollisesti estää ja poistaa laittomia kohteita. Hallinnolliset estomääräykset ovat selvityksen mukaan nopeampia ja edullisempia. Sen jälkeen ANJ on antanut 300 hallinnollista estomääräystä, joissa on yli 1 200 estettyä URL-osoitetta.

---

<sup>129</sup> Selvitys on saatavilla osoitteessa <https://anj.fr/sites/default/files/2023-11/offre%20ill%C3%A9gale.pdf>.

## 5.2.7 Valtionyhtiö, omistus ja konsernirakenne

### Ruotsi

Svenska Spel on Ruotsin valtion omistama osakeyhtiö. Svenska Spelin asemasta ei ole nimenomaisesti säädetty Ruotsin rahapelilaisissa. Nykyiseen malliin siirryttiin toimilupajärjestelmän alkaessa vuoden 2019 alussa. AB Svenska Spel eli konsernin emoyhtiö vastaa valtion yksinoikeuteen jääneistä peleistä. Svenska Spel on käytännössä ainoa toimija, joka saada voi toimiluvan näihin peleihin. Rahapelilain mukaan kyseisen toimiluvanhaltija ei voi samanaikaisesti saada toimilupaa muiden rahapelien järjestämiseen.

Yksinoikeustoimijan asemaa erityisesti kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta arvioitiin siirryttäessä uuteen toimilupajärjestelmään. Svenska Spel -konsernin yhtiöille myönnettyistä yksinoikeustoimiluvista huolimatta konserni toimii myös kilpailluilla rahapelimarkkinoilla. Tämä mahdollistettiin jakamalla Svenska Spel toimilupajärjestelmään siirtymisen yhteydessä kolmeen osaan, joiden kautta se toimeenpanee rahapelejä eri toimilupien alaisuudessa.

Tytäryhtiö Svenska Spel Sport & Casino AB vastaa kaupallisista onlinepeleistä ja vedonlyönnistä, eli toimii kilpailulle avatulla markkinalla. Casino Cosmopol AB vastaa kasinotoiminnasta, jolle on myönnetty valtiollisten pelien toimilupa. Svenska Spels Förvaltnings AB on hallinnointitytäryhtiö konsernin kiinteistö- (ja ravintola-) omaisuutta varten. Ruotsin valtio omistaa 100 prosenttia Svenska Spelin osakkeista ja äänivallasta ja on asettanut yhtiölle taloudellisia ja toiminnallisia tavoitteita. Taloudelliset tavoitteet liittyvät osinkopolitiikkaan (vähintään 80 prosenttia tilikauden tuloksesta), riittävään omavaraisuusasteeseen ja liikevoittoprosenttiin. Toiminnalliset tavoitteet liittyvät vastuulliseen markkinointiin, ja pelihaittojen ehkäisyyn. Liiketoiminnallisesta jaosta huolimatta konsernilla on edelleen myös tiettyjä yhteisiä toimintoja.

Ruotsin hallitus arvioi vuonna 2020 toimilupajärjestelmään siirtymistä kilpailulainsäädännön näkökulmasta (SOU 2020:77 –raportti). Raportissa todetaan, että liiketoiminta-alueiden ja oikeudellisen rakenteen erottamisen lisäksi kullakin yhtiöllä on uudelleensäätelyn jälkeen erilliset asiakastietokannat, pelitilit, verkkosivut ja tietotekniikkajärjestelmät, sisäinen organisaatio, sekä omat yhtiökumppanit ja transaktiovirrat. Raportissa nostetaan esiin myös markkinointisäännöt, jotka on otettu käyttöön ristiinmarkkinoinnin välttämiseksi. Svenska Spelin asiakkaat tarvitsevat siis kaksi eri tiliä ja pelilompakkoa, jotta voisivat käyttää koko konsernin pelivalikoimaa. Konsernin laajuista brändiä käytetään kuitenkin edelleen myymälöiden ulkopuolella olevissa opasteissa. Ruotsin hallitus katsoi, ettei erottamisen suhteen tarvittu sillä hetkellä lisätoimenpiteitä, koska uudelleensäätelyn vaikutukset kilpailuun voivat viedä aikaa. Raportissa kuitenkin todetaan, että on syytä jatkaa pelimarkkinoiden kehityksen ja kilpailutilanteen seuraamista.

Myös Ruotsin kilpailuviranomainen Konkurrensverket on arvioinut konsernirakenteen toimivuutta kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta. Konkurrensverket käsitteli tapauksen, jossa yksinoikeustoimija Svenska Spelin puitteissa muodostettua päätavamerkkiä käytettiin kilpaillulla markkinoilla tapahtuvassa toiminnassa. Tapauksessa päätavamerkkiä käytettiin muun muassa Svenska Spelin verkkosivustolla ja mobiilisovelluksessa viittaamalla kilpaillun markkinan peleihin. Selvityksessään Konkurrensverket katsoi, että Svenska Spelillä on vahva brändi verrattuna muihin pelialan toimijoihin ja että pääbrändiin tehtävistä investoinneista aiheutuvat kustannukset veloitetaan suurelta osin yksinoikeuteen kuuluvista toiminnoista, mikä koituu kilpailluilla markkinoilla tapahtuvan toiminnan hyväksi.

Konkurrensverket kuitenkin totesi, etteivät tuotemerkit ole ratkaiseva tekijä, kun asiakkaat valitsevat rahapeliyhtiön. Rahapelialalla katsottiin toimivan useita suuria kansainvälisiä toimijoita, joilla on myös tunnettuja tuotemerkkejä. Toimiluvan saaneiden toimijoiden kokonaismäärä on myös merkittävä ja markkinoille pääsyn esteet ovat vähäiset. Tästä syystä kilpailuviranomainen ei katsonut, että lisätutkimukset olisivat olleet kyseisessä tapauksessa tarpeen. Konkurrensverket kuitenkin totesi, ettei päätös olla tutkimatta asiaa tarkemmin merkinnyt kannanottoa siitä, ovatko Svenska Spelin menettelyt olleet kilpailulainsäädännön vastaisia.

## Tanska

Tanskan valtio omistaa Danske Spilistä 80 prosenttia, ja paikallinen urheiluliitto ja urheiluseurat loput 20 prosenttia. Yhtiöllä oli monopoliasema vuoteen 2012. Vuonna 2021 Danske Spil konserniin liitettiin myös valtionyhtiö Danske Klasselotteri. Kilpailluilla toimilupamarkkinoilla toimii tytäryhtiö Danske Licens Spil, ja kilpailluilla fyysisillä markkinoilla toimii Elite Gaming A/S. Danske Lotteri Spil vastaa yksinoikeuteen jääneistä peleistä. Konsernin emoyhtiö vastaa yhteisistä hallintopalveluista.

Danske Spilin monopolimarkkinalla tekemä voitto tuloutetaan valtiolle ja jaetaan lainsäädännössä vahvistettujen jakoperiaatteiden mukaisesti esimerkiksi urheiluun ja yleishyödylliseen toimintaan.<sup>130</sup> Danske Spilin osaomistajana ovat Tanskan Urheiluliitto ja Tanskan Voimistelu- ja Urheiluliitto eivät ole oikeutettuja Danske Spilin toimilupamarkkinalla toimivan tytäryhtiön, Danske Licens Spilin jakamiin osinkoihin.<sup>131</sup>

Tanskassa rahapelimarkkinoiden tasapuolista kilpailuasetelmaa on pyritty varmistamaan muun muassa sillä, että Danske Lotteri Spil A/S:n toimilupaan on asetettu ehtoja, joilla pyritään varmistamaan monopolimarkkinoiden toiminnan erillisyyden toimilupamarkkinoiden toiminnasta. Tällaisia ehtoja ovat muun muassa, että Danske Lotteri Spil A/S saa markkinoida ainoastaan yksinoikeuden piirissä olevia pelejä, ja että kun rahapelejä pelataan sovelluksella, on pelaajalle oltava selvää, pelaako hän yksinoikeuden piirissä olevaa vai toimilupamarkkinalle kuuluvaa peliä. Lisäksi ehdoksi on asetettu, että Danske Lotteri Spil A/S:n pelitileillä saa olla vain monopolimarkkinoiden peleihin liittyviä varoja, eikä varoja saa siirtää pelitilien välillä. Danske Spil A/S:n tytäryhtiöiden välisten transaktioiden tulee myös olla markkinaehtoisia ja tytäryhtiöiden välisten sopimusten ja transaktioiden tulee olla dokumentoitavissa.

## Norja

Norsk Tipping on Norjan valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Norsk Tippingillä on lakisääteinen yksinoikeus tarjota niin fyysisiä kuin online-rahapelejä Norjassa, kuten raha-automaatteja, lottoa, verkkopelejä sekä raaputusarpoja. Lisäksi se järjestää vedonlyöntipelejä urheilutapahtumissa sekä kaikissa muissa urheilukilpailuissa paitsi hevosurheilussa. Norsk Tipping tulouttaa 15 prosenttia tuotoistaan suoraan yleishyödyllisille toimijoille ja 85 prosenttia

---

<sup>130</sup> Jakoperusteista säädetään laissa Lov om udlodning af overskud og udbytte fra lotteri (LOV nr 1532 af 19/12/2017). Saatavilla osoitteessa <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2017/1532>.

<sup>131</sup> Finansministeriet (2021). Sammenlægning af Danske Spil og Klasselotteriet. Julkaistu 1.7.2021.

Viitattu 11.4.2024. Saatavilla osoitteessa <https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2021/juli/sammenlaegning-af-danske-spil-og-klasselotteriet/>.

kulttuuri- ja tasa-arvoministeriölle, joka ohjaa suurimman osan tuotoista urheilulle, kulttuurille ja sosiaali- ja humanitaarista työtä tekeville järjestöille.

#### Alankomaat

Alankomaissa toimii kaksi valtion omistamaa rahapeliyhtiötä, Nederlandse Loterij ja Holland Casino. Nederlandse Loterij:n konsernirakenteessa eri pelimuodot on eriytetty tytäryhtiöihin. Valtion omistus yhtiöstä on 63 prosenttia.

#### Ranska

Ranskan valtion osittain omistama (tuolloin omistusosuus 72 prosenttia) FDJ yksityistettiin ja listattiin pörssiin lainmuutoksin vuonna 2019. Ranskan valtio omistaa nykyisin FDJ:stä 20 prosenttia. Muita osakkaita ovat haavoittuneiden sotaveteraanien yhdistys (10 prosenttia), erilaiset vakuutus- ja sijoitusyhtiöt (0,1–5 prosenttia) ja yksityiset osakkeenomistajat. FDJ:n yksityistäminen tuotti Ranskan valtiolle yli kaksi miljardia euroa ja summa sisältää 380 miljoonan euron välirahan, jolla FDJ sai 25 vuodeksi yksinoikeuden veikkauspeleihin ja urheiluvendonlyöntiin kivijalassa. Konsernirakenne koostuu useista täysin tai osittain omistetuista osakeyhtiöistä. Nämä tytäryhtiöt hoitavat muun muassa lotto- ja kenopelien arvontojen kuvaukset, veikkaus- ja muiden rahapelien jakelun Ranskassa sekä Ranskan Antilleilla ja Polynesiassa, teknologisen kehitystyön ja B2B-liiketoimintaa, tuloutus- ja maksupalvelut, viihteellisten tuotteiden (esim. esport- ja mobiilipelit) kehittäminen ja tuottaminen sekä asiamiestoiminta.

FDJ on laajentanut aktiivisesti kansainvälistä liiketoimintaansa ja vuoden 2024 helmikuussa se ilmoitti tehneensä julkisen ostotarjouksen Kindred Group Plc:stä.<sup>132</sup> Kindred Group (aiemmin Unibet Group) on erilaisia rahapelejä tarjoava Tukholman pörssiin listattu konserni, jonka liikevaihto vuonna 2023 oli 1,2 miljardia puntaa.<sup>133</sup> FDJ:n ostotarjous on suuruudeltaan 130 Ruotsin kruunua osaketta kohti ja kokonaisarvoltaan 27,951 miljoonaa Ruotsin kruunua. Kindred Groupin hallitus on yksimielisesti kehottanut osakkeenomistajia hyväksymään tarjouksen.

Vuoden 2019 yksinoikeuden FDJ:lle myöntämisen jälkeen Ranskassa toimiluvan saaneiden verkkopelitoimijoiden yhdistys AFJEL ja Yhdistyneen kuningaskunnan rahapelisektorin toimijoista koostuva yhteisö BCG tekivät Euroopan komissiolle valituksen kielletyn valtiontuen myöntämisestä FDJ:lle. Valituksen mukaan FDJ:n vuoden 25 mittainen yksinoikeus riittämätöntä vastiketta vastaan, nimenomainen ja rajoittamaton takuu yksinoikeuden säilymisestä sekä suosiva verokohtelu muodostavat kielletyn valtiontuen. Heinäkuussa 2021 antamallaan päätöksellä komissio aloitti SEUT 108(2) artiklan mukaisen muodollisen tutkintamenettelyn FDJ:tä koskien. Kirjoittamishetkellä asiassa ei tutkinnan aloittamisen jälkeen ole annettu uusia päätöksiä.

Ranskan kilpailuviranomainen on äskettäin käsitellyt rahapeliyhtiöitä koskevan yrityskauppa-asian, jossa FDJ osti hevospelejä ja urheiluvendonlyöntiä tarjoavan ZEturf Groupin. Kilpailuviranomainen hyväksyi kaupan ehdollisena. Kaupan vaikutuksia arvioidessaan viranomainen katsoi, että yhteenliittymä saattaa pyrkiä hyödyntämään asemaansa

---

<sup>132</sup> Groupe FDJ: FDJ announces the launch of its public tender offer for Kindred. Saatavilla osoitteessa <https://www.groupefdj.com/en/presse/fdj-announces-the-launch-of-its-public-tender-offer-for-kindred/>.

<sup>133</sup> Kindred Group. <https://www.kindredgroup.com/>.



yksinoikeusmarkkinalla rajoittaakseen kilpailua kilpailulle avattujen pelien markkinalla. Ongelmana pidettiin muun muassa sitä, että monopolimarkkinan pelien pelaajille saatetaan markkinoida ja tarjota kilpaillun markkinan pelejä yhdeltä pelitililtä. Kilpailuviranomainen asettikin kaupan hyväksymisen ehdoksi 20 vuoden sitoumukset, jonka mukaan monopolitoiminnot ja kilpaillun markkinan toiminnot piti erottaa toisistaan siten, että eri toiminnoilla on erilliset internetsivut ja mobiilisovellukset, erilliset asiakastilit ja erilliset asiakastietokannat. FDJ ei saa myöskään markkinoida kilpaillun markkinan pelejä myyntipisteissä tai online-arvontapeliä asiakkaille.<sup>134</sup>

#### 5.2.8 Rahapelihaittojen arviointi, seuranta ja tutkimus

Ruotsin hallitus varasi ANDTS-strategian täytäntöönpanoon 95 629 000 kruunua (18.4.2024 kurssilla noin 8,2 miljoonaa euroa) vuodelle 2021 ja saman suuruisen summan vuosille 2022 ja 2023. Ruotsissa rahapelihaittojen tutkimusta rahoittaa muun muassa Terveyden, työelämän ja hyvinvoinnin tutkimusohjelma (Forte), tiedenevosto ja Svenska Spel.

Norjassa pelihaittoja koskevan toimenpideohjelman rahoitus perustuu prosenttimalliin. Rahapeliyhtiöiden tuotosta enimmillään 0,5 prosenttia ohjataan haittojen vähentämiseen, ehkäisyyn ja hoitoon. Rahoitus ei kata niitä tehtäviä, jotka kuuluvat sosiaali- ja terveyslainsäädännön mukaiseen toimintaan.

Muissa Pohjoismaissa Islantia lukuun ottamatta on auttavat puhelimet, joiden rahoitus ja toiminta on turvattu erityisjärjestelyin yleisen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän rahoituksen ulkopuolella. Suoraa peliyhtiörahoitusta ei ole käytössä muissa Pohjoismaissa. Ruotsissa (Stödlinjen) palvelun toteuttaa Tukholman läänin terveydenhuoltopalvelut (Stockholms läns sjukvårdsområde) sosiaali- ja terveysministeriön (Socialdepartementet) toimeksiannosta. Norjassa auttava puhelin toteutetaan valvovan viranomaisen (Lotteritilsynet) ja Sykehuset Innlandet HF Sanderudin yhteistyönä. Tanskassa puolestaan palvelu toimii valvovan viranomaisen yhteydessä.

Isossa-Britanniassa maan hallitus on ottamassa toimiluvan haltijoille käyttöön lakisäateisen maksun pelihaittatyön rahoittamiseen. Maksu (0,4–1 prosenttia tuotosta) korvaa nykyisen vapaaehtoiseen maksuihin pohjautuvan mallin, jota on kritisoitu muun muassa tasoltaan riittämättömäksi ja rahapeliteollisuuden vaikutusvaltaa tarpeettomasti haittojen ehkäisyssä lisääväksi. Isossa-Britanniassa tavoitellaan maksulla noin 100 miljoonan punnan vuosittaista rahoitusta haittatyölle.

Uudessa-Seelannissa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevan strategian mukainen työ rahoitetaan rahapeliteollisuudelta kerättävällä maksulla (Levy rate), jonka suuruus (prosenttiosuus) määritellään kolmen vuoden välein. Maksun tarkoitus on kattaa strategian mukaisesta kehittämisestä, hallinnoinnista ja toteuttamisesta aiheutuvat kulut. Maksua peritään peliyhtiöiltä (Non-casino gaming machine (NCGM) ja kasinoilta New Zealand Racing Board (NZRB), sekä The New Zealand Lotteries Commissionilta (NZLC).

---

<sup>134</sup> Ranskan kilpailuviranomaisen ranskankielinen päätös ja sitä koskeva englanninkielinen tiedote on saatavilla osoitteessa <https://www.autoritedelaconurrence.fr/en/press-release/takeover-zeturf-la-francaise-des-jeux-autorite-makes-transaction-conditional>.

Kanadassa haittatyön rahoitus perustuu yleensä yleiseen verotukseen, mutta provinssit keräävät myös rahapelituottoihin perustuvia maksuja. Ontariossa maksu on kaksi prosenttia pelituotoista.

Puolan järjestelmän rahoitus perustuu kolmen prosentin rahapelimaksuun, joka lasketaan valtion monopoliyhtiön tuotoista. Nämä koostuvat lähinnä lottopeleistä ja arvoista, sillä muut pelit on lisensoitu. Terveysministeriön alainen kansallinen virasto, joka vastaa Puolassa päihdehaittojen ehkäisystä, koordinoi haittojen ehkäisylle asetettujen varojen käyttöä.

### 5.2.9 Verotus

#### Ruotsi

Toimiluvanhaltijan on suoritettava peliveroa lain lag om skatt på spel (2018:1139) mukaan Ruotsissa toimeenpannuista rahapeleistä samoin kuin Ruotsin markkinalle tarjottavista verkkorahapeleistä. Verkkorahapeleistä on suoritettava veroa, jos pelaaja asuu tai vakituisesti oleskelee Ruotsissa, ja muista peleistä, jos peli toimeenpannaan Ruotsin alueella. Verkkorahapeleissa vaatimus asumisesta ja vakituisesta oleskelusta kytkeytyy velvollisuuteen rekisteröidä pelaajat: ”Sähköisten rahapeliin verotuksessa pelilaissa säädetystä pelaajien rekisteröintivaatimuksesta seuraa, että tällaisesta pelaamisesta on suoritettava vero, jos pelaaja asuu Ruotsissa tai oleskelee siellä vakinaisesti riippumatta pelaajan fyysisestä sijainnista” (Prop. 2017/18:220, s. 254).

Veroa kannetaan kaikista toimiluvanvaraisista peleistä, myös valtiollisten peliyhteisöjen yksinoikeuden piiriin kuuluvista peleistä. Yleishyödylliset yhteisöt on vapautettu verosta sellaisten yleishyödyllisiä tarkoituksia edistävien pelien osalta, joita ne saavat rahapelilain mukaan toimeenpanna.

Rahapeliuudistuksen tullessa voimaan oli vero 18 prosenttia tuotosta (pelikatteesta). Heinäkuun 2024 alusta voimaan tulleella lailla verokantaa korotettiin 22 prosenttiin (2024:276). Veronkorotusta perusteltiin valtion toiminnan rahoituksen vahvistamisella rahapelimarkkinan vakauduttua ja kanavointiasteen merkittävästi nousua, jolloin alemmalle tasolle alun perin asetettuun verokantaan liittyneet varovaisuusnäkökohdat eivät enää olleet yhtä painavia kuin uudistusta toteutettaessa (Prop. 2023/24:74).

Pelilyhteisöjen tuloverotuksen osalta uudistuksen yhteydessä kumottiin yksinoikeusyhtiöiden AB Svenska Spelin ja sen tytäryhtiön sekä AB Trav och Galoppin tuloverolain 7 luvun 17 §:n mukainen verovapaus, minkä myötä pelilyhteisöt siirtyivät normaalin yritysverotuksen piiriin. Pelilyhteisöt olivat aiemmin verovelvollisia vain kiinteistön tuottamasta tulosta. Muutoksen perustelut olivat niukat. Viitaten rahapelimarkkinoiden uudelleenjärjestelyä koskevaan esiselvitykseen SOU 2017:30 katsottiin, että ko. pelilyhteisöjä tulisi verottaa samalla tavalla kuin muitakin kaupallisia toimijoita (Prop. 2017/18:220, s. 259). Esiselvityksessä (osa II s. 219–220) verovapauden poistamiselle nostettiin esiin kolme perustetta: verosäännösten olisi oltava yleisluonteisia ja mahdollisimman yksinkertaisia; verosäännösten on oltava EU-oikeuden näkökulmasta kestäviä ja puolustettavia, joten kaikkea pelitoimintaa tulisi lähtökohtaisesti verottaa yhdenmukaisesti; kaikkien yhtiöiden tulisi periaatteessa maksaa tuloveroa ja eri toimintojen erilainen kohtelu olisi ongelmallista. Esiselvityksessä ei erikseen arvioitu, olisiko verovapaudelle varsinaisesti ollut EU-oikeudellista estettä.

Voitonsaajien tuloverotusta, joka aiemmin olennaisesti vastasi Suomen sääntelyä, muutettiin siten, että arpajaisten ja yhdistelmäpelien sekä vedonlyönnin voitot ovat verovapaita, jos pelin järjestää pelilain mukaisen toimiluvanhaltija ja peli edellyttää pelilain mukaista toimilupaa, peli

toimeenpannaan Ruotsissa eikä peli vaadi pelilain mukaista toimilupaa, tai peli toimeenpannaan Euroopan talousalueeseen (ETA) kuuluvassa valtiossa eikä peli vaadi toimilupaa Ruotsissa.

Veronalaisia ovat sitä vastoin voitot toimilupaa edellyttävistä peleistä, joita tarjotaan ilman toimilupaa.

#### Tanska

Rahapelien toimeenpanijan on suoritettava peliveroa lain lov om afgifter af spil (LOV nr 698 af 25/06/2010) mukaan Tanskassa toimeenpannuista tai siellä tarjotuista peleistä. Verkon tai muun etäviestinnän kautta pelattavia pelejä katsotaan tarjottavan Tanskassa, jos peli on suunnattu (rettet mod) Tanskan markkinalle.

Rahapeleihin sovelletaan useita eri veroprosentteja. Vedonlyönnissä ja verkon välityksellä toimeenpantavissa kasinopeleissä vero on 28 prosenttia, fyysisissä kasinopeleissä 45 prosenttia lisätynä 30 prosentilla 4,45 milj. kruunua ylittävistä osasta. Fyysisissä raha-automaateissa vero on 41 prosenttia lisätynä 30 prosentilla tietyn kruunumäärän ylittävistä osasta, joka riippuu osin sijaintipaikasta ja pelilaitteiden lukumäärästä. Vero lasketaan tuotosta (pelikatteesta).

Peliyhteisöt, mukaan lukien monopoliyhtiö Danske Lotteri Spil, ovat normaalisti yhteisöveron alaisia.

Peliverolain 1 §:n 3 kohdan mukaan peliverolain soveltamisalaan kuuluvista peleistä saadut voitot eivät ole saajalleen veronalaista tuloa. Sama koskee voittoja peleistä, jotka vastaavat peliverolain mukaisia pelejä, ja joita tarjotaan tai toimeenpannaan toisessa ETA-maassa ja jotka ovat sallittuja kyseisessä valtiossa. Lisensoiduista rahapeleistä saadut voitot ovat pelaajille verovapaita, lisensoimattomista saadut veronalaista tuloa.

#### Norja

Rahapelien verotus perustuu Norjassa tuloverotukseen. Pelivoittojen veronalaisuudesta voitonsaajan tuloverotuksessa on säädetty laissa Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven; LOV-1999-03-26-14). Pelivoittojen verotus perustuu pelivoittojen lähtökohtaiseen veronalaisuuteen, mutta poikkeussäännöksellä pelivoitot on säädetty verovapaiksi verrattain laajasti.

Pelivoitot katsotaan lähtökohtaisesti saajansa veronalaiseksi tuloksi satunnaisia voittoja koskevien säännösten mukaan. Vähäiset satunnaiset voitot ovat verovapaita, sillä satunnaiset voitot ovat veronalaista voiton suuruuden perusteella siten, että vain 10 000 Norjan kruunun vähimmäisrajan ylittävä voitto on veronalaista tuloa (skatteloven § 5–50(1)). Laskennallisesti satunnaisiin voittoihin kohdistuu 22 prosentin verokanta.

Pelivoittoja koskevalla poikkeussäännöksellä pelivoitot on säädetty verovapaiksi siten, että rahapelilain soveltamisalaan kuuluvista peleistä saadut pelivoitot ovat saajansa verovapaita tuloa (skatteloven § 5–50(2)). Käytännössä Norjassa yksinoikeuden nojalla toimeenpantujen pelien pelivoitot ovat poikkeussäännöksen nojalla verovapaita.

Euroopan talousaluetta koskevista vaatimuksista johtuen pelivoittojen verovapaus on säädetty koskemaan myös Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa toimeenpantuja pelejä siltä osin kuin ne vastaavat rahapelilain mukaisia Norjassa sallittuja rahapelejä. Verovapauden edellytyksenä on, että pelin järjestäjälle on kotivaltiossaan asetettu vastaavia rahapelilaisissa pelin

järjestäjälle asetettuja vaatimuksia ja että harjoitettu rahapelitoiminta on julkisen sääntelyn ja valvonnan alaista (skatteloven § 5–50(2)).

Rahapelilain mukaiset peliyhteisöt ovat Norjassa tuloverosta vapaita yhteisöjä (skatteloven § 2–30(1)g).

#### Alankomaat

Alankomaissa rahapeliin verotus perustuu erityiseen peliveroon. Peliveron kohteena on pelaajien Alankomaissa fyysisesti tai etäviestimellä pelaamat pelit. Peliveron suorittamisvelvollisuus on yleensä toimiluvan nojalla pelejä toimeenpanevalla järjestäjällä. Jos kysymys on ulkomailla toimeenpannusta toimilupajärjestelmän ulkopuolisesta pelistä, pelaaja on poikkeuksellisesti velvollinen suorittamaan peliveroa ulkomailta saamistaan pelivoitoista.

Peliveroa suoritetaan 29,5 prosentin verokannan mukaan. Veron perusteena on pelimuodosta riippuen panosten ja voittojen määrän erotuksen perusteella määräytyvä tuotto (esim. automaattipeleissä, kasinopeleissä ja urheiluedonlyönneissä) tai voiton määrä (esim. arvonnoissa).

Alankomaihin sijoittautuneet pelien järjestäjät kuuluvat normaalin yhteisöverotuksen piiriin.

#### Ranska

Ranskassa rahapeliin toimeenpanoon ei kohdistu yhtenäistä veroa, vaan useille eri saajille tilitetään veroja ja muita maksuja vaihtelevien perusteiden ja kantojen mukaan. Rahapeliin järjestäjät kuuluvat normaalin yhteisöverotuksen piiriin. Rahapeliin järjestäjä vastaa kyseisistä suorituksista. Suoritukset määräytyvät yleensä pelikatteen (kuten esim. arvonnoissa ja urheilupeleissä) tai pelipanosten yhteismäärän perusteella (kuten esim. totopeleissä ja online-pokeripeleissä).

Pelivoittoja ei yleensä veroteta saajansa veronalaisena tulona. Poikkeuksena kysymykseen voi tulla esimerkiksi ammattilaisten saamat voitot. Ammattilaisten voidaan katsoa harjoittavan pelaamista amatikseen ja ansaitsevan voittojaan tulonhankkimistoiminnassa (esim. pokeriammatilaiset).

## 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 rahapelitoiminta on vastuullista ja ehkäisee rahapelihaittoja. Lisäksi puheenvuoroissa nostettiin esille rahapelaamisen alaikärajan nostaminen nykyisestä 18 vuodesta 20 tai 21 vuoteen.

Kuulemistilaisuudessa esitettiin näkemyksiä siitä, mitkä rahapelit tulisi sisällyttää kilpailtuun toimilupamarkkinaan. Kuulemistilaisuudessa tuotiin esille muun muassa, että jako toimilupajärjestelmän siirtyvän ja yksinoikeusjärjestelmän piirissä pysyvän rahapelaamisen välillä tulisi tehdä lähtökohtaisesti tuotepohjaisesti. Online-kasinopelejä ja online-vedonlyöntiä koskevien 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 hevospelisiä sekä digitaalisissa että fyysisissä myyntikanavissa.

Rahapelitoiminnan valvonnan osalta nostettiin esille, että tulisi olla yksi taho, jolla olisi riittävät resurssit, toimivaltuudet sekä keinot valvonnan tehtäviin. Todettiin, että valvonnan resursseja tulisi lisätä huomattavasti nykyisestä. Puheenvuoroissa nostettiin esille, että valvonnan tulisi kohdistua järjestelmän sisäiseen sekä järjestelmän ulkopuoliseen rahapelitoimintaan. Mikäli valvontaa ei kohdisteta järjestelmän ulkopuoliseen rahapelitarjontaan, saattaa se laskea kanavointikykyä, sillä rahapelioperaattoreiden kiinnostus toimiluvan lunastamiseen ja virallisen järjestelmän sääntöjen puitteissa toimimiseen laskisi. Puheenvuoroissa nostettiin myös esille, että toimilupaehdojen 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 peliongelmiin torjumiseksi. Kuulemisessa tuotiin esille, että markkinointikiellolla olisi merkittävä negatiivinen vaikutus Suomen markkinan kiinnostavuuteen kansainvälisten rahapelioperaattorien näkökulmasta ja markkinointikielto johtaisi matalaan kanavointiasteeseen ja uudistuksen epäonnistumiseen.

Kuulemisessa nostettiin esille, että rahapeliin 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 rahapeliin 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 pelidatarekisteri 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 estokeinojen 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 houkutella 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 toimiluvan haltijoilta 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, pienarpajaisien 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. Oikeuskansleri katsoi, että jatkovalmistelussa on harkittava keinoja, joilla haittoja voidaan vähentää.

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.

Lausuntopalautteessa esitettiin valvontaviranomaisen tarve kyetä puuttumaan toimiluvatta toimivien peliyhtiöiden toimintaan ilman velvollisuutta osoittaa, että peli- tai

markkinointitoiminta olisi 1 §:n sanamuodon mukaisesti kohdistettu nimenomaan valtakunnan kuluttajiin. Siitä huolimatta, että palautteessa tarkoitettu tavoitetta voidaan pitää kannatettavana niin toimiluvanhaltijoiden, kuluttajien kuin valvontaviranomaisen tehtävien hoitamisen näkökulmasta, ei palautteen mukaisia muutoksia sääntelyyn toteutettu. Jatkovalmistelussa katsottiin hallinnon oikeusperiaatteiden ja hyvän hallinnon perusteiden kuitenkin edellyttävän sekä kielletyn toiminnan että viranomaisen puuttumiskynnyksen osalta sellaista tarkkarajaisuutta, jonka esitetty malli olisi jättänyt huomiotta. Lausuntopalautteessa esitettiin lakiin myös lisättäväksi säännös pienten voittojen ja pienten panosten raha-automaatista. Säännöksellä järjestelmä olisi avattu pienten voittojen ja pienten panosten fyysisten automaattien osalta kilpailulle. Lähtökohtana lausuntokierroksella olleessa esityksessä oli fyysisten rahapeliautomaattien sisältyminen yksinoikeustoimilupaan, mitä ei jatkovalmistelussa ole muutettu. Esityksessä ei ole eritelty eri pelimuotoja toisistaan panoksen tai voiton suuruuden perusteella, eikä esitystä ryhdytty jatkovalmistelussa tältäkin osin muuttamaan, sillä muutos olisi vaikuttanut eri pelimuotojen sijoittamisen logiikkaan toimilupien kesken varsin merkittävällä tavalla. Yksinoikeustoimilupaan kuuluvaksi esitettyjen rahapika-arpaisten osalta lausunnoissa esitettiin niiden sisällyttämistä digitaalisten kasinopelien kategoriaan ja siten rahapelitoimilupaan tai vaihtoehtoisesti toteutettavaksi siten, että niiden tekninen ja visuaalinen toteutustapa eroaa digitaalisten kasinopelien toteutuksesta. Jatkovalmistelussa katsottiin raha-arpajaisiin kuuluvien rahapelien ominaisuuksia voitavan tarvittaessa säännellä pelisääntöasetuksella sen varmistamiseksi, että ne ovat erotettavissa rahapelitoimilupaan kuuluvista rahapeleistä. Rahapelilain 2 lukuun sisältyviä säännöshdotuksia 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 sijoittumisesta yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvan välillä annettiin jonkin verran palautetta. Erityisesti raha-arpajaisiin kuuluvien sähköisten rahapika-arpojen katsottiin joissakin lausunnoissa kuuluvan pikemmin rahapelitoimilupaan kuin esityksen mukaisesti yksinoikeustoimilupaan. Esitystä ei kuitenkaan palautteen vuoksi katsottu tarpeelliseksi muuttaa tältä osin. Lausuntopalautteessa esitettiin myös tavara-arpajaisten rajaamista jatkossakin yleishyödylliseen tarkoitukseen. Tältä osin jatkovalmistelussa ei ollut tarvetta tehdä muutoksia, sillä esityksellä ei ole vaikutusta tavara-arpajaisten toimeenpano-oikeuteen tai muuhun niitä koskevaan sääntelyyn. Tavara-arpajaisista säädetään jatkossakin arpajaislaissa. Lausuntopalautteessa esitettiin myös bingopelin ja nettibingon toimeenpano-oikeuden rajaamista yleishyödylliseen tarkoitukseen. Arpajaislaissa säädetään jatkossakin tavara-arpajaisten tapaan bingopelistä, mutta sen sijaan rahapelilain 3 §:ään esitetään sähköisen rahabingon määritelmää, jonka mukainen rahapeli kuuluisi ehdotetun 6 §:n mukaisesti rahapelitoimiluvan toimeenpanomuotoihin. Ratkaisu olisi sähköisen rahabingon osalta nykysääntelyä vastaava siinä mielessä, että Veikkaus Oy toimeenpanee tällä hetkellä määritelmän täyttävää eBingo-nimistä rahapeliä. Ehdotettu sääntely uusine määritelmineen vastaisi osaltaan myös lausuntopalautteeseen, jonka mukaan bingopelien epäselväksi koettua tilannetta tulisi selkiyttää. Lakiesityksen 5 ja 6 §:n mukaisesti sekä yksinoikeustoimiluvan- että rahapelitoimiluvan haltija voisi toimeenpanna sen toimiluvissa mainittujen rahapelien toimeenpanomuotoja ominaisuuksia yhdistäviä yhdistelmäpelejä. Lausuntopalautteesta oli yhdistelmäpelien osalta ristiriitainen ja ratkaisua sekä vastustettiin että kannatettiin. Jatkovalmistelussa sääntelyä ei muutettu ja toimiluvanhaltijoiden olisi esityksen mukaan edelleen mahdollista toimeenpanna yhdistelmäpelejä. Lausuntopalautteessa pidettiin tärkeänä, että yksinoikeustoimilupa myönnettäisiin valtion omistamalle yhtiölle, jolla on



erityistehtävä. Jatkovalmistelussa perusratkaisua ei ole muutettu ja esityksen mukaan yksinoikeustoimilupa voitaisiin myöntää valtion määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle, jonka toimialana on rahapeliin toimeenpano. Joissakin lausunnoissa esitettyä edellytystä toimiluvan myöntämisestä ainoastaan valtion kokonaan omistamalle yhtiölle ei ole toteutettu valtion omistajaratkaisujen suuremman liikkumavaran mahdollistamiseksi. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan olisi 31 §:n mukaisesti toimeenpantava rahapelejä siten, että pelaajan oikeusturva taataan, rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset voidaan estää ja siten, että rahapelihaitat ovat mahdollisimman vähäisiä, mikä toimeenpanon osalta vastaa arjajaislain 12 §:ssä säädettyä Veikkaus Oy:n tehtävää rahapelitoiminnan harjoittamisesta.

Rahapeliin toimeenpanoa koskevaa 3 lukua koskevassa lausuntopalautteessa tuotiin esille runsaasti muutos- ja täsmenmistarpeita esityksessä ehdotettuihin säännöksiin. Lausunnoissa esitettiin toisistaan poikkeavia näkemyksiä, joissa näkyi painotukset rahapelihaittojen torjuntaan ja toisaalta kanavointiasteen parantamiseen. Rahapelihaitta-asiantuntijat katsoivat, että ehdotetut pelaamisen hallinnan välineet ovat riittämättömiä haittojen torjuntaa koskevan hallitusohjelmataavoitteen saavuttamiseksi ja että erityisesti kulutusrajat tulisi olla yhteisiä ja kaikkia toimiluvanhaltijoita koskevia. Rahapelihaitta-asiantuntijat pitivät selkeänä puutteena myös sitä, että esityksessä ei ehdotettu raha-automaattien osalta niin sanotusta hajasijoitusjärjestelmästä luopumista ja raha-automaattien siirtämistä arkisista ympäristöistä erillisiin ikärajavaltuutuihin tiloihin. Rahapelihaitta-asiantuntijat esittivät myös rahapelaamista koskevan vähimmäisikärajan nostamista vähintään haitallisimpien rahapeliin osalta. Lausuntopalautteessa myös esitettiin, että esityksen mukaisia peliäsihteja tulisi säännösten lisäksi vielä monipuolistaa esimerkiksi mahdollistamalla viranomaiselle tehtävällä ilmoituksella pelaamisen estäminen myös peliryhmäkohtaisesti tai toimilupa-tyyppin mukaisesti. Lisäksi esitettiin, että toimiluvanhaltijat tulisi velvoittaa informoimaan pelaajia keskitetyn peliäsihtien mahdollisuudesta. Osa rahapelihaitta-asiantuntemusta edustavista järjestöistä esitti, että rahapeliäsihtien neuvottelukunnan kaltaiselle toimielimelle on tarvetta myös uudessa järjestelmässä, neuvottelukunnan työlle on entistä suurempi tarve ja että toimielimessä tulisi olla riittävä edustus rahapelihaittojen asiantuntijoita. Peliteollisuuden edustajat toivat lausuntopalautteessa muun ohella esille, että bonusten tarjoamisen kieltäisi kielteisesti kanavointiin, sillä järjestelmän ulkopuoliset toimijat tarjoavat asiakkailleen bonuksia. Peliteollisuuden edustajat katsoivat myös, että kansainvälinen yhteistyö rahapeliin toimeenpanossa tulisi mahdollistaa myös EU/ETA-alueen ulkopuolisten rahapeliäsihtien kanssa. Lisäksi lausuntopalautteessa esitettiin, että voimassa olevan lain mukainen sisäänpääsyn estämisvelvollisuus pelikasinoon ja pelisaliin tulisi rajata koskemaan ainoastaan pelikasinoa.

Toimeenpanoa koskeviin säännöksiin on jatkovalmistelussa 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 kielletyksi vedonlyöntipelin kohteeksi urheilulajin sääntöjen rikkominen tai rikkomisesta seuraava rangaistus ja täsmenmällä kiellettyinä vedonlyöntipelin kohteena olleita vaaleja koskemaan vaalilaisa 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. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapeliin toimeenpanopykälään sisältyvää säännöstä valtioneuvoston asetuksella annettavista enimmäistappiorajoista on täsmennetty säännöksen kohteena olevan nopearytmisen sähköisen veikkauspelin osalta poistamalla arvontojen

enimmäisväliä koskeva aikamääre. Rahapeli-toimiluvan haltijan rahapeli-toimeenpanopykälään sisältyvää säännöstä valtioneuvoston asetuksella annettavista enimmäistappiorajoista on täsmennetty sisällyttämällä säännöksen kohteeksi virtuaalivedonlyönti. Valittuun perusratkaisuun, jossa kulutusrajat ovat toimiluvan haltijakohtaisia, ei ole tehty muutoksia. Huolenpitovelvollisuutta koskevaa pykälää on muutettu siirtämällä siihen aikaisemmin henkilötietojen käsittelyä koskevaan pykälään sisällytynyt momentti pelaajille aiheutuvien riskien arvioimisesta henkilötietojen automaattisen käsittelyn avulla, yhteydenpitomenettelyjen määrittelystä sekä yhteydenottojen dokumentoimisesta. Omavalvontasuunnitelmaa koskevaa pykälää on täsmennetty sisällyttämällä suunnitelman laatimiseen velvoitettujen piiriin toimiluvan haltijoiden asiamiehet. Lisäksi pykälään on lisätty momentti omavalvontasuunnitelman toimittamisvelvollisuudesta pyydettyä valvontaviranomaiselle. Pykälää koskien toimiluvan haltijan 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. Esitykseen ei ole rahapeliautomaatteja koskevan hajasijoitusjärjestelmän osalta tehty muutoksia. 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 tarkoitetun laitteen osalta koskemaan rahapelaamiseen tarkoitettua teknistä tai sähköistä laitetta. Pelikasino- ja pelipaikkapelaamista koskevia rajoituksia koskevan pykälän otsikkoa on täsmennetty ja säännöksiä muutettu pelisalien osalta siten, että niissä ei edellytettäisi 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 toimiluvan haltijan velvollisuudesta varmistaa pelaajan oikeusturva sekä väärinkäytöksen ja rikosten estäminen, kansainvälisen yhteistyön luvanvaraisuudesta ja valtuutuksesta sisäministeriölle antaa asetus kansainvälisen yhteistyön edellytyksistä ja siinä käytettävien järjestelmien, laitteiden ja arvontamenettelyjen luotettavuudesta. Toimiluvan haltijan pelijärjestelmiä, arvontalaitteita ja arvontamenettelyjä koskevaa pykälää on täsmennetty ja siihen on lisätty tarkastuslaitoksena toimimista koskeva akkreditointiedellytys. Lisäksi pykälään sisältyvää valvontaviranomaisen määräysten antovaltuutusta on muutettu laajentamalla se koskemaan myös tarkastuksia ja tarkastuslaitoksia. Lukuun on lisätty uusi pykälä pelitapahtumien ja pelitilipähtymien teknisestä valvonnasta. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapeli-toimiluvan haltijan henkilöstöä koskevaan pykälään on lisätty toimiluvan haltijaa koskeva velvollisuus pyydettyä esittää säännöksessä tarkoitetut säännöt valvontaviranomaiselle. Väärinkäytösten havaitsemista ja estämistä koskevaa menettelytapasäännöstä on muutettu lisäämällä toimiluvan haltijaa koskeva velvollisuus keskeyttää vedonlyönti ja ilmoittaa valvontaviranomaiselle epäsäännöllisestä tai epäilyttävästä vedonlyönnistä. Pelaajan yhteydenottojen käsittelyä koskevaa pykälää on muutettu lisäämällä siihen toimiluvan haltijan velvollisuus pyydettyä esittää pykälässä tarkoitetut menettelytavat valvontaviranomaiselle. Voittojen lunastamista koskevaa pykälää on muutettu poistamalla raha-arpajaisien 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 asetuksenantovaltuutta koskevan 5 momentin osalta. Esitykseen ei ole jatkovalmistelussa sisällytetty säännöstä rahapeli asioiden neuvottelukunnasta tai sitä vastaavasta toimielimestä, sillä neuvottelukunnan tarkoitus ja tehtävä on kytkeytynyt voimakkaasti nykyiseen yksinoikeuteen perustuvaan rahapelijärjestelmään. Neuvottelukunnan perustamisen alkuperäisenä tarkoituksena vuonna 2012 oli yhteensovittaa eri elementeistä koostuvaa julkisen vallan harjoittamaa silloisten kolmen yksinoikeuden haltijan ohjausta osana lainsäädäntömuutoksia, joilla pyrittiin vahvistamaan yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeudenmukaisuutta. Fintoto Oy:n, Raha-automaattiyhdistyksen ja Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnot yhdistettiin vuonna 2017 voimaan tulleella lakimuutoksella uuteen Veikkaus Oy:hyn. Lakimuutoksen yhteydessä katsottiin, että neuvottelukunta oli edelleen tarpeellinen, sillä yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisperusteiden ylläpitämiseksi oli tarpeen koordinoita ja yhteensovittaa erilaisia tavoitteita.

Toimeenpanoa koskevan lausuntopalautteen tavoin myös markkinointia koskevan 4 luvun lausuntopalautteessa esitettiin toisistaan poikkeavia näkemyksiä, joissa näkyivät painotukset rahapelihaittojen torjuntaan ja toisaalta kanavointiasteen parantamiseen. Rahapelihaitta-asiantuntijat toivat esille, että nykyistä vapaampi markkinointisääntely yhdistettynä rahapeliyhtiöiden määrän kasvuun tulee todennäköisesti lisäämään rahapeli markkinointia nykyisestä ja tähän liittyy merkittävä riski rahapelihaittojen lisääntymisestä. Haitta-asiantuntijat katsoivat, että kielteisiä vaikutuksia voitaisiin vähentää muun ohella markkinoinnin kokonaismäärää rajoittamalla vähintään haitallisimpien rahapeli osalta asettamalla niiden tv- ja radiomainonnalle aikarajoituksia ja mainosten kestoa ja toistoa koskevilla rajoituksilla. Osa haitta-asiantuntijoista esitti myös kaiken ulkomarkkinoinnin kieltä. Media-ala katsoi, että erityisesti kellonaikarajaukset tv- ja radiomainontaan kohdistuisivat pelihaittojen torjunnan kannalta väärin kohderyhmiin mutta haittaisivat kanavointivaikutusta merkittävästi. Ulkomarkkinointiala, osa peliteollisuudesta ja urheilutoimijoista katsoivat, että ulkomarkkinointi tulisi sallia vähintään yrityskuvamarkkinoinnin osalta kaikille toimiluvanhaltijoille. Peliteollisuuden edustajat toivat esille digitaalisen kanavan korostuneen merkityksen kanavoinnissa. Affiliaattimarkkinointi on peliteollisuuden mukaan yleisin tapa tapana hankkia uusia asiakkaita ja sen kieltäminen olisi haitallista kanavoinnille erityisesti tilanteessa, jossa järjestelmän ulkopuoliset rahapeliyhtiöt hyödyntävät affiliaattimarkkinointia. Sponsorointia koskevan sääntelyn osalta urheilutoimijat toivat lausuntopalautteessa esille, että sponsorointia koskevassa sääntelyssä tulisi olla poikkeuksia esitettyyn kolmannen osapuolen markkinoinnin kieltöön ja että sääntelyssä tulisi ottaa huomioon sponsoroinnin erityispiirteet. Lausuntopalautteessa esitettiin, että markkinointi tulisi sallia sponsoroidun toimijan tai yhteisön verkkosivuilla ja sosiaalisen median kanavissa, sillä sponsoroinnille on luonteenomaista, että viestintä tapahtuu sponsorin tukeman kohteen kautta.

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 rahapeli eri toimeenpanomuotojen sallitut markkinointikanavat samaan momenttiin. Lisäksi pykälään on lisätty ulkomarkkinointia koskeva oma momentti. Esitykseen ei ole jatkovalmistelussa sisällytetty markkinointia koskevia ajallisia tai määrällisiä rajoituksia. Kiellettyjä

markkinointikeinoja ja -tapoja koskevaa pykälää on muutettu ilmaispelien, alennusten, yhdistettyjen tarjousten ja pelirahan tarjoamisen ehdottoman kiellon osalta lisäämällä viittaus rahapeliin 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 kiello hyödyntää rahapeliin 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. Lisäksi säännöksen perusteluita on täsmennetty tuomalla niissä esiin sponsorointia koskevia erityispiirteitä. 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. Lausuntopalautteessa tiedonsaantisäännöksiä toivottiin täydennettäväksi muun muassa pelidatan toimittamismuodon osalta sekä niiden viranomaisten osalta, joille valvontaviranomainen voi luovuttaa keräämiään tietoja. Pelidatan toimittamismuodosta on lisätty säännökset esityksen 3 lukuun. Myös valvontaviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksia sekä tiedon luovuttamista koskevia säännösehdotuksia on täsmennetty. Ehdotusta siitä, että peliyhtiöiden asiakkaiden henkilötietoja ei tulisi jakaa viranomaisen kanssa ei ole toteutettu, koska pelaajien pelidatan toimittaminen viranomaiselle ja datan käsittely on välttämätön edellytys rahapelitoiminnan valvonnan toteuttamiseksi. Lisäksi toimiluvanhaltijoiden raportointivelvollisuutta on laajennettu muun muassa kilpailumanipulaation torjunnan tehostamiseksi. Ehdotusta siitä, että raportit tulisi julkistaa valvontaviranomaisen internet-sivuilla ei toteutettu, sillä valvontaviranomaisen tehtävänä on raportoida rahapelimarkkinoiden kehityksestä, mutta ei yksittäisten valvottavien tekemistä markkinointitoimista. Myös rahapelitoiminnan ja -markkinoinnin kieltämistä koskevia säännösehdotuksia on tarkennettu.

Lausuntopalautteessa myös markkinoinnin valvonnan toteutuminen toivottiin määriteltäväksi yksityiskohtaisemmin. Jatkovalmistelussa esityksen markkinointia koskevan 4 luvun säännöksiä on täsmennetty sallittujen markkinointikanavien ja -keinojen osalta, ja esityksen perusteluihin on lisätty esimerkinomaisesti maininta valvontaviranomaisen verkkoympäristössä tapahtuvasta valvonnasta. Luvun 5 osalta lausuntopalautteessa ehdotettiin myös yhteisrekisteristä säätämistä valvontaviranomaisen ja pelihaittaviranomaisen käyttöön. Yhteisrekisteriä ei pidetty jatkovalmistelussa kuitenkaan toteuttamiskelpoisena ratkaisuna, koska mainitut viranomaiset käyttävät rekisteriin tallennettavia tietoja täysin eri tarkoituksiin.

Lisäksi lausuntopalautteessa toivottiin, että esityksessä mainittaisiin, että rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta toteutettavaa valvontaa tehtäisiin yhteistyössä arviointityön ja STM:n ja THL:n lakisääteisen pelihaittatyön kanssa. Koska valvontaviranomaisen nimenomaisena tehtävänä on valvoa rahapelilain noudattamista eikä pelihaittojen ehkäisemistä ja vähentämistä, ei mainittua lisäystä tehty esitykseen. Esityksen perusteluihin tehtiin kuitenkin täsmennys, jossa painotetaan niitä viranomaisten yhteistyötä edistäviä vaikutuksia, jotka seuraisivat, jos valvontaviranomaiselle ja pelihaittaviranomaiselle rakennettaisiin yhteinen tietojärjestelmä. Lisäksi lausunnoissa ehdotettiin, että valvontaviranomaisen tulisi liittyä kansainväliseen verkostoon, jonka avulla seurataan kansainvälistä vedonlyöntitoimintaa ja tunnistetaan suomalaisen urheiluun liittyvät

väärinkäytökset. Lisäksi toivottiin, että valvontaviranomaisen tulisi perustaa ilmoituskanava laittomista markkinointikeinoista ilmoittamiseksi. Mainitut keinot ovat jo tällä hetkellä jo joltain osin viranomaisen käytössä, ja nämä parhaat käytännöt tulevat jatkumaan myös uuden valvontaviranomaisen toiminnassa. Esitykseen ei näin ollen sisällytetty ehdotuksen mukaisia velvoitteita, mutta esitystä täydennettiin muilta osin kilpailumanipulaation torjunnan tehostamiseksi. Nimenomaisia muutoksia ei myöskään tehty ehdotuksen johdosta, jonka mukaan valvontaviranomaisen tulisi hankkia järjestelmän ulkopuolista rahapelitoiminnan seuranta- ja valvontaa mahdollistavat teknologiset järjestelmät. Esitys ei kuitenkaan poissulje tällaisen teknologian hankkimista.

Lisäksi lausunnoissa ehdotettiin, että valvontaviranomaisen tulosohjauksen tulisi olla sosiaali- ja terveysministeriön alla. Hankkeen jatkovalmistelun aikataulu ei mahdollistanut ehdotuksen tarkempaa käsittelyä, eikä sen johdosta tehty näin muutoksia esitykseen. Samoin ehdotettiin, että esitykseen lisättäisiin säännös virkamiehelle asetettavasta karenssista. Esitykseen ei tältä osin tehty muutoksia.

Lukuun 6 sisältyvää valvontamaksua koskevaa sääntelyä on täydennetty lausuntopalautteen johdosta valvontamaksun alentamista koskevilla 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 yksinoikeustoimiluvan haltijan valvontamaksua koskevista säännösehdoista on poistettu maininta totopelejä koskevan toimiluvan valvontamaksusta, koska totopelit eivät sisältyisi yksinoikeuden piiriin.

Luvun 7 osalta lausuntopalautteessa tuotiin esiin maksuliikenne-estojen käytännön toimimattomuus ja maksuliikenne- ja verkkoliikenne-estoihin liittyvät haasteet Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon näkökulmasta. Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoi, että maksu- ja verkkoliikenteen estojärjestelmä ja rahapelilain soveltamisalan laajentaminen ovat osin toimivallan ylittäviä. Estoja koskeva sääntely voisi aiheuttaa ristiriidan Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa, jos estojen teknisen toteutuksen vuoksi sellaisen pelaajan, jonka kotipaikka on Ahvenanmaalla tai joka oleskelee Ahvenanmaalla tai Ahvenanmaan lainkäyttövaltaan kuuluvilla aluksilla, maksu- tai verkkoliikenne estyisi. Hankkeen valmisteluajankohdalla asiakokonaisuutta ei ollut mahdollista selvittää riittävästi. Hallitusohjelma ei myöskään sisällä kirjauksia teknisten estokeinojen käyttöön ottamisesta. Esityksestä on lausuntokierroksen jälkeen poistettu säännösehdoista maksuliikenne-estojen ja verkkoliikenne-estojen. Rahapelilain voimaantulon jälkeen seurattaisiin uuden rahapelimarkkinan toimintaa ja arvioitaisiin tarvetta säätää maksuliikenne-estojen ja verkkoliikenne-estojen ottaen huomioon muun muassa tekniset toteuttamismahdollisuudet ja tarkemmat kustannusvaikutukset pankeille ja internetoperaattoreille. Lausuntopalautteen johdosta poistomääräystä koskevaa säännöstä täsmennettiin siten, että se koskee verkkotunnuksen poistamista verkkotunnusrekisteristä, ei verkkotunnuksen poistamista käytöstä. Lisäksi poistomääräystä koskevan säännöksen tarkoittamaa palveluntarjoajan käsitettä täsmennettiin pykälän perusteluissa.

Lausuntokierroksen jälkeen luvun 8 osalta 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. Lausuntopalautteessa ehdotettiin, että rike- ja seuraamusmaksujen osalta selvitettäisiin mahdollisuutta säätää maksujen huomattavasta nostamisesta uusien rikkomusten osalta. Lisäksi lausuntopalautteessa nostettiin esille asiamiehille määrättävän seuraamusmaksun suuruus. Ehdotusten johdosta ei tehty

muutoksia, koska rike- ja seuraamusmaksujen määrä perustuu jo lausuntokierroksella olevien säännösten perusteella kokonaisarviointiin.

Luvun 9 osalta lausuntopalautteessa ehdotettiin, että rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämisen kokonaisuuden turvaaminen voitaisiin turvata peliyritysten voittojen prosenttiosuudella, joka ohjataan rahapelihaittoja ehkäisevään ja vähentävään työhön. Ehdotusta ei toteutettu, koska hankkeen jatkovalmistelun aikataulussa ei ollut mahdollisuutta selvittää ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia tarkemmin. Lisäksi lausunnoissa nostettiin esiin ehdotus, että pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen myönnettävää rahoitusta laajennettaisiin koskemaan myös muuta pelihaittojen ehkäisy- ja vähentämistyötä (järjestörahoitus). Esitykseen ei ole tehty muutoksia ehdotuksen johdosta, koska järjestöt voisivat hakea alueellisen työn rahoitusta, ja toisaalta lausunnoissa esiin tuotuja järjestökenttään kohdistuvia valtion avustusten leikkauksia ei ole perusteltua kompensoida rahapelilakia koskevalla esityksellä. Myöskään ehdotus siitä, että valvontaviranomaisen tulisi myös jatkossa konsultoida arviointityöryhmää säännöllisesti rahapelijärjestelmään liittyvissä haitariskiasioissa, ei johtanut esityksen muuttamiseen. Jatkovalmistelussa ei nähty tarpeelliseksi säätää viranomais toiminnassa hyvin toimineesta käytännöstä, jonka jatkumiselle uusi rahapelilaki ei aseta esteitä. Luvun 10 osalta sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n tiedonsaantioikeuksia koskevia säännösehdotuksia on tarkennettu lausuntopalautteen johdosta. Esityksestä on myös poistettu säännösehdotus tietojen luovuttamisesta pelihaittarekisteristä tieteelliseen tutkimukseen, koska sen sisältämä sääntely oli pitkälti päällekkäistä yleislainsäädännön kanssa. Luvun 11 osalta muutoksenhakusäännöksiä on täsmennetty lausuntopalautteen johdosta.

Arpajaisverolain ja tuloverolain muutosehdotuksia on lähtökohtaisesti kannatettu, mutta erityisesti arpajaisverokantaan ja rahapelijärjestelmän ulkopuolisten voittojen tuloverotukseen on esitetty kriittisiä huomioita. Eräät lausunnonantajat katsoivat arpajaisverokannan olevan yhtäältä liian matala tai liian korkea, kun taas toisaalta eräät pitivät verokantaa sopivana. Lisäksi eräissä lausunnoissa esitettiin tarve jatkovalmistelussa kiinnittää huomioita vaihtoehtoihin malleihin ja niiden vaikutuksiin, erityisesti arpajaisverokannan eriyttämiseen keinona rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Eräissä lausunnoissa kiinnitettiin huomiota tarpeeseen tarkemmin arvioida verotuksen ja kanavointiasteen muodostamaa vaikutusmekanismia julkiseen talouteen sekä vaikutuksia Verohallinnon toimintaan.

Lausuntopalautteen perusteella ei ole arvioitu tarkoituksenmukaiseksi muuttaa ehdotettuja muutoksia arpajaisverolain tai tuloverolain säännöksiin. Vaikutusarvioinneissa on arvioitu tarkemmin verotuksen ja kanavointiasteen vaikutusmekanismeja julkiseen talouteen sekä vaikutuksia Verohallinnon toimintaan. Arpajaisverotuksen vaihtoehtoisia malleja ja yhteyttä uudistuksen tavoitteisiin on laajennettu jaksossa 5.1.15, ja rahapelijärjestelmän ulkopuolisia voittoja koskevan verotusmallin perusteluita on tarkennettu jaksossa 5.1.13.

Lausuntopalautteessa nostettiin esiin myös Ahvenanmaan maakuntaa koskevia huomioita. Ahvenanmaan maakunnan hallitus suhtautui myönteisesti siihen, että valtakunta aikoo ottaa käyttöön rahapelitoiminnan lisenssijärjestelmän, kunhan sääntely ei ole ristiriidassa itsehallintolain lainsäädäntövallan jaon kanssa eikä vaikuta ja rajoita maakuntapäivien mahdollisuuksia säännellä rahapelitoimintaa Ahvenanmaan lainkäyttöalueella. Ahvenanmaan maakunnan hallitus kuitenkin katsoi, että esityksestä tulisi käydä ilmi, että sitä ei ole valmisteltu maakunnan hallituksen kanssa, eikä maakunnan hallituksen esille nostamiin toimivaltakysymyksiin ole vastattu. Edellä todetun mukaisesti esitykseen ei sisälly säännösehdotuksia verkko- ja maksuliikenne-estoista, joihin liittyen maakunnan hallitus nosti esille toimivaltakysymyksiä. Maakunnan hallituksen näkemys yhteisen valmistelun puutteesta on lisätty esityksen vaikutuksia Ahvenanmaahan koskevaan jaksoon 4.3.3.7. Lisäksi esityksen suhdetta Ahvenanmaan itsehallintoon koskevaa jaksoa 12.9 on täydennetty.

Esityksen EU-oikeudellisen arvioinnin osalta lausuntopalautteessa nostettiin esille, että EU-oikeuskäytäntö ja oikeudelliset perustelut kaksiosaisen toimilupajärjestelmän säätämiseksi suhteessa uudistuksen tavoitteisiin on ongelmallinen, sillä yksinoikeusjärjestelmässä on vain vähän pelihaittoja aiheuttavia rahapelejä ja monilupajärjestelmässä huomattavan pelihaittariskin rahapelejä. Lausuntopalautteessa katsottiin myös, että ehdotetun ratkaisun ei voida katsoa tavoittelevan johdonmukaisesti pelihaittojen tehokkaan ehkäisyn ja vähentämisen tavoitetta. Oikeuskansleri katsoi, että ehdotetun uudistuksen EU-oikeudenmukaisuutta tulee vielä arvioida huolellisesti. Lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota myös kilpailuoikeudellisiin ongelmiin Veikkaus-konsernin osalta, EU-oikeuden sijoittautumisvapauden ja palvelun tarjoamisen vapauden periaatteisiin lupamenettelyn osalta. Lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota myös henkilötietojen käsittelyyn, ja todettiin, että esityksessä on täsmennettävä EU:n tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran käyttöä koskevaa arviota ja henkilötietojen suojaa koskevia säätämisyjärjestysperusteluita. Ehdotusten EU-oikeudellista arviointia koskevaa jaksoa 4.2 on täydennetty lausuntokierroksen jälkeen muun muassa kaksiosaisen toimilupajärjestelmän perusteluiden, toimilupamenettelyn, toimeenpanon ja markkinointia koskevan sääntelyn sekä Veikkaus-konserniin liittyvien kilpailuoikeudellisen ja valtiontukioikeudellisen arvioinnin osalta. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevaa jaksoa 12 on täydennetty henkilötietojen suojaa koskevan arvioinnin osalta.

Lausuntopalautteessa tuotiin esille, että esityksen säätämisyjärjestysperusteluita tulisi täydentää muun muassa siten, että esitykseen lisättäisiin uusi jakso, jossa käsitellään esityksen suhdetta perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuun terveyden ja hyvinvoinnin suojelemiseen. Lisäksi katsottiin tarpeelliseksi täydentää toimilupamenettelyä, yksinoikeuden hyväksyttävyyttä, seuraamusmaksua ja muita seuraamuksia, viranomaisen toimivaltuuksia sekä muutoksenhakua koskevia säätämisyjärjestysperusteluita. Oikeuskansleri katsoi, että esitykseen tulee sisältyä myös huolellisempi arvio siitä, millä perusteilla esitys on perusoikeuksien rajoitusperusteiden mukainen. Lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota myös tarpeeseen selkeyttää sitä, millaisten valtiosääntöoikeudellisten tulkintakysymyksiä arvioinnin katsotaan edellyttävän asian käsittelemistä perustuslakivaliokunnassa. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevaan jaksoon 12 on lisätty uusi jakso koskien väestön terveyden edistämistä. Jaksoa 12 on täydennetty lisäksi toimilupamenettelyn, valvontaviranomaisen toimivaltuuksien, seuraamusten sekä muutoksenhaun osalta.

### **6.3 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto**

Lainsäädännön arviointineuvosto on 2.1.2025 antanut esitysluonnoksesta lausunnon. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksessa on laaja vaikutusarviointi, jossa on tunnistettu olennaiset vaikutuslajit, kohderyhmät ja arviointiin liittyvät epävarmuudet. Arvioinnissa kuvataan avoimesti ehdotuksen haitallisia vaikutuksia ja riskejä. Arviointineuvoston mukaan jää epäselväksi, miksi ehdotetaan sellaista mallia, joka todennäköisesti lisää rahapeleistä aiheutuvia terveydellisiä ja yhteiskunnallisia haittoja. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä muun muassa sitä, että esitysluonnoksessa on kuvattu omana osionaan yleisiä havaintoja vaikutusarvioista ja vaikutusmekanismeista ja että esitysluonnoksessa tuodaan avoimesti esille ehdotetun ratkaisun haitallisia vaikutuksia. Lisäksi myönteisenä pidetään sitä, että esitysluonnoksessa on kuvattu perusteellisesti nykytilaa ja tuotu esille nykytilan arvioihin liittyviä epävarmuuksia ja että esitysluonnoksessa kuvataan läpi esityksen useasta näkökulmasta Tanskan ja Ruotsin kokemuksia.

Arviointineuvoston mukaan esityksessä tulee kuvata tarkemmin, mitä riskejä ehdotuksesta aiheutuu tavoitteiden toteutumiselle, toimeenpanon onnistumiselle ja huolenpitovelvollisuuden toteuttamiselle, jos rahapelihaitat lisääntyvät. Esityksessä tulisi myös tarkentaa arviointia vaikutuksista kuntien ja hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille sekä kansalaisjärjestöjen organisoimalle ehkäisevälle työlle. Lisäksi tulee kuvata selkeämmin, parantaako vai heikentääkö esitys yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksesta jää osin epäselväksi tulevien muutosten kustannusvaikutukset ja missä määrin on kyse kokonaan uusista haittojen ehkäisemisen ja vähentämisen toimista. Arviointineuvosto suosittelee keskeisten yritysvaikutusten esittämistä esimerkiksi tiivistelmässä ja keskeiset nykytilan haasteet ja toimivat menettelyt kuvattaisiin lyhyessä tiivistelmässä tai taulukossa.

Esitystä on täydennetty arviointineuvoston lausunnon johdosta lisäämällä yhteenveto yritysvaikutuksista jaksoon 4.3.2.2 sekä yhteenveto nykytilan haasteista ja toimivista menettelyistä jaksoon 2.17. Esityksen hyvinvointi- ja terveysvaikutuksia koskevaa jaksoa 4.3.3.2 on täydennetty siten, että siitä käy selkeämmin ilmi missä ehdotetussa sääntelyssä on kyse kokonaan uusista rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen toimista. Viranomaisille aiheutuvien muutosten kustannusvaikutuksia jaksossa 4.3.3.1 on täydennetty. Rikollisuuteen ja arjen turvallisuuteen kohdistuvia vaikutuksia koskevaan jaksoon 4.3.3.3 on täydennetty tietoverkkoavusteisten petosrikosten kuvausta, kyseisten rikosten laajuutta sekä ennalta estäviä toimia. Jaksoon 4.3.3.4 sisältyvää arviointia esityksen vaikutuksista yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon on täydennetty samoin kuin kuntiin ja hyvinvointialueisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia jaksossa 4.3.3.8. Esitykseen on lisätty uusi jakso 4.3.4, johon on koottu yhteenvetoa riskeistä esityksen tavoitteiden toteutumiselle.

## **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 rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin sekä peliohjelmistojen valmistamisen, toimittamisen, asentamisen tai mukauttamisen. Pykälän 2 momentin mukaan lain tarkoituksena olisi rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan takaaminen, rahapeleihin liittyvien väärinkäytösten ja rikosten estäminen sekä rahapelaamisesta aiheutuvien terveydellisten, taloudellisten ja sosiaalisten haittojen ehkäisy ja vähentäminen. Lain tarkoitus vastaisi sisällöllisesti voimassa olevaa sääntelyä ja arpajaislain tarkoitusta. Säännöksessä viitattaisiin arpajaislaista poiketen rahapelihaittoihin, jotka määriteltäisiin arpajaislain tarkoitussäännöstä vastaavalla tavalla 4 §:n 10 kohdassa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin lain alueellisesta soveltamisesta. Lakia sovellettaisiin paitsi valtakunnan alueella harjoitettavaan rahapelitoimintaan, myös valtakuntaan suunnattuun rahapelitoimintaan. Valtakunnalla tarkoitetaan käytännössä Manner-Suomea erotuksena Ahvenanmaan maakuntaan, jossa on oma rahapelijärjestelmä ja –lainsäädäntö. Rahapelilakia sovellettaisiin myös toimiluvan saaneisiin rahapeliyhteisöihin, joiden tarjoamia pelejä valtakunnan alueella asuvat henkilöt voisivat pelata mutta joiden pelijärjestelmät voisivat sijaita myös valtakunnan alueen ulkopuolella. Asuinpaikkavaatimuksesta sähköisten rahapelien osalta säädettäisiin lain 21 §:ssä. Ahvenanmaan maakunnassa arpajaislainsäädäntö kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla maakunnan omaan lainsäädäntövaltaan. Arpajaislaista poiketen ehdotettuun lakiin ei sisältyisi säännöstä, jonka mukaan valvontaviranomainen



soveltaisi rahapelien markkinoinnin valvonnassa myös kuluttajansuojalain säännöksiä, joita sovelletaan koko Suomeen Ahvenanmaan maakunta mukaan lukien. Myös tältä osin sääntely ja lainsäädäntövallan erillisuus rahapelisääntelyssä valtakunnan ja maakunnan välillä olisi näin ollen yksiselitteinen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin eräistä poikkeuksista lain soveltamisalaan, vaikka pelaaminen voisikin fyysisesti tapahtua valtakunnan alueella. Niin ikään lain soveltamisen ulkopuolelle jäisi sinänsä lain mukaisen määritelmän täyttävä rahapelaaminen mutta jossa ei olisi kyse liiketoimintamielessä harjoitettavasta rahapelien toimeenpanosta vaan yksityisluonteisista sosiaalisissa tilanteissa tapahtuvasta rahapelaamisesta. Esimerkiksi kotirauhan piiriin kuuluvassa paikassa, yksityishenkilöiden välillä ja omassa sosiaalisessa piirissä kuten ystävien, sukulaisten ja muiden henkilökohtaisesti tunnettujen henkilöiden kesken tapahtuva rahapelaaminen jäisi lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tyypillisenä esimerkkinä tällaisesta rahapelaamisesta voitaisiin pitää kotona tuttavien kanssa pelattavaa pokeripeliä. Vaatimuksena olisi lisäksi vastikkeen ja mahdollisen häviön kohtuullisuus. Käytännössä kyse olisi pienillä, lähinnä symbolisilla summilla pelaamisesta.

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 peruseriaatteesta, jonka mukaan rahapelien toimeenpano on toimiluvanvaraista. Pykälän 1 momentin mukaan rahapelejä saisi toimeenpanna ainoastaan sellainen oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö, jolle on myönnetty yksinoikeustoimilupa tai rahapelitoimilupa. Ehdotetussa 5 §:ssä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvasta ja 6 §:ssä rahapelitoimiluvasta. 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 asiamestoiminta eli rahapeleihin liittyvien maksujen vastaanottaminen tai rahapelivoittojen välittäminen katsottaisiin rahapelien toimeenpanoksi, mutta se ei edellyttäisi toimilupaa. Sijoituspaikkaliiketoimintana tapahtuvaan tilan luovuttamiseen rahapeliautomaattien 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 arvontalaitteistoja, 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 arpajaislakiin sellaisenaan tai voimassa olevaan lakiin nähden täsmennettynä, mutta osa määritelmistä olisi kokonaan uusia.

Pykälän 1 kohdan rahapelin määritelmä vastaisi eräin tarkennuksin voimassa olevaan arpajaislakiin sisältyvää määritelmää. Voimassa olevan lain tavoin rahapelin määritelmä koostuisi tunnusmerkistöistä, joiden kaikkien pitäisi toteutua, jotta pelin voitaisiin katsoa olevan laissa määritelty rahapeli. Määritelmän mukaisesti rahapelin keskeiset tunnusmerkit olisivat osallistumisen rahallinen vastikkeellisuus, osittain tai kokonaan sattumaan perustuva voitonmahdollisuus ja pelistä saatava rahavoitto. Rahapelin määritelmä täytyisi pokeriturnausten osalta myös sellaisissa niin kutsutuissa satelliittiturnauksissa, joissa pelaaja voi saada rahan sijasta voittona seuraavan turnauksen 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. Rahapelaamisella tarkoitettaisiin kokonaisuutta, joka muodostuu rahapelin ostamisesta ja pelaamisesta sekä mahdollisen rahavoiton lunastamisesta. Määritelmä on merkityksellinen usean ehdotetun lain soveltamisalan rajaamista kannalta. Esimerkkejä tällaisista lainkohdista ovat ehdotetut lain soveltamisalan rajaamista koskevan 1 §:n 4 momentin säännös yksityisluonteisissa sosiaalisissa tapahtumissa tapahtuvasta rahapelaamisesta, 3 §:n rahapeliautomaattia koskeva määritelmä ja rahapelaamisen ikärajaa koskeva 24 §. Pykälän 3–15 kohdissa määriteltäisiin rahapelien toimeenpanomuodot. Koska rahapelien toimeenpanomuotojen toimeenpaneminen olisi kiellettyä ja rangaistavaa muulla kuin rahapelilaissa säädetyllä tavalla, tulisi rahapelien toimeenpanomuodot määritellä laissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Pykälän 3 kohdan raha-arpajaisien määritelmää täsmennettäisiin voimassa olevaan määritelmään nähden arvonnän ja satunnaisuuden varmistamisen osalta. Pykälän 4 ja 5 kohdan määritelmät rahapika-arpajaisista ja sähköisistä rahapika-arpajaisista olisivat uusia. Rahapika-arpajaisien on aikaisemmin katsottu sisältyneen raha-arpajaisien määritelmään mutta raha-arpajaisien, rahapika-arpajaisien ja sähköisten rahapika-arpajaisien määrittely 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-arpajaisien 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-arpajaisien 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 rahavoitoin toimeenpantavat 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 sähköisiin raha-automaattipeleihin.

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. Sähköinen rahabingo eroaa muista numeroiden arvontaan perustuvista

veikkauspeleistä siten, että pelissä tavallisesti voittaa se pelaaja, jonka pelikupongin peliruudukkoon muodostuu arvotuista numeroista koostuva ennalta määritelty kuvio tai arvotut numerot muutoin ovat pelaajan peliruudukossa ennalta määritellyssä järjestyksessä. 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 kosketusnäyttöllisiä laitteita, joissa voi olla laajakin rahapelivalikoima. Automaateissa voi olla myös mekaanisia elementtejä, kuten arvontakiekkokoja 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 automaattitaitopelaamiseen tarkoitettuja 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 kilpailussa markkinassa rahapelitoimiluvan nojalla. Sähköisillä kasinopeleillä tarkoitettaisiin sähköisesti toimeenpantavia ruletti-, kortti-, noppa- sekä muita niihin rinnastettavia rahapelejä. Sähköisiä kasinopelejä olisivat muun muassa sähköinen pokeri ja black jack.

Sähköisiin kasinopeleihin lukeutuisivat myös niin kutsutut livekasinopelit, joissa yhdistyy fyysisten kasinopelien ja rahapeliautomaattien sekä sähköisten kasino- ja raha-automaattipelien ominaisuuksia. Livekasinopelien arvonta tapahtuu tavanomaisesti fyysisillä pelivälineillä joko automaattisesti tai pelinhoitajan toimesta ja arvonta on peliin osallistuville yhteinen, mutta arvonta voisi tapahtua myös digitaalisesti. Kierrokseen osallistuvat pelaajat seuraavat pelikierroksen etenemistä ja arvontaa videon välityksellä ja pelikierros etenee huolimatta siitä, tekeekö pelaaja aktiivisia valintoja tai panostuksia. Pelaaja osallistuisi livekasinorahapeliin toimiluvanhaltijan sivuston kautta ja seuraisi arvontaa videon välityksellä reaaliaikaisesti päätelaitteestaan. Livekasinossa pelipöydän hoitaja toimisi kuten fyysiselläkin pelikasinolla.

Sähköisillä raha-automaattipeleillä tarkoitettaisiin sähköisesti toimeenpantavia rahapelejä, joissa pelimaksu, arvonta ja voitonmaksu ovat toisiaan seuraava yhtenäinen pelitapahtuma. 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 arvannon. 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-voittoja. Lisäksi sähköiseen 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 rahapelitoimiluvanhaltijalla olisi oikeus toimeenpanna niitä rahapelejä myös yhdistelmäpeleinä, joiden toimeenpanoon sille olisi myönnetty toimilupa.

Pykälän 16 ja 18 kohdat pelikasinon ja pelipisteen määritelmistä vastaisivat voimassa olevaa 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 rahapelitoiminta, joka kattaisi rahapelien toimeenpanon lisäksi myös rahapelien markkinoinnin sekä rahapelien toimeenpanoa varten tarvittavien peliohjelmistojen valmistamisen, toimittamisen, asentamisen, tai mukauttamisen. 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. Valtakunnalla tarkoitetaan käytännössä Manner-Suomea erotuksena Ahvenanmaan maakuntaan, jossa on oma rahapelijärjestelmä ja –lainsäädäntö. Määritelmä ei pitäisi sisällään peliohjelmistojen toimittamista. Pykälän 3 kohdan määritelmää voitaisiin hyödyntää esimerkiksi sen arvioimisessa, onko rahapelejä toimeenpantu valtakunnassa vastoin rahapelilain 75 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua kieltoa.

Pykälän 4 kohdassa määriteltäisiin rahapelin toimeenpanija. Pykälän 5 kohta sisältäisi toimiluvanhaltijan määritelmän. Pykälän 6 kohdassa määriteltäisiin pelitili. Pelitilistä ja sen avaamisesta sekä sulkemisesta säädettäisiin tarkemmin jäljempänä ehdotetuissa 22 ja 23 §:ssä. Yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvanhaltija voisi avata asiakkailleen yhden toimiluvan alla useita pelitilejä. Toisin sanoen asiakkaille avattavien pelitilien määrää ei olisi rajoitettu yhden toimiluvan osalta. Toimiluvanhaltijan tulisi kuitenkin huolehtia, että se pystyisi toteuttamaan ehdotetussa 30 §:ssä säädettyä yhtiökohtaista rahansiirtorajaa koskevat edellytykset myös tilanteissa, joissa toimiluvanhaltijan asiakkaila olisi mahdollisuus avata useampia pelitilejä. Jäljempänä 3 lukuun ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset muun ohella yksinoikeustoimiluvan- ja rahapelitoimiluvanhaltijan 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 luettelaisi valtakuntaan kohdistuvia markkinointikeinoja tyhjentävästi, vaan määritelmä ilmentää tiedossa olevia tapoja kohdistaa markkinointia valtakuntaan ja valtakunnan kuluttajille. Valtakunnalla tarkoitetaan käytännössä Manner-Suomea erotuksena Ahvenanmaan maakuntaan, jossa on oma rahapelijärjestelmä ja –lainsäädäntö. Valtakunnan kuluttajille kohdistetuksi ja osoitetuksi markkinointisisällöksi voitaisiin esimerkiksi katsoa valtakunnan kuluttajia erityisesti kiinnostava sisältö. Tällaisessa markkinoinnissa hyödynnetään esimerkiksi valtakunnan yleisöä puhuttelevaa sisältöä taikka yksinomaan tai lähes yksinomaan valtakunnan julkisuudesta tuttuja henkilöitä. Valtakuntaan kohdistuvaan markkinointiin saatetaan myös sisällyttää maininta valtakunnallisesta rahapelihaittoihin apua tarjoavasta palveluntuottajasta ja sitä kautta pyrkiä hämärtämään kuluttajien käsitystä siitä, että kyseisellä rahapeliyhteisöllä olisi oikeus toimeenpanna rahapelejä valtakunnassa. Myös ruotsin- ja englanninkielinen markkinointi voitaisiin katsoa olevan valtakuntaan kohdistettua, koska molempia kieliä osataan valtakunnassa laajasti. Edellytyksenä olisi kuitenkin tällöin, että markkinointiin sisältyisi joitakin edellä kuvatun kaltaisia elementtejä.

Arvioitaessa sitä, milloin markkinointia kohdistetaan valtakunnassa oleskeleviin kuluttajiin, voidaan suuntaa hakea sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EY) N:o 593/2008 (Rooma I asetus) ja tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EU) N:o 1215/2012 (Bryssel I asetus). Rooma I asetusta sovelletaan siviili- ja kauppaoikeuden alalla. Rooma I asetuksen 6 artiklan mukaan kuluttajasopimukseen sovelletaan sen maan lakia, jossa kuluttajalla on asuinpaikka edellyttäen, että elinkeinonharjoittaja harjoittaa kaupallista tai ammatillista toimintaa maassa, jossa kuluttajalla on asuinpaikka, tai suuntaa millä tahansa tavalla tällaista toimintaa kyseiseen maahan tai useisiin maihin kyseinen maa mukaan lukien. Vastaavasti Bryssel I asetuksen 17 artiklan mukaan kuluttajasopimukseen liittyvää toimivaltaista tuomioistuinta määriteltäessä merkityksellistä on muun muassa se, suuntaako elinkeinonharjoittaja toimintaa kuluttajan kotivaltioon tai useisiin maihin kyseinen maa mukaan lukien.

Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, että Rooma I asetuksen 6 artiklaa on tulkittava tapauskohtaisesti huomioiden kunkin tapauksen olosuhteet, sillä määritelmä on laaja kattaen ”mitkä tahansa tavat toiminnan suuntaamiseksi”. Olennaista arvioitaessa sitä, suuntautuuko toiminta kuluttajan asuinvaltioon, on se, toimiiko elinkeinonharjoittaja aktiivisesti vaikuttaakseen toisessa jäsenmaassa asuvan kuluttajan ostopäätöksiin. Jos kuluttaja hakeutuu oma-aloitteisesti tietyille verkkosivustoille pelaamista varten ilman, että elinkeinonharjoittaja

millään tavoin on suunnannut toimintaansa Suomeen, markkinointi ei tällöin kohdistuisi valtakuntaan eikä sovellettava laki olisi Suomen laki.

Euroopan unionin tuomioistuin on esimerkiksi tapauksessa (C-585/08) todennut, että seikkoihin, joiden avulla voidaan selvittää, suunnataanko toimintaa jäsenvaltioon, jossa kuluttajalla on kotipaikka, kuuluvat kaikki selvät ilmaukset tahdosta hankkia asiakkaiksi kyseisen jäsenvaltion kuluttajia. Edellä mainittu tuomio koskee Bryssel I asetusta edeltäneen asetuksen N:o 44/2001 15 artiklan 1 kohdan soveltamista, jonka c alakohdan sanamuoto toiminnan suuntaamisesta vastaa voimassa olevan Bryssel I asetuksen 17 artiklan 1 kohdan c alakohdan sanamuotoa.

Euroopan unionin tuomioistuin toteaa edellä mainitussa tapauksessa, että seuraavat tekijät, joiden luettelo ei ole tyhjentävä, voivat olla seikkoja, joiden perusteella voidaan katsoa, että elinkeinonharjoittajan toimintaa suunnataan jäsenvaltioon, jossa kuluttajan kotipaikka on: toiminnan kansainvälinen luonne, sellaisten reittien maininta, jotka johtavat muista jäsenvaltioista paikkaan, jossa elinkeinonharjoittajalla on kotipaikka, muun kuin sen kielen ja sen valuutan käyttö, joita tavanomaisesti käytetään jäsenvaltiossa, jossa elinkeinonharjoittajalla on kotipaikka, ja mahdollisuus tehdä ja vahvistaa varaus tällä muulla kielellä, puhelinyhteystietojen maininta siten, että ilmoitetaan kansainvälinen suuntanumero, varojen käyttö internetissä tarjottavaan indeksointipalveluun, jotta kuluttajilla, joiden kotipaikka on muissa jäsenvaltioissa, olisi helpompi pääsy elinkeinonharjoittajan internetsivustolle tai tämän välittäjän internetsivustolle, muun päätason verkkotunnuksen kuin sen jäsenvaltion, jossa elinkeinonharjoittajalla on kotipaikka, verkkotunnuksen käyttö sekä sellaisen kansainvälisen asiakaskunnan, joka koostuu asiakkaista, joilla on kotipaikka eri jäsenvaltioissa, maininta.

Kun tulkinnassa käytetään apuna Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, asian arviointiin voi vaikuttaa myös se, että Suomessa kuluttajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, joka hankkii kulutushyödykkeen pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten. Euroopan unionin kuluttajasäännöstössä kuluttaja määritellään sen sijaan luonnolliseksi henkilöksi, joka toimii tarkoituksessa, joka ei kuulu hänen elinkeino- tai ammattitoimintaansa. Milloin luonnollista henkilöä on pidettävä kuluttajana, on yleensä helppo arvioida. Aina näin ei kuitenkaan ole. Euroopan unionin tuomioistuin on ratkaisussaan A.B ja B.B vastaan Personal Exchange International Limited ratkaissut kysymyksen siitä, onko nettipokerin pelaajaa pidettävä kuluttajana. Tuomioistuin katsoi, että pelaajaa oli pidettävä kuluttajana huolimatta siitä, että pelaaja sai toiminnastaan merkittäviä voittoja ja hän pelasi peliä useita tunteja päivässä, kun pelaaja ei ollut virallisesti rekisteröitynyt pelitoiminnan harjoittamista varten eikä tarjonnut palveluja kolmannelle osapuolelle maksullisena palveluna.

Pykälän 9 kohdassa määriteltäisiin sponsorointi, jolla tarkoitettaisiin rahapelien toimeenpanijan tarjoamaa rahoitusta tai muuta taloudellista tukea järjestölle, tapahtumalle, joukkueelle tai yksittäiselle henkilölle, jonka tarkoituksena on rahapelien toimeenpanijan palveluiden myynnin tai tunnettuuden edistäminen. Sponsoroinnista säädettäisiin 56 §:ssä. Pykälän 10 kohta sisältäisi rahapelihaitan määritelmän. 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 12 kohtaan sisältyisi pelijärjestelmän määritelmä. Pelijärjestelmä olisi eri asia kuin 13 kohdassa määritelty peliohjelmisto. Peliohjelmisto olisi ohjelmisto, joka olisi suunniteltu käytettäväksi rahapelien toimeenpanossa ja joka on tarkoitettu rahapelien toimeenpanijan käytettäväksi tai jota rahapelien toimeenpanija 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 pelitilitalitapahtuman 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.

Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdissa mainittujen rahapelien toimeenpanomuotojen osalta myönnettäisiin yksinoikeustoimiluvan hakijalle erilliset toimiluvat eli raha-arpajaisten ja veikkauspelien sekä fyysisen kanavan rahapeliautomaattien ja kasinopelien toimeenpanoon myönnettäisiin erilliset toimiluvat. Yksinoikeustoimilupia voitaisiin täten myöntää enintään kaksi kappaletta.

Pykälän 3 momentin mukaan 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. Yksinoikeustoimiluvanhaltijalla voisi olla käytössään useita eri pelisivustoja yhden toimiluvan alla tarjottavien rahapelien toimeenpanemisessa.

Yksinoikeustoimilupaa ei voisi pykälän 4 momentin mukaan myöntää 6 §:ssä tarkoitetun rahapelitoimiluvanhaltijalle. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että sama yhtiö ei voisi olla yhtä aikaa yksinoikeustoimiluvan- ja rahapelitoimiluvanhaltija.

**6 §. Rahapelitoimilupa.** Pykälässä säädettäisiin niistä rahapelien toimeenpanomuodoista, joihin voitaisiin myöntää rahapelitoimilupa. Säännöksellä luotaisiin edellytykset säännellylle kilpailulle toimilupiin perustuvalla rahapelimarkkinalle valtakunnan alueella pykälässä määritettyjen rahapelien toimeenpanomuotojen osalta.

Rahapelitoimilupa voitaisiin pykälän 1 momentin mukaan 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 hevostilpailu.

Rahapelitoimilupa olisi mahdollista myöntää koskemaan kaikkia ehdotetussa pykälässä tarkoitettuja rahapelien toimeenpanomuotoja tai vain osaa niistä. Rahapelitoimiluvan nojalla rahapeliyhtiö voisi tarjota asiakkailleen useita erilaisia rahapelejä, kunhan ne sisältyisivät rahapelitoimiluvassa yksilöityyn toimiluvanhaltijalle sallittuun rahapelien toimeenpanomuotoon. Rahapeliyhtiöllä voisi myös olla käytössään useita eri pelisivustoja



yhden toimiluvan alla tarjottavien rahapelien toimeenpanemisessa. Rahapeliteoimiluvanhaltijalla voisi olla käytössään myös useampi kuin yksi brändi.

Samalla tavoin kuin säädettäisiin yksinoikeustoimiluvanhaltijan osalta, olisi rahapeliteoimiluvanhaltijalla oikeus toimeenpanna rahapelejä yhdistelmäpeleinä. Rahapeliteoimiluvanhaltijan oikeus toimeenpanna yhdistelmäpelejä rajautuisi 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimeenpanomuotojen ominaisuuksiin. Rahapeliteoimiluvanhaltijan toimiluvan tulisi kattaa kaikki ne toimeenpanomuodot, joiden ominaisuuksia yhdistelmäpeleissä yhdistettäisiin.

Pykälän 3 momentin mukaan yksinoikeustoimiluvan saaneelle ei voitaisi myöntää rahapeliteoimilupaa. Jäljempänä 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi yksinoikeustoimiluvan myöntämisen ja voimassaolon yleisistä edellytyksistä. Kyse olisi yksinoikeustoimiluvanhaltijaan kohdistuvasta erityisestä rajoituksesta. Rajoituksen tarkoituksena olisi osaltaan varmistaa, ettei yksinoikeustoimiluvanhaltijalle myönnetty yksinoikeus väärin kilpailua rahapeliteoimilupajärjestelmään kuuluvien rahapelien tai muiden kilpailuilla markkinoilla tarjottujen palveluiden markkinoilla. Ehdotettu rajoitus on perusteltu, jotta yksinoikeuden haltijaa estetään ristiintukemasta kilpailuilla toimilupamarkkinoilla tapahtuvaa rahapeliteoimintaa yksinoikeuden piiriin kuuluvan rahapeliteoiminnan tuotoilla. Ehdotettu rajoitus ei kuitenkaan estäisi myöntämästä toimilupajärjestelmän piiriin kuuluvien rahapelien toimeenpanoon oikeuttavaa toimilupaa yksinoikeuden haltijan kanssa samaan konserniin kuuluvalle erilliselle oikeushenkilölle.

**7 §. Peliohjelmistotoimilupa.** Pykälässä asetettaisiin 5 ja 6 §:ssä tarkoitettujen toimiluvanhaltijoiden rahapelien toimeenpanossa käytettävien peliohjelmistojen valmistaminen, toimittaminen, asentaminen ja mukauttaminen toimiluvanvaraiseksi. Peliohjelmistolla tarkoitettaisiin 4 §:n mukaan ohjelmistoa, jota käytetään rahapelin toimeenpanossa. Esimerkkejä määritelmän mukaisista ohjelmistoista ovat muun muassa vedonlyöntiohjelmistot, satunnaislukugeneraattorit, pelidataa sisältävät rahapelitulosten esittämiseen käytettävät ohjelmat, livekasinotoiminnassa hyödynnettävät pelitapahtumien suoratoistoratkaisut ja pelitapahtumien valvontaohjelmistot, rahapelissä laskelmia suorittavat ohjelmistot, rahapelitapahtumia hyväksyvät ja tallentavat ohjelmistot, rahapelin lopputulosta määrittävät ohjelmistot sekä rahapelivoittojen laskemisessa ja pelitilille siirtämisessä käytettävät ohjelmistot.

Lain 33 §:ssä säädettäisiin kielletyksi muiden kuin peliohjelmistotoimiluvanhaltijoiden peliohjelmistojen hyödyntäminen toimiluvan mukaisten rahapelien toimeenpanossa. Samassa pykälässä säädettäisiin kielletyksi peliohjelmiston valmistaminen, saataville asettaminen, asentaminen tai muuttaminen toimijalle, jolla ei ole rahapelilain edellyttämää toimilupaa rahapelien toimeenpanoon. Peliohjelmistotoimiluvan saamiseksi ja yksinoikeustoimiluvanhaltijalle tai rahapeliteoimiluvanhaltijalle 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 rahapeliteoimijan liitännäistoiminnoissa, kuten suorituskyvyn analysoinnissa, markkinoinnissa, asiakassuhteiden hallinnassa tai toimijan talous-, henkilöstö- ja muussa hallinnossa.

Peliohjelmistotoimilupaa hakisivat todennäköisesti ainakin ne toimijat, jotka tarjoavat peliohjelmistoja sähköisten raha-automaattipelien ja kasinopelien toimeenpanoa varten. Tällaisia toimijoita voisivat olla esimerkiksi peliyhtiöt, pelijärjestelmätoimittajat ja pelistudiot. Peliohjelmistotoimittajat voisivat myös järjestäytyä niin sanotun aggregaatin taakse tai tarjota

omia peliohjelmistojaan toimitettavaksi aggregaatin kautta. Aggregaatilla tarkoitetaan tyypillisesti toimijaa, joka operoi ja hallinnoi omaa pelijärjestelmää ja tämän lisäksi kyseisellä toimijalla on yhteistyökumppaneina yksi tai useampia pelijärjestelmätoimittajia tai pelistudioita. Lähtökohtaisesti ainoastaan aggregaatti on sopimussuhteessa rahapeliyhtiöön, jonka internetsivustolla on tarjolla pelejä peliyhtiön asiakkaille. Aggregaattien pelivalikoima koostuu aggregaatin omista peleistä, aggregaatin taustalla olevista pelijärjestelmätoimittajien peleistä (integraatio) tai pelistudioiden suunnittelemista ja toteuttamista peleistä, jotka ovat asennettu aggregaatin omaan pelijärjestelmään.

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. Jos kuitenkin esimerkiksi aggregaatin yhteistyökumppanina toimiva peliohjelmistotoimittaja olisi päävastuullinen peliohjelmiston valmistamisesta, ja aggregaatti tarjoaisi kyseisen peliohjelmiston sellaisenaan tai vain vähäisin muokkauksin yksinoikeus- tai rahapelitoimiluvan haltijan käyttöön, tulisi myös aggregaatin yhteistyökumppanina olevan peliohjelmistotoimittajan hakea peliohjelmistotoimilupaa.

Peliohjelmistolupavaatimus merkitsisi rahapelitoimiluvan tavoin tiettyä rajoitusta elinkeinovapauteen ja voi asettaa markkinoillepääsyn esteen erityisesti pienille yrityksille. Peliohjelmistotoimilupamenettely on kuitenkin hyvin kevyt verrattuna yksinoikeus- ja rahapelitoimilupia koskevaan hakemusmenettelyyn. 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. Säädos ehdotuksesta ei myöskään johtuisi peliohjelmistotoimiluvan haltijalle vastaavaa säännönmukaista raportointivelvollisuutta tai sen ohjelmistojen ja menetelmien auditointivelvollisuutta, kuten on ehdotettu yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvan haltijoiden osalta.

Toimilupamenettelyllä olisi kevennettynäkin merkitystä ennen kaikkea järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan ehkäisemisessä ja torjunnassa sekä järjestelmän kanavointikyvyn turvaamisessa. Vastaava lupamenettely on käytössä muun muassa Ruotsissa. Luvanvaraisuus lisääisi valvontaviranomaisen mahdollisuuksia aktiiviseen valvontaan. Vaatimus peliohjelmistotoimiluvasta antaisi valvontaviranomaiselle laajemman yleiskuvan peliohjelmistojen toimitusketjuista, poistaisi osan toimilupanhaltijoiden hallinnollisesta taakasta, rajoittaisi peliohjelmistojen saatavuutta järjestelmän ulkopuolisille toimijoille, jotka tarjoavat pelejä valtakunnassa, ja lisäksi estäisi valtakunnassa toimivia peliohjelmistojen alihankkijoita tarjoamasta peliohjelmistojen ulkomaisille yrityksille valvontaviranomaisen tietämättä. 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 peliohjelmistotoimilupanhaltijan peliohjelmistojen sovellettaisiin vasta vuoden 2028 alusta lukien. Peliohjelmistotoimilupaa voisi kuitenkin hakea

vuoden 2027 alusta. Rahapeliyhtiöiden tulisi varmistaa, että niiden käyttämällä peliohjelmistotoimittajilla olisi toimilupa vuoden 2028 alusta lukien, ja tarvittaessa vaihtaa toimittajaa, jos heidän aikaisemmin käyttämänsä peliohjelmistotoimittaja ei hakisi toimilupaa tai toimittaja ei täyttäisi toimiluvan saamisen edellytyksiä.

**8 §.** *Yksinoikeustoimiluvan myöntämisen ja voimassaolon yleiset edellytykset.* Yksinoikeustoimilupa voitaisiin pykälän 1 momentin mukaan 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 rahapelien toimeenpanoon toteutettaisiin nykytilasta poiketen säätämällä erityisestä toimilupatyypistä, joka voidaan myöntää ainoastaan valtion kirjanpitolain mukaisessa määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle, jonka toimialana on rahapelien toimeenpano. Ehdotetulla sääntelyllä mahdollistettaisiin valtio-omistajalle nykyistä suurempi liikkumavara mahdollisiin tulevaisuudessa tehtäviin Veikkaus Oy:n omistusta koskeviin ratkaisuihin. Ehdotetun sääntelyn puitteissa valtiolla olisi täten mahdollisuus luopua osasta omistuksestaan Veikkaus Oy:ssä, mikäli tämä katsotaan tulevaisuudessa perustelluksi valtion omistaja-arvon kehityksen näkökulmasta. Samalla ehdotetulla sääntelyllä varmistettaisiin, että valtio säilyttäisi kaikissa tilanteissa määräysvallan Veikkaus Oy:ssä ja täten myös tosiasiallisen mahdollisuuden ohjata ja valvoa tiukasti yksinoikeuden nojalla tapahtuvaa rahapelien toimeenpanoa.

Yksinoikeustoimiluvan hakijan oikeudelliseen muotoon liittyvä määräysvallan käsite viittaisi kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n 1 momentissa käytetyn määräysvallan käsitteeseen. Suomen valtiolla katsottaisiin täten olevan määräysvalta luvanhakijassa, jos 1) valtiolla on enemmän kuin puolet luvanhakijan kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänen enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen, 2) valtiolla on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä luvanhakijan hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu äänenenemmistö, tai 3) valtio muuten tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa luvanhakijassa. Luvan myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa määräysvaltaedellytys voisi täytyä myös välillisesti siten, että valtio käyttäisi määräysvaltaa konsernin emoyhtiössä. Tällöin pykälässä tarkoitettu toimilupa voitaisiin valtion määräysvallassa olevan konsernin emoyhtiön lisäksi hakemuksesta myöntää myös sen määräysvallassa olevalle tytäryhtiölle.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin yksinoikeuden haltijaan kohdistuvasta velvoitteesta eriyttää mahdollinen yksinoikeuden haltijan muu taloudellinen toiminta yksinoikeustoimiluvan nojalla harjoitetusta rahapelitoiminnasta. Kyseisellä vaatimuksella pyritään ehkäisemään yksinoikeudesta mahdollisesti aiheutuvaa kilpailun vääristymistä muiden palveluiden kilpailluilla markkinoilla. Vaatimus yksinoikeuden haltijan muun toiminnan eriyttämisestä olisi lähtökohtaisesti mahdollista täyttää myös eriyttämällä kyseinen muu liiketoiminta yksinoikeuden haltijasta erilliseen konserniyhtiöön. Eriyttämismuutokset sisältää myös ristiinsubvention kiellon eli kiellon kohdistaa eri liiketoiminnoille kuuluvia eriä tavalla, joka johtaisi ristiinsubventioon. Tämä vaatimus turvaisi osaltaan EU:n valtioneuvoston sääntelyn noudattamista. Toimiluvan haltijan olisi pyydettäessä kuvattava valvontaviranomaiselle ne toimenpiteet, joiden myötä se noudattaa eriyttämismuutoksiaan.

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 siirtävistä 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 toimittaa 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 ainoastaan siltä osin, kun kyse olisi rahapelitoimiluvan piiriin kuuluvien rahapelien 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 kilpailuneutraaliteettisääntelyn 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 yhtiöjärjestyksensä tai myöntää lainoja. Uuteen rahapelilakiin ei sisältyisi vastaavia säännöksiä.

**9 §. Rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan myöntämisen ja voimassaolon yleiset edellytykset.** Rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa olisi pykälän 1 momentin mukaan myönnettävä elinkeinotoimintalain 2 §:n 1 momentissa tai 3 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetulle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, joka täyttää ehdotetussa pykälässä mainitut edellytykset. Myös Ahvenanmaan maakunnan lainsäädännön mukaan perustettu yhteisö tai säätiö, jolla on rekisteröity kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka maakunnassa, voisi hakea elinkeinotoimintalain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisena toimijana rahapelitoimilupaa ja peliohjelmistotoimilupaa. 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 syyllistymistä 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 rikoksentekijää 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 syyllistynyt rikokseen, jonka voidaan katsoa osoittavan hänen olevan ilmeisen sopimaton toimeenpanemaan rahapelejä tai valmistamaan, toimittamaan, asentamaan tai mukauttamaan rahapeliä 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 arviointitietokäytöstä. 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 järjeenkäypää, että näistä tuomitun henkilön yrityksellä on muita useammin puutteita verovelvoitteiden hoidossa. (Rikostaustatiedon vaikutus velvoitteiden laiminlyönteihin, Verohallinnon selvitys 2/2022).

Ei voida kuitenkaan pitää poissuljettuna, että myös erilaiset väkivaltarikokset ja muut rikokset voisivat vaarantaa ehdotetussa 10 §:ssä tarkoitetun hakijan luotettavuuden ja sopivuuden. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään (KHO:2024:50) arvioinut sitä, millä tavoin rikostuomio väkivaltarikoksesta ja huumausaineen käyttörikoksesta voidaan huomioida arvioitaessa hakijan luotettavuutta ja tätä kautta myös sopivuutta toimia vakuutusedustajana. KHO 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 jossain määrin osoittaa yleisemminkin hakijan reagoitintapaa provosoivaksi kokemaansa tilanteeseen ja saattaa epäilyksenalaiseksi hänen kykynsä pysyä 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. Varallisuuden arvioinnissa huomioitaisiin yrityksen vakavaraisuus, eli huomiota kiinnitettäisiin ainakin hakijan suhteelliseen velkaantumiseen, velkaantumisasasteeseen, nettovelkaantumisasasteeseen sekä omavaraisuusasteeseen. Ehdotetun 3 kohdan mukaan hakijaa ei voitaisi pitää luotettavana tai sopivana myöskään silloin, kun hakijalla olisi hänen maksukykyynsä nähden vähäistä suurempia velkoja perittävänä ulosotossa tai velkoja, jotka on palautettu ulosotosta varattomuusestetodistuksin. Ehdotettujen säännösten tarkoituksena olisi mahdollistaa viranomaisen harkinta ensinnäkin sen suhteen, onko toimiluvanhakijan toiminta vaarassa päättyä taloudellisten vaikeuksien johdosta, tai onko hakijasta tulossa maksukyvyttö. Toimijan maksukyvyttömyys lisää riskiä väärinkäytöksiin ja velvollisuuksien laiminlyönteihin ja on näin

ollen taloudelliseen luotettavuuteen ratkaisevasti vaikuttava seikka. Taloudellisissa vaikeuksissa olevaan elinkeinotoimintaan voi helposti liittyä myös välinpitämättömyyttä rahapelilain noudattamiseen.

Valvontaviranomaisen tulisi hakijan varallisuuden riittävyttä arvioitaessa ottaa huomioon se, että rahapelien toimeenpano voi edellyttää hakijalta erilaista varallisuustasoa kuin mitä voidaan vaatia esimerkiksi rahapelien peliohjelmistotoimittajilta. Rahapelien toimeenpanijan yritystoiminnan päätyminen ja maksukyvyttömyys voi esimerkiksi vaarantaa pelaajien oikeusturvan tilanteessa, jossa toimiluvanhaltijalla ei olisi riittäviä varoja maksaa pelaajille takaisin heidän pelitilille siirtämäänsä 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 konkurssseja 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 peliohjelmoita.

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. Liiketoimintakiello 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 ehdotetun rahapelilain vastaisesta rahapelien toimeenpanosta tai markkinoinnista ilman lain edellyttämää toimilupaa. Kyse olisi sellaisista tilanteista, joissa toimilupajärjestelmän 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 toimijoista, joille olisi arpajaislain vastaisen toiminnasta johdosta annettu kieltopäätös tai seuraamusmaksu. Säännöksen tavoitteena on osaltaan varmistaa, että toimilupia myönnettäisiin sellaisille toimijoille, jotka eivät ole rikkoneet voimassa olevaa rahapelilainsäädäntöä.

Ehdotetun 2 momentin 9 kohdan mukaan luotettavana ja sopivana ei voitaisi pitää hakijaa, joka olisi syyllistynyt olennaisesti väärin tietojen antamiseen ilmoittaessaan valvontaviranomaiselle tässä luvussa tarkoitettuja tietoja tai laiminlyönyt vaadittavien tietojen antamisen. Momentin 10 kohdan mukaan hakijaa ei voitaisi pitää luotettavana 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 kuuluisivat toimitusjohtaja ja johtoryhmän jäsenet.

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. Pykälän 1 momentin mukaan kaikkia eri toimilupatyyppejä, eli yksinoikeustoimilupaa, rahapelitoimilupaa ja peliohjelmistotoimilupaa haettaisiin kirjallisesti valvontaviranomaiselta. Sähköisestä asioinnista viranomais toiminnassa 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, sakko- ja 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 toimilupamenettelyssä välttämättä saatavilla. Ulkomaisten hakijoiden osalta toimilupakäsittelyssä hakijaa pyydetäisiin toimittamaan itse viranomaiselle tarvittavat selvitykset ja liitteet, jotka ovat tarpeen 10 §:ssä säädettyjen toimiluvan saamisen edellytysten arvioimiseksi. Toimilupahakemukseen tulisi liittää hakijan nimi, henkilötunnus ja muut yksilöintitiedot sekä hakijan yhteys henkilön yhteystiedot. Toimilupahakemukseen tulisi liittää myös hakijan oikeudellinen muoto. Suomeen rekisteröityneen hakijan osalta yksilöintitietoihin kuuluisi Y-tunnus, ja ulkomaisten EU-valtioissa kauppaa käyvien hakijoiden osalta yksilöintitietona voitaisiin hyödyntää esimerkiksi VAT-tunnusta. Ehdotetussa 16 §:ssä säädettäisiin tietojen täydentämisvelvollisuudesta, jonka mukaan kaikkien toimiluvanhaltijoiden tulisi toimittaa valvontaviranomaiselle arpajaisveron maksamista varten pakollinen Y-tunnus viimeistään kolmen kuukauden kuluttua rahapelitoiminnan aloittamisesta. Tällöin Y-tunnus liitettäisiin ulkomaisten toimiluvanhaltijoiden yksilöintitietoihin jälkikäteen.

Toimilupahakemuksessa ilmoitettaisiin myös hakijan organisaation omistus- ja hallintasuhteita kuvaavat tiedot ja tieto hakijan taloudellisesta tilanteesta. Näiden tietojen todentamisessa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi yrityksen tasetta ja tuloslaskelmaa. Lisäksi hakemuksessa tulisi toimittaa tieto siitä, onko hakija asetettu liiketoimintakieltoon tai väliaikaiseen liiketoimintakieltoon. Lisäksi toimilupahakemukseen tulisi liittää hakijan yhtiöjärjestys, hakijan säännöt taikka muu kuvaus hakijan toiminnan tarkoituksesta. Toimitettavien liitteiden lopullinen sisältö riippuisi hakijan oikeudellisesta muodosta. Lisäksi toimilupahakemuksessa tulisi kuvata hakijan toiminta ja ilmoittaa tieto haettavan luvan pituudesta. Toiminnan kuvaamisessa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi olemassa olevaa yrityksen vuosikertomusta, jos siitä kävisi riittävällä tavalla ilmi toiminnan luonne. Haettavan toimiluvan pituus olisi yksinoikeustoimiluvassa aina kymmenen vuotta, mutta rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa voitaisiin myöntää viideksi vuodeksi tai sitä lyhyemmäksi ajaksi.

Lisäksi hakemukseen tulisi liittää hakijana olevan luonnollisen henkilön ja hakijan merkittävän omistajan ja toimivaan johtoon kuuluvan sakko- ja rikosrekisteriote.

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 rahapelien toimeenpanomuodoista eli mitä kaikkia rahapelien eri toimeenpanomuotoja 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 tarkoitettusta asiamiehestä tai 12 §:ssä tarkoitettusta Euroopan talousalueen ulkopuolelle sijoittautuneen hakijan edustajasta. Hakemukseen tulisi lisäksi sisällyttää selvitys 48 ja 49 §:ssä tarkoitetuista suunnitelluista kilpailumanipulaation ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan toimenpiteistä 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 riskiarvion ja riskienhallintamenetelmien osalta.

Toimilupamenettelyn riittävän perusteellisuuden turvaamiseksi pykälän 4 momentissa säädettäisiin hakijan velvollisuudesta toimittaa viranomaisen 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. Tällainen tilanne voisi olla käsillä esimerkiksi silloin, jos hakija toimittaisi hakemuksen liitteenä selvityksen tai asiakirjan, joka ei liittyisi sisällöltään lainkaan pykälän 2 tai 3 momentissa tarkoitettuihin tietoihin, tai jos selvitys olisi kirjoitettu epäselvästi, eikä sen sisältöä olisi tästä johtuen mahdollista luotettavasti arvioida. Pykälän 6 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta antaa tarkempia määräyksiä toimilupahakemuksen sisällöstä, muodosta ja liitteistä. Asetuksella voitaisiin säätää esimerkiksi siitä, millä tavoin tai minkä liitteiden avulla hakija voisi kuvata taloudellista tilannettaan tai toimintansa luonnetta.

Toimilupahakemuksesta perittäisiin käsittelymaksu, jonka suuruudesta säädettäisiin ensin poliisin suoritteiden maksullisuudesta vuosittain annettavassa sisäministeriön asetuksessa ja rahapelitoiminnan valvonnan siirtyessä uudelle Lupa- ja valvontavirastolle, Lupa- ja valvontaviraston suoritteiden maksullisuutta koskevassa asetuksessa. Käsittelymaksun suuruus määräytyisi valtion maksuperustelain kustannusvastaavuusperiaatteen mukaisesti eli maksun suuruus vastaisi suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää.

**12 §.** *Kolmanteen maahan sijoittautuneen rahapelitoimiluvan haltijan edustaja.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin Euroopan talousalueen ulkopuolelle sijoittautuneen rahapelitoimiluvan haltijan edustajasta. Pykälän 1 momentin mukaan toimiluvan haltijan edustajalla tulisi olla kotipaikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Edustajan tulisi täyttää toimiluvan hakijoita koskevat luotettavuuteen ja sopivuuteen liittyvät edellytykset, joista säädettäisiin 10 §:ssä. Hakijan tulisi toimittaa valvontaviranomaiselle hakijan toimilupahakemuksen hakemisen yhteydessä edellä 11 §:n 2 momentissa säädetyt tiedot myös edustajasta. Rahapelitoimiluvan haltijan olisi ehdotetun pykälän 2 momentissa säädetyksi annettava tarvittava valtuutus edustaa toimiluvan haltijaa. Valtuutuksessa rahapelitoimiluvan haltija valtuuttaisi edustajansa toimimaan rahapelitoimiluvan haltijan puolesta erilaisissa rahapelilain mukaisissa velvoitteissa, kuten ehdotetun 68 §:n mukaisen vuosittaisen raportin toimittamisessa valvontaviranomaiselle. Lisäksi valtuutus koskisi edustajan oikeutta toimia rahapelitoimiluvan haltijan puolesta erilaisissa Suomessa tapahtuvissa viranomaisprosesseissa, kuten haasteen vastaanottamisessa.

**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 toimiluvan haltijan yksilöivä toimilupanumero. Toimilupanumeron tiedonantovelvollisuudesta rahapelin toimeenpanon yhteydessä ehdotetaan säädettäväksi 37 §:ssä. Toimilupanumeron avulla toimiluvan haltija voisi osoittaa pelaajille ja muulle yleisölle, että rahapelejä toimeenpanee sellainen taho, jolle on myönnetty toimintaan lainsäädännön edellyttämä toimilupa. Toimilupanumero 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 toimilupaa kaikkiin 6 §:ssä tarkoitettuihin toimeenpanomuotoihin, vaan mahdollisesti suunnittelisivat toimeenpaneuvansa ainoastaan osaa niistä. Edellä 5 §:ssä tarkoitettujen rahapelien toimeenpanomuotojen toimeenpanoon myönnettäisiin aina erilliset yksinoikeustoimiluvat. Jokaisessa toimiluvassa tulisi eritellä, minkä kaikkien rahapelien toimeenpanomuotojen toimeenpanoon toimilupa oikeuttaisi.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin edellytyksestä mainita toimiluvassa 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 toimiluvan haltijan yksilöivä toimilupanumero ja toimiluvan voimassaoloaika.

Toimilupaa koskevan päätöksen sisällössä tulisi huomioida myös hallintolain 44 §, jonka mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen tehnyt viranomais 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. Yksinoikeustoimiluvanhaltijaa 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 rahapelien toimeenpanossa mahdollisesti esiintyviin epäkohtiin toimilupakauden aikana myös viime kädessä osakeyhtiölain mukaisia keinoja käyttäen. Tiukka valvonta toteutuisi kuitenkin ensisijaisesti valvontaviranomaisen toimesta sille laissa säädetyn toimivallan puitteissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin rahapelitoimivan ja peliohjelmistotoimiluvan voimassaoloaikaa koskevasta pääsäännöstä, jonka mukaan toimilupa 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. Toimilupa 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. Toimiluvan voimassaoloaika tulisi edellä 13 §:ssä säädetyn mukaisesti ilmoittaa toimiluvansaajalle toimiluvassa. Toimilupa- ja valvontaviranomaisen harkintavalta toimiluvan voimassaoloajankohdan määrittämisessä liittyisi lähinnä tilanteisiin, joissa toimiluvanhakija täyttäisi toimiluvan hakemisen edellytykset, mutta toimiluvanhakijalla ei olisi valmiutta aloittaa välittömästi toimintaansa noudattaen ehdotettua rahapelilain sääntelyä. Toimiluvanvaraisen toiminnan aloittamiseen vaikuttaisi ainakin 44 §:ssä säädetty yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvanhaltijan velvollisuus ennen rahapelien toimeenpanon aloittamista toimittaa valvontaviranomaiselle tarkastuslaitoksen selvitys ja hyväksyntä toimiluvanhaltijan käyttämistä pelijärjestelmistä, arvontalaitteista ja arvontamenettelyistä. Toimeenpanoa ei voisi aloittaa ennen kuin tiedonsiirron toimivuus olisi saatu varmistettua. Toimilupa- ja valvontaviranomainen voisi myös rahapelijärjestelmän osittaisen voimaantumisen jälkeisenä siirtymäkautena vuoden 2026 aikana myöntää toimilupia toimilupien hakuehdot täyttävälle hakijoille, ja määrätä sallituksi toiminnan aloittamisajankohdaksi 1.1.2027, kun uusi rahapelijärjestelmä tulisi kokonaisuudessaan voimaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimiluvanhaltijan oikeudesta jatkaa keskeytyksettä toimiluvanvaraista toimintaansa tilanteessa, jossa toimiluvanhaltija hakee uutta toimilupaa, eikä viranomainen pysty käsittelemään uutta toimilupahakemusta 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan velvollisuudesta toimittaa valvontaviranomaiselle jälkikäteisesti tieto toimiluvanhaltijan yritys- ja yhteisötunnuksesta. Toimiluvan nojalla rahapelejä tarjoavat ulkomaiset peliyhtiöt olisivat velvollisia ilmoittamaan arpajaisveron oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016), jäljempänä *OVML*, 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 velvoitteen noudattamisen ilmoittamisesta valvontaviranomaiselle. Valvontaviranomainen pystyisi toimitetun Y-tunnuksen avulla tunnistamaan toimiluvanhaltijan luotettavammin pelkän yrityksen nimen sijasta, ja lisäksi Y-tunnuksen toimittaminen mahdollistaisi viranomaiselle velvoitteidenhoitoselvityksen 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. Pykälän 1 momentin mukaan toimiluvanhaltijan olisi ilmoitettava kirjallisesti valvontaviranomaiselle toimintaansa koskevasta olennaisesta muutoksesta kahden viikon kuluessa muutoksesta. Olennaisia muutoksia olisivat esimerkiksi toimiluvanhaltijan luotettavuuden ja sopivuuden arvioinnissa tarvittavien tietojen muutokset, kuten vaihdokset hakijan omistajissa ja johdossa, sakko- ja rikostuomiot, konkurssi, liiketoimintakieltö tai muu olennainen vakavaraisuudessa tapahtunut muutos. Olennaisia muutoksia olisivat myös tietyt toimilupahakemuksessa ilmoitettaviin tietoihin tulleet olennaiset muutokset, kuten tieto peliohjelmistotoimittajan tai edustajan vaihdoksesta, asiamiesten vaihdos tai hakijan organisaatiomuotoa koskevat muutokset. 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 käsittelyssä olevaa asiaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin oikeushenkilön velvollisuudesta toimiluvanhaltijana ilmoittaa valvontaviranomaiselle määräysvallan siirtymisestä omistus-, sopimus- tai muun järjestelyn seurauksena. Ilmoitus tulisi tehdä kirjallisesti kahden viikon kuluessa määräysvallan

siirtymisestä. Velvollisuuden tarkoitus olisi varmistaa valvontaviranomaisen ajantasainen tieto toimiluvanhaltijaan liittyvistä olennaisista seikoista erityisesti sen arvioimiseksi, täyttääkö toimiluvanhaltija koko toimilupakauden ajan ehdotetussa laissa säädetty edellytykset rahapeliin toimeenpanemiseksi. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan ja rahapeliin toimeenpanemisen muuttamisesta toimiluvassa mainittujen sallittujen rahapeliin toimeenpanomuotojen osalta, kun toimiluvanhaltija hakee muutosta itse toimilupakauden aikana. Valvontaviranomaisen tulisi toimiluvanhaltijan hakemaa muutosta käsitellessään erityisesti arvioida toimiluvan myöntämisen edellytysten täyttymistä muutoksen kohteena olevan rahapelin toimeenpanomuodon osalta.

Toimiluvanhaltijalla olisi ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan velvollisuus hakea muutosta toimilupa, jos toimiluvanhaltija päättäisi muuttaa toimintaansa olennaisesti, eikä jo myönnetty lupa enää kattaisi muuttunutta toimintaa tai toimiluvan myöntämisen edellytykset eivät enää täytyisi. Toimiluvanhaltijan tulisi tällöin hakea toimiluvan muuttamista viipymättä ja pidättäytyä toimista muutoksen toteuttamiseksi siihen asti, kun valvontaviranomainen on tehnyt toimiluvan muuttamista koskevan päätöksen.

**19 §.** *Yksinoikeustoimiluvanhaltijan suorittama korvaus valtiolle.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvanhaltijan velvollisuudesta suorittaa valtiolle markkinaehtoiseksi katsottava korvaus oikeudesta toimeenpanna yksinoikeudella 5 §:ssä tarkoitettuihin rahapeliin toimeenpanomuotoihin kuuluvia rahapelejä. Säättämällä erityisestä korvauksesta pyritään varmistamaan, ettei yksinoikeuden haltija saa sille myönnetyn yksinoikeuden seurauksena EU:n valtiontukisääntelyn 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 rahapeliin toimeenpanemista koskeva peliohjelmistotoimilupa olisivat maksullisia. Toimilupahakemusta koskevan käsittelymaksun periminen perustuu kuitenkin valtion maksuperustelakiin ja sen nojalla vuosittain annettavaan asetukseen, eikä ehdotetussa laissa säädettäisi tästä syystä käsittelymaksusta. Valtion maksuperustelain mukaisesti suoritteiden pitää vastata sen tuottamisesta aiheutuvia keskimääräisiä kustannuksia täysimääräisesti. Näin ollen käsittelymaksun suuruuteen vaikuttaisi hakemuksen käsittelyyn kuluva aika, asian käsittelyyn käytettävät henkilökustannukset, 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 veikkauspeliin sekä fyysisten kasinopeliin ja rahapeliautomaattien toimeenpanoon oikeuttavista toimiluvista tulisi kustakin suoritettavaksi kyseisten rahapeliin toimeenpanomuotojen pelikatteen perusteella määräytyvä korvaus. Samassa 1 momentissa säädettäisiin, että korvauksen maksaminen olisi edellytys toimiluvan voimassaololle. Ehdotetun lain 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 toimiluvan haltijalle 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 määritettäisiin 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 liittyvän 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 toimiluvan haltijan toimiluvan mukaisen liiketoiminnan tuotto toteutua joko suurempana tai pienempänä kuin arvio eli toimiluvan haltija 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 on käyty läpi Euroopan komission kanssa sen varmistamiseksi, että se poistaisi yksinoikeuden mahdollisen ylituoton valtioneuvoston edellyttämällä tavalla. Euroopan komission kilpailupääosasto on perehtynyt ehdotettuun menetelmään ja ilmoittanut 23.1.2025 päivätyssä kirjeessään alustavana arvionaan, että menetelmän mukaisesti lasketut yksinoikeuskorvaukset maksettuaan yksinoikeustoimiluvan haltijalle ei muodostu SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtioneuvoston tukia. Komission kilpailupääosaston arvioon mukaan menetelmä vaikuttaa taloudellisesti perustellulta ja asianmukaiselta markkinaehtoisesta yksinoikeuskorvauksen määrittämiseksi.

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 olevasta arvioidusta pelikatteesta. Valtioneuvosto vahvistaisi päätöksellään 1 kohdan mukaisen maksun määrän.

Pykälän 2 momentin 2 kohdassa säädettäisiin yksinoikeustoimiluvanhaltijan 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. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan 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. Ennen toimiluvan voimaantuloa valtioneuvosto vahvistaisi yksinoikeuden nojalla toimeenpantujen rahapelien arvioidut nettopelituotot ja kohtuullisen tuoton sekä näiden perusteella määräytyvän 1 kohdassa tarkoitetun korvauksen suuruuden. Päätöksellä vahvistettaisiin myös kertakorvauksen tarkka maksuaikataulu, mukaan lukien kertakorvauksen mahdollinen jakautuminen maksueriin. Korvaus tulisi kuitenkin suorittaa valtiolle kokonaisuudessaan ennen toimilupakauden päättymistä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa edellä 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetun korvauksen määrästä. Ehdotetun säännöksen lähtökohtana on, että toiminnan kohtuulliseksi katsottavan tuoton tulisi olla riittävä kattamaan toimiluvanhaltijan 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. Toimiluvanhaltijan 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 asianmukaisiin 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 korvauksen korottaminen. Korvauksen korottaminen tulisi kyseeseen ainoastaan arvioidun ja todellisen pelikatteen erotessa toisistaan. Korvauksen 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 yksinoikeuskorvausta 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 muodostaisi valvontaviranomaiselle perustetta myönnetyn toimiluvan peruuttamiselle. Koska muutoksenhaku ei ehdotetun 5 momentin mukaan estäisi valtioneuvoston päätöksen täytäntöönpanoa, toimiluvanhaltijan olisi kuitenkin muutoksenhausta huolimatta suoritettava ehdotetun 2 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu korvaus valituksenalaisen päätöksen mukaisessa aikataulussa tai, jos valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpano kiellettäisiin muutoksenhakuviranomaisen määräyksellä, välittömästi kyseisen täytäntöönpanokiellon rauettua, jos valituksenalaisen päätöksen mukaiset maksuvelvoitteet ovat erääntyneet täytäntöönpanokiellon voimassaoloaikana. Jos korvausta koskeva valtioneuvoston päätös kumottaisiin muutoksenhaun seurauksena, määräytyisivät toimiluvanhaltijan maksuvelvoitteet

sen sijaan kumoamisen jälkeen annettavan uuden valtioneuvoston päätöksen mukaisesti tai, jos korkein hallinto-oikeus muuttaisi valituksenalaista valtioneuvoston päätöstä, kyseisen muutetun päätöksen mukaisesti.

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 täysi-ikäisyyden varmistamiseksi. Pelaajan rekisteröimisvelvollisuus koskisi pykälän 1 momentin mukaisesti kaikkia niitä, jotka yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvan nojalla toimeenpanisivat rahapelejä valtakunnassa. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että rekisteröitävän henkilön on oltava 18 vuotta täyttänyt luonnollinen henkilö. Jäljempänä 24 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rahapelaamisen yleisestä alaikärajasta. Pykälän 3 momentissa 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 sisältäisi asetuksenantovaltuussäännöksen antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä pelaajan henkilöllisyyden todentamisesta. Pykälän 5 momentti sisältäisi viittaussäännöksen rahanpesulakiin ja siinä säädettyyn asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen. Kyseisessä laissa säädetään muun muassa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen paljastamiseen tähtäävistä toimista.

**21 §. Asuinpaikkavaatimus.** Pykälän 1 momentissa 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 toimiluvanvaraisuuteen. 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 asettaisi 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 pykälän 1 momentin mukaan kaikkia niitä, jotka saadun yksinoikeustoimiluvan tai rahapelitoimiluvan nojalla harjoittaisivat rahapelitoimintaa valtakunnassa. Rahapelilaki ei kuitenkaan pitäisi sisällään rajoitusta asiakkaille avattavien henkilökohtaisten pelitilien määrästä. Toimiluvanhaltijan tulisi kuitenkin huolehtia, että se pystyisi toteuttamaan ehdotetussa 30 §:ssä säädettyä yhtiökohtaista rahansiirtorajaa koskevat edellytykset myös tilanteissa, joissa toimiluvanhaltijan asiakkailla olisi mahdollisuus avata useampia pelitilejä. Pykälän 2 momentin mukaan 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 rahapelitoimiluvanhaltijan 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 1 momentin mukaisesti 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 sähköisiä 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 pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että rahapeleihin ei voisi osallistua velaksi tai panttia vastaan. Rahapeliin toimeenpanemisella velaksi tarkoitetaan sitä, että pelaaja ei maksa peliin osallistumisesta vaadittavaa vastiketta, vaan se jää hänen velakseen. Rahapelejä ei voisi ehdotetun pykälän 1 momentin 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 rahapeliin 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 rahapeliin 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 rahapeliin 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 toimiluvan haltijan mahdollisuus tietyin ehdoin tarjota bonuspelirahaa olemassa oleville asiakkailleen. Kiellettyjä olisivat siis esimerkiksi muille kuin toimiluvan haltijan 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 rahapelitoimiluvan haltijalle sallittua asiakassuhteen aikana 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. Tämä tarkoittaisi sitä, että bonuspelirahaa tulisi tarjota kaikille asiakkaille samoilla ehdoilla. Bonuspelirahan saaminen ei saisi perustua pelaamiseen käytettyyn aikaan tai olla suhteessa rahapeleihin käytetyn rahan määrään. Pykälän 3 momentin mukaisesti toimiluvan haltijan tulisi ennen bonuspelirahan antamista varmistaa, ettei asiakasbonusten tarjoaminen vaaranna ehdotetussa 34 §:ssä tarkoitettua toimiluvan haltijan velvollisuutta suojata pelaajia liialliselta pelaamiselta.

Bonuspelirahan saamiseen ja käyttämiseen liittyvien ehtojen tulisi pykälän 4 momentin mukaisesti olla läpinäkyvät, asiakkaille saatavilla ja helposti ymmärrettävät. Sääntelyn tarkoituksena olisi varmistaa, että asiakkailta olisi tosiasiallinen mahdollisuus tutustua bonuspelirahaa koskeviin ehtoihin. Bonuspelirahaa ei voisi momentin 5 momentin mukaisesti suoraan vaihtaa rahaksi ja bonuspelirahalle voisi asettaa enintään viisinkertaisen kierrätysvaatimuksen. Kierrätysvaatimus tarkoittaisi, että toimiluvan haltija voisi edellyttää, että pelaaja pelaa bonusrahan enintään viidessä rahapelissä, ennen kuin pelaaja voisi nostaa bonusrahan pelitilille ja siirtää sen omalle pankkitililleen.

**27 §.** *Vedonlyönnin toimeenpanon rajoitukset.* Rahapelihaittojen torjumiseksi ja erilaisten väärinkäytösten estämiseksi pykälässä säädettäisiin rahapelitoimiluvan alaista rahapelitoimintaa koskevista rajoituksista. Rajoitukset liittyisivät vedonlyöntipeleihin. Vedonlyöntipeliä ei saisi toimeenpanna yksinoikeuden nojalla toimeenpantavien rahapelien tapahtumasta tai tuloksesta. Vedonlyöntiä ei saisi toimeenpanna tapahtumasta tai tuloksesta kilpailussa, jossa suurin osa osallistujista on alle 18-vuotiaita tai joka on yleiseltä kannalta loukkaava tai sopimaton. 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 tarkoitettut vaalit eli eduskuntavaalit, 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 1 momentin mukaisesti kaikkia yksinoikeus- ja rahapeli-toimiluvanhaltijoita. Pakollinen tunnistautuminen mahdollistaa pelaamisen hallintaan liittyvien rajoitusten ja muiden välineiden käyttöönoton rahapelaamisessa. Ilman kaikkea rahapelaamista koskevaa pakollista tunnistautumista ei ole mahdollista luoda esimerkiksi tehokkaita pelaamisen hallinnan välineitä. Tunnistautunut pelaaminen mahdollistaa myös pelaamisen seurannan. Rajoitusten asettamisen ja seurannan ohella tämä mahdollistaa myös pelikäyttäytymiseen perustuvan ulkoisen arvioinnin kehittämisen ja siihen liittyvät interventiot. Sähköisessä rahapelaamisessa pelaaminen tapahtuu aina tunnistautuneena, mutta tunnistautumispakko koskisi myös toimiluvanhaltijan tai tämän asiamiesten kautta välittämien rahapelien pelaamista, rahapeliautomaatilla 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 luvanhaltijan ja pelaajan väliseen asiakassuhteeseen. Ehdotetun pykälän mukaisesti tunnistautunut pelaaminen on tapahduttava siten, että pelaaja tunnistautuu toimiluvanhaltijan 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. Pelaamisen estäminen on keskeinen keino rahapelihaittojen ehkäisemisessä. Peliestoja tulisi voida asettaa monipuolisesti ja toimiluvanhaltijakohtaisesti, pelikohtaisesti ja pelien

toimeenpanomuotokohtaisesti ilman, että ainoa mahdollisuus pelioston asettamiseen olisi kaiken pelaamisen estäminen. Tämä tukisi myös kanavointia, sillä kaiken pelaamisen estävän pelioston asettaminen ei olisi pelaajan käytettävissä oleva ainoa mahdollisuus. Tämän vuoksi pykälässä säädettäisiin, että peliostat muodostuisivat keskitetyn peliostojärjestelmän mahdollistamasta peliostatosta, jonka avulla pelaaja voisi estää kaikkien toimiluvanhaltijoiden rahapelien pelaamisen sekä toimiluvanhaltijakohtaisesta velvoitteesta estää pelaajan pyynnöstä tätä pelaamasta toimiluvanhaltijan rahapelejä tai osaa niistä. Estot olisivat voimassa määräajan tai toistaiseksi. Lisäksi toimiluvanhaltijoita velvoitettaisiin voimassa olevan lainsäädännön kaltaisesti tarjoamaan pelaajalle mahdollisuus estää välittömästi rahapelien pelaaminen seuraavan vuorokauden loppuun. Rahapelien ja rahapelien toimeenpanomuotojen määritelmät sisältyvät ehdotetun lain 3 §:ään.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin pelaajan mahdollisuudesta asettaa valvontaviranomaiselle tekemällään omalla ilmoituksella peliosto. Kyseessä olisi hallitusohjelmassa tarkoitettu pelaamisen eston hankkiminen yhdeltä alustalta kaikkiin toimiluvallisiin palveluihin eli niin sanottu keskitetty peliostorekisteri. Keskitetyn peliostorekisterin kautta pelioston voisi asettaa kaikkien toimiluvanhaltijoiden toimeenpanemiin rahapeleihin. Kaiken pelaamisen estäminen ulottuisi myös pelikasinopelaamiseen. Keskitetyn peliostorekisterin kautta ei voisi asettaa osittaista peliostoa esimerkiksi tiettyihin rahapelien toimeenpanomuotoihin tai tietyn toimiluvanhaltijan rahapeleihin, vaan tällaiset estot tulisi asettaa yksinoikeus- tai rahapelitoimiluvanhaltijan kautta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimiluvanhaltijan velvollisuudesta mahdollistaa estojen asettaminen peli- tai toimeenpanomuotokohtaisesti.

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

Ehdotetussa 28 §:ssä säädettäisiin velvollisuudesta mahdollistaa rahapelaaminen ainoastaan tunnistautuneena. Tämän vuoksi pelioston asettamisen ja voimassaolon tarkistamisen tulisi olla mahdollista täysin tai lähes reaaliaikaisesti. Ruotsin Spelpaus-peliostorekisterin verkkosivuilla ohjeistetaan välittömän vaikutuksen aikaan saamiseksi pelioston asettaneita henkilöitä kirjautumaan ulos pelisivustoilta ja mobiilisovelluksista. Valvontaviranomaisen ylläpitämällä peliostosivustolla voitaisiin antaa pelioston asettaneelle henkilölle tietoa muun muassa rahapelaamisen haitoista ja niiden tunnistamisesta sekä haittoihin, ylivelkaantuminen 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 toimeenpanomuotokohtaisesti. 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. Toimiluvanhaltijan tulisi näin ollen varmistaa, että pelaaja, joka olisi asettanut joko kaikkia rahapelejä koskevan viranomaisen ylläpitämän peliostorekisterin kautta asetetun pelioston tai toimiluvanhaltijan omia rahapelejä koskevan eston, pelaaminen estyisi toimiluvanhaltijan pelisivustolla. Kaikkia pelejä koskevan pelioston osalta tämä edellyttäisi, että toimiluvanhaltija olisi varmistanut toimiluvanhaltijan pelijärjestelmän yhteentoimivuuden valvontaviranomaisen peliostojärjestelmän kanssa.

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 peliesticasteriä, että toimiluvanhaltijoiden tarjoamia peliesticastoja. Ruotsin mallin mukaisesti keskitetyssä peliesticasterissa voitaisiin antaa vaihtoehdot peliesticaston kestolle. Ruotsin Spelpaus-peliesticasterissa määräajaiset peliesticastot 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 siten, että esto on voimassa seuraavan vuorokauden loppuun saakka. 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 peliesticaston asettamiseen. Peliesticaston asettamisen esitetään jäljempänä 54 §:ssä muun muassa Ruotsin mallin mukaisesti kieltävän samanaikaisesti peliesticaston mukaisten rahapelien suoramarkkinoinnin. Toimiluvanhaltijan tulisi osana ehdotetun 68 §:n mukaista huolenpitovelvollisuuden noudattamisen raportointia toimittaa vuosittain tiedot sille tehdyistä peliesticastoista sekä toimiluvanhaltijan itse pelaajalle asettamista peliesticastoista, mikä parantaisi erityisesti valvontaviranomaisen mahdollisuuksia hoitaa 57 §:n 4 momentissa säädettäväksi ehdotettua tehtävää rahapelimarkkinoiden kehityksen seurannasta ja siitä raportoisesta.

Rahapelilakiin ei ehdoteta sisällytettäväksi sääntelyä toimiluvanhaltijoiden omasta aloitteesta tapahtuvan pelaajan pelaamisen eston asettamisesta, pois lukien jäljempänä ehdotetun 41 §:n säännökset yksinoikeustoimiluvanhaltijan 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 pykälän 1 momentissa 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 §. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien toimeenpano.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yksinoikeustoimiluvanhaltijan velvollisuudesta toimeenpanna rahapelejä siten,



että pelaajan oikeusturva taattaisiin, rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset voitaisiin estää ja rahapelihaitat olisivat mahdollisimman vähäisiä. Vastaavanlainen lainsäädännön tavoitteita kuvastava säännös sisältyy myös arpajaislakiin. Pykälä sisältäisi tarvittavat asetuksenantovaltuussäännökset pelaajien oikeusturvan takaamiseksi sekä rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi tarpeellisten säännösten antamiseksi. Pykälä koskisi yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapeliin 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 rahapeliin toimeenpanoa koskevat asetuksenantovaltuussäännökset sisältyvät voimassa olevaan arpajaislain 13 c §:ään. Pykälän nojalla on annettu valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta ja sisäministeriön asetus Veikkaus Oy:n rahapeliin 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 rahapeliin toimeenpanon laajuutta koskevien säännösten antamiseen rahapeliautomaattien, kasinopeliin sekä näiden rahapeliin pelipaikkojen määrien osalta. Pykälän 3 momentissa annettaisiin valtioneuvostolle valtuus säännösten antamiseen menettelytavoista, jotka koskevat pelitoiminnasta yksinoikeustoimiluvanhaltijalle kertyvää pelaajilta tullutta ylimääräistä varallisuutta. Voimassa oleva valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta sisältää muun ohella säännökset tilanteista, joissa jossakin yhtiön toimeenpanemassa rahapelissä voittoina on poikkeuksellisesti kalenterivuoden aikana maksettu vähemmän kuin voittoina on maksettava. Tällaisista tilanteista kertyneitä varoja, voittojen pyöristämisestä kertyneitä varoja sekä lunastamattomia voittoja käsitellään 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 rahapeliin sallituista myyntiajoista.

Sisäministeriön voimassa oleva asetus Veikkaus Oy:n rahapeliin 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijan sähköisessä pelipalvelussa toimeenpanemia veikkauspelejä, joissa suoritettaisiin useita arvontoja tunnissa. Jäljempänä 6 momentissa esitetään sisäministeriölle valtuutta antaa asetuksella rahapeliin pelisäännöt, joissa muun ohella voitaisiin sähköisten veikkauspeliin 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. Tappiorajatoiminnallisuudessa pelaaja voisi halutessaan pelata saamansa voitot asetuksella säädettyyn enimmäistappiorajaan saakka.

Pykälän 6 momentti sisältäisi valtuuden sisäministeriölle antaa asetuksella rahapeliin pelisäännöt. Momentissa mainittujen asetukseen sisällytettävien säännösten lisäksi pelisäännöt voisivat pykälän 7 momentin mukaisesti sisältää myös muita tarpeellisia säännöksiä rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Peliin ominaisuuksia sekä määrällisiä ja ajallisia rajoituksia koskevia sääntelytarpeita on käsitelty tarkemmin jäljempänä 32 §:n perusteluissa. Lisäksi yksinoikeustoimiluvanhaltijan tulisi 8 momentin mukaisesti tarvittaessa asettaa rahapeliin 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijalle säädettäväksi ehdotettua velvollisuutta rajoitusten asettamiseen tai velvollisuutta tarjota pelaajille mahdollisuutta sellaisten asettamiseen vastuullisen ja rahapelihaittoja torjuvan rahapeliin toimeenpanon toteuttamiseksi.

**32 §. Rahapelitoimiluvanhaltijan rahapeliin toimeenpano.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin rahapelitoimiluvanhaltijan velvollisuudesta toimeenpanna rahapelejä siten, että pelaajan oikeusturva taattaisiin, rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset voitaisiin estää ja rahapelihaitat olisivat mahdollisimman vähäisiä. Vastaavanlainen lainsäädännön tavoitteita kuvastava säännös sisältyy myös arpajaislakiin. Pykälä sisältäisi lisäksi tarvittavat asetuksenantovaltuudet rahapelitoimiluvanhaltijan rahapeliin 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 tappiorajasääntelyn ulkopuolelle.

Pykälän 3 momentti sisältäisi valtuuden sisäministeriölle antaa asetuksella tarpeellisia säännöksiä rahapelitoimiluvanhaltijoiden toimeenpanemien rahapeliin ominaisuuksista rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Toimiluvanhaltijoiden toimeenpanemista rahapeleistä erityisesti verkon välityksellä toimeenpantavat nopearytmiset kasino- ja raha-automaattipelit ovat ominaisuuksiltaan korkean pelihaittariskin sisältäviä rahapelejä. Verkko peliympäristönä lisää haittariskejä ja korostaa rahapeliin 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 rahapeliin 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, että pelijärjestelmä edellyttäisi vähintään lyhyen pakollisen tauon pitämistä pitkään jatkuneen yhtäjaksoisen pelaamisen jälkeen.

Myös rahapelitoimiluvanhaltijan tulisi 4 momentin mukaisesti tarvittaessa asettaa asetuksilla annettavien rajoitusten lisäksi rahapeliin 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 rahapeliin toimeenpanon toteuttamiseksi.

**33 §. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan käyttämät peliohjelmistot.** Pykälä asettaisi yksinoikeustoimiluvan- ja rahapelitoimiluvanhaltijan toimiluvan mukaisten rahapeliin toimeenpanolle edellytyksen, jonka mukaan rahapeliin toimeenpanossa saisi hyödyntää yksinomaan ehdotetussa 7 §:ssä tarkoitettujen peliohjelmistotoimiluvanhaltijoiden valmistamia, toimittamia, asentamia tai mukautettuja peliohjelmistoja. Pykälän 2 momentin mukaan 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 rahapeliin toimeenpanoon. Sen lisäksi, että yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapeli-toimiluvanhaltijan tulisi huolehtia siitä, että heidän käyttämänsä peliohjelmistot tulevat toimiluvan saaneilta peliohjelmistotoimittajilta, tulisi heidän varmistaa, että toimitetuissa peliohjelmistoissa on noudatettu ehdotetun rahapelilain sääntelyä rahapeliin toimeenpanosta. Yksinoikeus- ja rahapeli-toimiluvanhaltijat toimivat peliohjelmistojen sisältöjen tilaajina suhteessa peliohjelmistotoimiluvanhaltijoihin, ja näin ollen rahapelejä toimeenpanevilla rahapeliyhtiöillä on myös vastuu siitä, että peliohjelmistot täyttävät rahapelilain asettamat edellytykset rahapeliin toimeenpanolle. 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 peliohjelmistotoimiluvanhaltijan peliohjelmistoa sovellettaisiin vasta vuoden 2028 alusta lukien.

**34 §. Huolenpitovelvollisuus.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan- ja rahapeli-toimiluvanhaltijan velvollisuudesta varmistaa, että pelaamisessa noudatetaan sosiaalisia ja terveydellisiä näkökohtia suojatakseen pelaajia liialliselta pelaamiselta ja auttaakseen heitä vähentämään pelaamistaan silloin, kun siihen on aihetta. Huolenpitovelvollisuuteen kuuluisi liiallisen pelaamisen torjuminen peliyhtiön jatkuvalla pelaajien pelikäyttäytymisen seurannalla ja arvioinnilla. Yksinoikeustoimiluvan- ja rahapeli-toimiluvanhaltijoiden tulisi raportoida vuosittain valvontaviranomaiselle jäljempänä 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 tarkoitettujen automaattisen käsittelyn tuloksia voitaisiin hyödyntää esimerkiksi toimiluvanhaltijan sähköisen pelipalvelun sisällön automatisoinnissa. Arvion perusteella voitaisiin muun muassa valikoida tarjolle asetettavaa tuoteinformaatiota, rajoittaa digitaalista markkinointia ja vaikuttaa erilaisten pelaamisen hallinnan työkalujen nostamiseen esille pelipalvelussa. Lisäksi tuloksia voitaisiin hyödyntää myös asiakaskohtaisissa esimerkiksi valikoimalla asiakkaita, joihin otettaisiin yhteyttä arvion osoittaman riskin perusteella.

Edellä mainittua arviointia ei olisi tarkoitus käyttää hyödyksi esimerkiksi pelikiellon automaattisessa asettamisessa, pääsyn kieltämisessä fyysisiin pelisaleihin taikka toimiluvanhaltijan sähköisen pelipalvelun sisällön käytöstä poistamisessa. Arviointia ei saisi hyödyntää pelaamisen edistämisen tarkoituksessa.

Haittojen riskin arvioinnissa automaattisen henkilötietojen käsittelyn avulla olisi kyse tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitettusta profiloinnista, jossa on noudatettava asetuksen yleisiä vaatimuksia esimerkiksi tietojen minimoinnista, läpinäkyvyydestä ja rekisteröidyn oikeuksista. Profilointiin käytettävien tietojen tulee myös olla virheettömiä ja ajantasaisia. Profiiloinnin tuottaman tiedon perusteella ei kuitenkaan olisi sallittua tehdä 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 pelaamisesta on kyse haitallisesta pelaamisesta. Toimiluvanhaltijan tulisi vähintään määritellä, millaisissa tilanteissa epäily haitallisesta pelaamisesta ylittyisi, ja mitä yhteydenottokeinoja pelaajien kontaktoimisessa käytettäisiin. Pykälän 4 momentin mukaan toimiluvanhaltijan tulisi dokumentoida kaikki 3 momentissa tarkoitettut 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. Pykälän 1 momentti 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 riittävyttä. Asiamiesten tulisi suunnitelmassaan varmistaa myös toimiluvanhaltijan omassa suunnitelmassaan antamat asiamiehiä koskevat ohjeistukset. Omavalvontasuunnitelmaa koskevalla velvoitteella pyrittäisiin varmistamaan, että kaikilla toimijoilla on riittävät ja oikeat tiedot toimintaansa liittyvistä lain mukaisista velvoitteista ja niiden käytännön toteuttamiseen liittyvistä riskeistä. Toimintaympäristöt vaihtelevat ja riskejä on syytä arvioida kunkin ympäristön erityiset piirteet huomioiden. Omavalvonnan keskeisiä elementtejä olisivat ainakin kuhunkin pelaamisympäristöön liittyvien riskien tunnistaminen, henkilökunnan vastuiden ja velvollisuuksien tunnistaminen ja tiedostaminen sekä omavalvonnallisten toimenpiteiden dokumentointi ja niistä raportointi valvontaviranomaiselle. Toimiluvanhaltijoiden tulisi varmistaa, että omavalvontaan osallistuva henkilökunta tuntee tässä laissa säädettyt ja suunnitelmassa määrätyt velvoitteensa. Velvoite ulottuisi myös asiamiesten omavalvontaan osallistuvaan henkilökuntaan. Yksinoikeustoimiluvan- ja rahapelitoimiluvanhaltijoiden 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 valvontaviranomaisella on mahdollisuus reagoida yhtiöiden toimintaan liittyviin epäkohtiin ja haasteisiin esimerkiksi suositusten tai lausuntojen muodossa annettavalla ohjeistuksella. Näin ollen omavalvontamalli tarjoaa

mahdollisuuden hallinnollisesti kevyempään, varhaiseen ja ennakkolliseen puuttumiseen mahdollisissa laiminlyöntitilanteissa.

Hallitusohjelmassa yhdeksi perusteeksi osittaiseen toimilupajärjestelmään siirtymiselle katsottiin se, että digitaalisen rahapelaamisen markkinalla toimivat yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliset yritykset saavat tuottoja ilman toimilupamaksuja, veroja tai vastuuta toiminnan aiheuttamista rahapeliongelmista. Toimilupajärjestelmään siirtymisen yhteydessä on tarkoitus tehostaa rahapelitoimialan valvontaa. Rahapelitoiminnan valvonnan näkökulmasta omavalvontavelvollisuus tukisi viranomaisvalvontaa ja tarjoaisi matalamman kynnyksen ennakkollisen puuttumisväylän, sillä jatkossa myös toimiluvanvalvontajilta 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. Asiamiehiin ei siis kohdistuisi säännönmukaista raportointivelvollisuutta, vaan valvontaviranomainen voisi pyytää asiamieheltä omavalvontasuunnitelmaa tilanteesta, jossa olisi esimerkiksi syntynyt epäily siitä, että omavalvontasuunnitelmaa ei ole noudatettu tai sellaista ei ole laadittu lainkaan. Yksinoikeustoimiluvan- ja rahapelitoimiluvanvalvontajien tulisi sen sijaan raportoida omavalvontasuunnitelmasta ja huolenpitovelvollisuuden noudattamisesta ehdotetun 68 §:n raportointivelvollisuuden mukaisesti. Ehdotetun 68 §:n mukainen raportointivelvollisuus edellyttäisi yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvanvalvontajien toimittamaan raportoittavat tiedot valvontaviranomaiselle vuosittain.

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

**36 §.** *Yksinoikeustoimiluvanvalvontajien ja rahapelitoimiluvanvalvontajien oikeus käsitellä henkilötietoja.* Pykälässä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvanvalvontajien ja rahapelitoimiluvanvalvontajien oikeudesta käsitellä henkilötietoja. Pykälän 1 momentissa kuvattaisiin tarkoitukset, joihin toimiluvanvalvontaja saisi käyttää henkilötietoja tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettulla tavalla lakisääteisen velvoitteensa noudattamiseksi, sekä käsiteltävien tietojen sisältö. Säännökset vastaisivat pitkälti voimassa olevan arpajaislain 51 §:ää. Yksinoikeustoimiluvan- ja rahapelitoimiluvanvalvontajia velvoittaisivat ehdotetun rahapelilain 20, 34 ja 42 §:n säännökset pelaajan rekisteröinnistä ja henkilöllisyyden todentamisesta, huolenpitovelvollisuudesta sekä pelikasinon ja pelisalin teknisestä valvonnasta. Myös ehdotetun lain 47–49 §:n säännökset toimiluvanvalvontajien henkilöstöstä, menettelytavoista väärinkäytösten havaitsemiseksi ja estämiseksi sekä pelaajan yhteydenottojen käsittelystä edellyttäisivät henkilötietojen käsittelyä.

Lain 31 ja 32 §:n mukaan yksinoikeustoimiluvanvalvontajien ja rahapelitoimiluvanvalvontajien 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 yksinoikeustoimiluvanvalvontajien ja rahapelitoimiluvanvalvontajien 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijaan tietojen käsittelijänä, sillä ehdotetussa kohdassa olisi kyse yksinoikeudella toimeenpantavista rahapeleistä (kasinopelit ja rahapeliautomaatit). Momentin 2 kohdassa säädettäisiin asiakkaan kuvan ja teknisen valvonnan tietojen käsittelystä. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan 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 tietosuoja-asetusta täydentävää sääntelyä muun muassa siitä syystä, että teknisen valvonnan tietoihin voi sisältyä tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia biometrisia tietoja. Teknisen valvonnan avulla kerättävien henkilökunnan tietojen käsittelystä ei ehdoteta säädettäväksi, koska kameravalvonnasta työpaikalla säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa (759/2004).

Momentin 3–5 kohdassa säädettäisiin häiriökäyttäytymistä, epäiltyä tai todettua pelivilppiä sekä pelaamista koskevaa estoa, kieltoa ja rajoitusta koskevien tietojen käsittelystä. Epäiltyä tai todettua pelivilppiä koskevan tiedon käsittelystä voidaan katsoa ainakin osittain olevan kyse tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettusta rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä. Toimiluvanhaltija voi käsitellä pelivilppiä koskevia tietoja muun muassa väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä tapahtuneiden väärinkäytösten selvittämiseksi. Palvelujen käyttöön ja pelivoittojen maksamiseen liittyvien seuraamusten lisäksi väärinkäytöksen selvittäminen voi johtaa esimerkiksi saatavien perintään sekä siviili- tai rikosprosessiin tuomioistuimessa. Myös häiriökäyttäytymistä, 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 tietosuoja-asetuksen 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 tarkoitettujen henkilötietojen automaattisen käsittelyn avulla voi myös edellyttää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tai muuten arkaluonteisten tietojen käsittelyä. Haittaepäilyä koskevien tietojen käsittelystä olisi siten riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti tarpeen säätää nimenomaisesti.

Momentin 7 kohdassa säädettäisiin asiakkaan tunnistamistietojen, pelitapahtumia koskevien tietojen ja muiden toimiluvanhaltijan asiakasrekisterin tietojen käsittelystä momentin mukaisiin tarkoituksiin. Kyse olisi yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapeli-toimiluvanhaltijan 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 tarkoitettussa 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 syystä 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 suojoitoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Pykälässä ehdotetun henkilötietojen käsittelyn osalta suojoitoimena toimisivat 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 mukaisiin 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. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan velvollisuudesta pitää pelaajien saatavilla tietoa toimeenpanemistaan rahapeleistä. Velvoittamalla toimiluvanhaltija antamaan tietoa sen toimeenpanemista rahapeleistä pyrittäisiin siihen, että kuluttajalla olisi riittävät tiedot rahapelistä ja siihen liittyvistä riskeistä 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijan 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. Käytännössä tämä tarkoittaisi toimiluvanhaltijan yksilöivän toimilupanumeron ilmoittamista. Annetun informaation tulisi myös sisältää tieto valvontaviranomaisesta ja rahapelaamisen ikäraajasta sekä tietoa pelaamisen hallinnan välineistä ja rahapeliongelmien 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 asettaminen 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. Toimiluvanhaltijoiden tulisi huomioida 1–3 momentissa tarkoitettujen tietojen antamisessa, että tiedot on julkaistu riittävän isona tekstinä, selkeästi ja ne on asetettu



sellaiseen paikkaan, että pelaajien on ylipäänsä mahdollista huomata tiedot ja tutustua niiden sisältöihin.

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

**38 §.** *Rahapeliautomaatteja ja niiden omavalvontaa 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 huomioimista 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 mukaisesti yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapeliautomaatteja koskevasta omavalvonnasta 1 ja 2 momentissa asetettujen tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan 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 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. Rahapeliautomaattien pelipisteen haltijan olisi laadittava kirjallinen suunnitelma toimintansa lainmukaisuuden ja 3 momentissa tarkoitettun yksinoikeustoimiluvanhaltijan 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijalle velvollisuus pyydettyäessä toimittaa valvontaviranomaiselle suunnitelma, rahapeliautomaattien sijaintia koskevat kirjaukset ja valvonnasta antamansa määräykset. Pykälän 7 momentissa puolestaan säädettäisiin

pelipisteen haltijan eli toimiluvanhaltijan 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijasta sekä tämän yhteystiedot ja yritys- ja yhteisötunnus. Tiedot olisivat tarpeen rahapelien toimeenpanijan tunnistamiseksi ja toiminnan valvomiseksi.

**39 §.** *Rahapeliautomaattien rahaliikenteen valvonta.* Pykälässä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvanhaltijan 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 johtaneissa 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 ajansaatossa 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 huomioon otettua 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 rahapeli-toimiluvan haltijan pelijärjestelmistä, arvontalaitteista ja arvontamenettelyistä. Rahaliikenteen luotettavuus todettaisiin näin ollen auditoinneilla ja sertifioinneilla. Valvontaviranomaisella tulisi olla mahdollisuus puuttua tarkastustoimintaan, mikäli rahaliikenteen luotettavuutta ei kyettäisi varmentamaan tehdyillä toimenpiteillä. Nykyisen säännöksen tarkoituksena on ollut pyrkimys varmistaa mekaanista toiminnallisuutta sisältävien rahaliikenteen valvontalaitteen (laskinten) toiminnan luotettavuus. Tällaisissa valvontalaitteissa laskinarvot ovat olleet luotettavissa 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. 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 huomioon myös käteisellä pelaamisen mahdollisuuden.

**40 §.** *Itsepalvelupäätteitä koskeva kielto.* Itsepalvelupäätteitä koskeva kielto ehdotetaan sisällytettäväksi lakiin, jotta vältettäisiin rahapelien 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 rahapelien 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 rahapelitoimiluvanhaltijoilla 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 laitetta avulla.

Ehdotetun säännöksen mukaisilla rahapelaamiseen tarkoitetuilla laitteilla ei tarkoitettaisi kauppojen itsepalvelukassoja. Näiden osalta tulisi kuitenkin huomioida toimiluvanhaltijalle ja rahapelejä myyvälle 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 ikärajavällyksen ja pakollisen tunnistautumisen toteutuminen.

**41 §. Pelikasinon- ja pelisalipelaamista koskevat rajoitukset.** Pykälän säännökset vastaisivat erään täsmennyksin arpajaislain 15 §:n säännöksiä pelaamisen estämisestä ja kieltämisestä pelikasinossa ja erityisesti pelisalissa. Voimassa olevaan lakiin nähden pelisalien osalta ei edellytettäisi sisäänkäynnin 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 huumausaineen vaikutuksen alainen. Pykälän 4 momentti sisältäisi myös harkinnanvaraiset säännökset oikeudesta kieltää henkilön pääsy pelikasinon tai pelisaliin ja poistaa henkilö tai rajoittaa tämän pelaamista pelivilppä, häiriökäyttäytymistä ja pelaajan suojelemista taloudellisilta, sosiaalisilta tai terveydellisiltä haitoilta koskevissa tapauksissa. Momentin 1 ja 2 kohdan tarkoituksena on suojella pelaajia, pelitoiminnan harjoittajaa ja sen henkilökuntaa pelivilppä ja häiriökäyttäytymiseltä. Pelikasinotoiminnan harjoittajalla olisi mahdollisuus puuttua henkilön pelaamiseen, jonka se arvioi aiheuttavan pelaajalle rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja. Haittoja aiheuttavaa pelaamista voi olla vaikea havaita, mutta pelikasinon henkilökunta voi pelaajan käyttäytymisestä tehdä päätelmän, ettei henkilön pelaaminen ole hallittua, vaan hänelle aiheutuu pelaamisesta taloudellisia, sosiaalisia tai terveydellisiä haittoja. Pakollisen tunnistautumisen käyttöönotto useimmissa tapauksissa käytännössä mahdollistaisi pelaamisen estämisen pelikiellon avulla. Henkilökohtaisen kohtaamisen johdosta pelikasinon henkilökunnalle voi muodostua käsitys rahapelaamisen henkilölle aiheuttamasta ongelmallisesta tai haitallisesta vaikutuksesta esimerkiksi henkilön pelaamiseen käyttämästä ajasta, pelikerroista, pelaamiseen käytetystä rahamäärästä tai muusta henkilöön liittyvästä syystä. Henkilökunnan edustaja voi havaintojen puheeksi ottamisella yhdessä pelaajan kanssa

sopimalla tai pelaamisesta aiheutuvien ilmeisten haittavaikutusten johdosta päätyä esimerkiksi käyntimäärien rajoittamiseen tai muihin rajoittaviin toimiin tai viime kädessä kieltoihin. Säännös siten täydentäisi pakolliseen tunnistautumiseen liittyviä henkilön pelaamisen hallinnan ja estämisen keinoja. Pykälässä tarkoitettu kielto tai rajoitus voitaisiin 5 momentin mukaisesti asettaa määräaikaiseksi tai toistaiseksi voimassa olevaksi. Määräaikainen kielto tai rajoitus olisi voimassa vähintään yhden kuukauden ja enintään yhden vuoden. Toistaiseksi voimassa oleva kielto tai rajoitus olisi voimassa vähintään vuoden.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin toistaiseksi asetetun kiellon tai rajoituksen poistamisesta. Pelaaja voisi pyytää toistaiseksi voimassa olevan kiellon tai rajoituksen poistamista aikaisintaan vuoden kuluttua kiellon tai rajoituksen asettamisesta. Silloin kun toistaiseksi voimassa oleva kielto tai rajoitus on asetettu yksinoikeustoimiluvanhaltijan aloitteesta 4 momentin mukaisessa tilanteessa, pelaaja voisi pyytää kiellon poistamista aikaisintaan vuoden kuluttua kiellon asettamisesta. Pelaajan tekemän pyynnön jälkeen yksinoikeustoimiluvanhaltijan olisi arvioitava, onko kiellon voimassa ololle painavia syitä ja perusteltava pelaajalle kiellon mahdollinen jatkuminen. Tällaisina painavina syinä voitaisiin pitää esimerkiksi kiellon antamiseen johtaneisiin syihin liittyvien olosuhteiden säilyminen kiellon antamisen ajankohdan mukaisina taikka pelaajan häiriökäyttäytymisen tai pelivilpin toistuminen yksinoikeustoimiluvanhaltijan asiakkaana. Pelaajan aloitteesta 2 momentin nojalla asetetun toistaiseksi voimassa olevan kiellon tai rajoituksen poistaminen tulisi voimaan kolmen kuukauden kuluttua poistamista koskevasta pyynnöstä.

**42 §. Pelikasinon ja pelisalin tekninen valvonta.** Säännös vastaisi voimassa olevaa arpajaislakia. Pykälän 1 momentin mukaan Veikkaus Oy:llä olisi yksinoikeustoimiluvanhaltijana 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 sosiaalitiloja. Pykälän 2 momenttiin sisältyisi viittaussäännös yksityisyyden suojasta työelämässä annettuun lakiin, jonka 16 ja 17 §:ssä säädetään työntekijöiden kameravalvonnasta. Säännökset tulisi ottaa huomioon pelikasinon ja pelisalin teknistä valvontaa järjestettäessä. Pääsääntöisesti teknistä valvontaa ei voitaisi käyttää esimerkiksi työntekijöiden pukeutumis- tai sosiaalitiloissa eikä henkilökohtaiseen käyttöön varatuissa työhuoneissa. Yhteistoimintalain 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, käyttönotosta 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 rahapeliyhteisön yhteistyönä toimeenpanemat Vikinglotto ja Eurojackpot sekä Veikkaus Oy:n yhdessä itävaltalaisen rahapeliyhtiön kanssa sähköisesti toimeenpanema pokeripeli. Arpajaislain 43 §:n 4 momentin mukaan sisäministeriö voi myöntää luvan 62 §:n 5 momentissa tarkoitettujen rahapelien toimeenpanoon ja hyväksyä valvontajärjestelyjen käyttöönoton tällaisten rahapelien osalta. Ehdotettu pykälä mahdollistaisi rahapelien toimeenpanon kansainvälisessä yhteistyössä, mikä voisi tarkoittaa esimerkiksi rahapelin yhteisten voittoluokkien tai poolien muodostamista, joista voittonjako suoritettaisiin. Pykälässä säädettäisiin eräistä kansainvälistä yhteistyötä koskevista rajoituksista. Ehdotetun 1 momentin mukaan yhteistyön edellytyksenä olisi se, että

toimiluvanhaltijan yhteistyökumppanilla olisi lupa vastaavien rahapeliin toimeenpanoon ja tällä olisi myös oikeus tehdä kansainvälistä yhteistyötä. Lisäksi edellytettäisiin, että yhteistyökumppani ei toimeenpanisi tai markkinoisi rahapelejä valtakuntaan ilman toimilupaa. Toimiluvanhaltijan tulisi toimittaa tieto edellä mainittujen vaatimusten täyttymisestä valvontaviranomaiselle jäljempänä 3 momentissa tarkoitettun hakemuksen yhteydessä.

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 kansainväliseen yhteistyöhön. Kansainvälistä yhteistyötä ei saisi aloittaa ennen kuin viranomainen olisi myöntänyt luvan haettuun yhteistyöhön. Lain 106 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että lupaa kansainväliseen yhteistyöhön olisi mahdollista hakea vuoden 2026 alusta lukien. Tällöin alkaisi myös toimilupahakemusten vastaanotto.

Ehdotettu sääntely mahdollistaisi viranomaisen saada rahapeliyhtiöltä tieto suunnitellusta yhteistyökumppanista, sen toimeenpanemista rahapeleistä ja muun muassa 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 §.** *Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan pelijärjestelmät, arvontalaitteet ja arvontamenettelyt.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan olisi varmistettava, että rahapeliin toimeenpanossa käytettävät pelijärjestelmät, arvontalaitteet ja arvontamenetelmät ovat luotettavia ja arvontatulokset ovat satunnaisia. Ehdotetussa pykälässä pelijärjestelmillä, arvontalaitteilla ja arvontamenettelyillä tarkoitettaisiin kaikkia sellaisia rahapeliin 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-pelien arvunnoissa käytettävät fyysiset arvontalaitteet. Fyysisin arvontalaittein suoritettavien arvontojen luotettavuuden ja satunnaisuuden varmistamisessa ei aiemmasta sääntelystä poiketen käytettäisi viranomaisen määräämiä virallisia valvojia. Sen sijaan arvontamenettely mukaan lukien sen oikeellisuutta ja satunnaisuutta valvovien henkilöiden kelpoisuus ja tehtävät sisältyisivät pykälässä ehdotettuun viranomaisen hyväksymän tarkastuslaitoksen selvitys- ja hyväksyntämenettelyyn. Valvontaviranomainen ei osallistuisi rahapeliin toimeenpanoon. Tämä eroaisi nykyäänäntelystä ja -käytännöstä, jossa viranomainen osallistuu toimeenpanoon muun muassa varmistamalla arvontatulosten satunnaisuuden tai vahvistamalla rahapeliin tuloksia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan velvollisuudesta toimittaa valvontaviranomaiselle tarkastuslaitoksen selvitys ja hyväksyntä toimilupakaudella käyttämistään pelijärjestelmistä, arvontalaitteista ja arvontamenettelyistä näiden 1 momentissa tarkoitettun luotettavuuden ja satunnaisuuden varmistamiseksi. Pykälässä ehdotetun mukaisesti tarkastuslaitos arvioisi toimiluvanhaltijan pelijärjestelmiä, arvontalaitteita tai arvontamenettelyjä 1 momentissa tarkoitettun 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 rahapeli-toiminnan aloittamiselle. Tästä syystä selvitys ja hyväksyntä tulisi toimittaa valvontaviranomaiselle ennen rahapeli-toiminnan aloittamista. Vastaava pelijärjestelmiä, arvontalaitteita ja arvontamenetelmiä 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 tarkoitetulla tavalla akkreditoitu. Vastaava edellytys on olemassa esimerkiksi Ruotsin voimassa olevassa rahapelilainsäädännössä. Toimiluvan haltijan tulisi 4 momentin mukaisesti itse vastata tarkastuslaitoksen käyttämisestä aiheutuvista kustannuksista.

Ehdotetun pykälän 5 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi milloin tahansa toimiluvan voimassaoloaikana vaatia selvitystä toimiluvan mukaisten rahapeli-toimeenpanossa käytettyjen pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenettelyiden toiminnasta ja teknisistä ominaisuuksista. Valvontaviranomainen voisi momentin mukaan myös toimiluvan haltijan kustannuksella vaatia tarkastuslaitoksen suorittamaan pelijärjestelmiä, arvontalaitteita ja arvontamenettelyitä koskevan auditoinnin, tarkastuksen tai hyväksynnän. Kyse olisi valvontaviranomaisen harkinnanvaraisesta toimivallasta, jonka perustana tulisi lähtökohtaisesti olla valvontaviranomaiselle syntynyt epäily siitä, että toimiluvan haltijan pelijärjestelmässä, arvontalaitteessa tai arvontamenettelyssä olisi esimerkiksi tapahtunut jokin muutos, jonka vuoksi säännöksessä tarkoitettu täydentävä tarkastus tulisi suorittaa. Täydentävien tarkastusten suorittaminen voisi olla myös osa valvontaviranomaisen säännönmukaista jälkivalvontaa.

Pykäläluonnos sisältää sen 6 momentissa rahapeli-toimeenpanon teknisiä vaatimuksia koskevan määräyksen antovaltuuden valvontaviranomaiselle. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään varmistamaan rahapeli-toimeenpanossa käytettävien pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenetelmien luotettavuus sekä arvontatuloksen satunnaisuus, mitä voidaan pitää yhtenä keskeisimmistä tekijöistä pelaajien oikeusturvan toteutumisen ja väärinkäytösten ja rikosten estämisen kannalta. Valvontaviranomainen voisi antamallaan määräyksellä velvoittaa toimiluvan haltijoita noudattamaan yhtenäisiä menettelyjä näiden tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi. Menettely vastaisi tältä osin Ruotsin rahapelisääntelyä, jossa toimivaltainen viranomainen voi antaa yksityiskohtaisia määräyksiä ja ohjeita rahapeli-toimeenpanossa noudatettavien teknisten määräysten osalta. Valvontaviranomainen voisi antaa tarkempia määräyksiä rahapeli-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. Määräyksillä tarkennettaisiin pykälän säännöksiä teknisten yksityiskohtien osalta yhdenmukaisen ja toimiluvan haltijoiden näkökulmasta selkeän käytännön toteutumisen varmistamiseksi. Siten määräykset koskisivat muun muassa hyväksyttävistä tarkastuslaitoksista ja niiden akkreditointia, järjestelmätestausta, toimialakohtaisia standardeja ja sertifiointimenettelyjä, tietoturva- ja -suojaa, pelijärjestelmien tietojen tallentamista, tiedonsiirtoa, arvontatulosten satunnaisuuden varmistamista ja jälkikäteistä varmentamista sekä riskien ja haavoittuvuuksien hallintaa rahapeli-toimeenpanossa.

**45 §.** *Pelitapahtumien ja pelitilitapahtumien tekninen valvonta.* Pykälässä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan ja rahapeli-toimiluvan haltijan velvollisuudesta säilyttää

toimeenpanemiensa rahapeliin pelitapahtumia ja pelaajien pelitilitalpahtumia sekä näiden tapahtumien valvonnasta. Pelitapahtumatietojen ja pelitilitalpahtumatietojen 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. Valvontaviranomainen voisi hyödyntää pykälän nojalla toimitettavia tietoja ainoastaan tässä laissa säädettyihin tehtäviin.

Tietoja tulisi ehdotetun 1 momentin mukaan säilyttää vähintään viisi vuotta. Ehdotettu sääntely velvoittaisi lähtökohtaisesti toimiluvan haltijat rakentamaan peli- ja pelitilitalpahtumien säilyttämiseksi toimiluvan haltijoiden pelijärjestelmistä erilliset tietojentallennusjärjestelmät. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapeli-toimiluvan haltijan olisi lisäksi varmistettava pelitapahtumatietojen ja pelitilitalpahtumatietojen 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. Peli- ja pelitilitalpahtumien säilyttäminen voisi olla järjestettävissä mahdollisesti myös muulla tavoin kuin rakentamalla erillinen tietojentallennusjärjestelmä, jos säilytettävien tietojen muuttumattomuus olisi mahdollista varmistaa toisenlaisessa ratkaisussa.

Yksinoikeustoimiluvan- ja rahapeli-toimiluvan haltijan tulisi ehdotetun 2 momentin mukaisesti saattaa sen toimeenpanemien pelien pelitapahtumat ja pelaajien pelitilitalpahtumat 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 rahapeli-toimiluvan haltijan tulisi ehdotetun 3 momentin mukaisesti varmistaa, että se saattaa 1 momentissa tarkoitettut tiedot valvontaviranomaisen käyttöön hyödyntäen valvontaviranomaisen valvontajärjestelmän rajapintaa. Toimiluvan haltijoiden tulisi näin ollen varmistaa, että toimiluvan haltijat pystyvät toimittamaan valvontaviranomaiselle niiden pelijärjestelmistä erillisestä tietojentallennusjärjestelmästä tarvittavat peli- ja pelitilitalpahtumat mainitun järjestelmän ja viranomaisen valvontajärjestelmän välisen rajapinnan kautta. Toinen tietotekninen toteutustapa voisi olla siirtää peli- ja pelitilitalpahtumat rahapeliyhtiöiden pelijärjestelmistä suoraan valvontaviranomaisen valvontajärjestelmään rajapinnan kautta, jos toimiluvan haltija pystyisi varmistamaan, että 1 momentissa edellytetty tietojen viiden vuoden säilytysaika olisi mahdollista järjestää muulla tavoin kuin erillisen tietojen säilyttämisympäristön avulla.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen määräyksen antovaltuudesta. Määräyksillä tarkennettaisiin pykälän säännöksiä teknisten yksityiskohtien osalta yhdenmukaisen ja toimiluvan haltijoiden näkökulmasta selkeän käytännön toteutuksen varmistamiseksi. Määräykset koskisivat pelitapahtumien ja pelitilitalpahtumien muuttumattomuuden varmistamiseksi käytettävän varmenteen teknisiä ominaisuuksia, pelitapahtumien ja pelitilitalpahtumien teknistä toimittamismuotoa, ja valvontaviranomaisen valvontajärjestelmän rajapintaan liittymisen teknisiä edellytyksiä.

**46 §. Pelijärjestelmien ja arvontalaitteiden sijainti.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin toimiluvan haltijan pääsääntöisestä velvollisuudesta sijoittaa pelijärjestelmät ja arvontalaitteet Suomeen. Säännöksen tavoitteena on osaltaan varmistaa, että rahapeliin toimeenpanossa käytettävät pelijärjestelmät ja arvontalaitteet täyttävät niille asetetut tekniset vaatimukset ja että

pelaajien oikeusturva ei vaarannu eikä synny väärinkäytösriskejä. Teknisten vaatimusten noudattamisen varmistaminen olisi valvontaviranomaisen kannalta helpompaa, jos pelijärjestelmät ja arvontalaitteet sijaitsisivat Suomessa. Pelijärjestelmään liittyy tyypillisesti fyysinen palvelin, jonka sijainti on keskeinen pelijärjestelmän sijaintivaatimuksia arvioitaessa. Toimiluvanhaltijoiden olisi mahdollista pelijärjestelmiä koskevissa tietoteknisissä ratkaisuissa hyödyntää myös pilvialustateknologiaa. Tällöin ehdotetun 46 §:n mukaiset sijaintivaatimukset tulevat sovellettavaksi pilvipalvelun taustalla olevaan laitteistoon.

Voimassa oleva arpajaislaki mahdollistaa sen, että Veikkaus Oy voi sisäministeriön hyväksynnällä hyödyntää pelijärjestelmien toteutuksessa ja sijaintipaikassa valtakunnan 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 viranomaisen valvoo sen rahapeliin toimeenpanoa ja kyseinen viranomainen on tehnyt valvontaviranomaisen kanssa sopimuksen toimiluvanhaltijan toimeenpanemien rahapeliin valvonnasta Suomessa. Pelijärjestelmiä ei myöskään tarvitsisi sijoittaa Suomeen, jos toimiluvanhaltija antaa valvontaviranomaiselle mahdollisuuden varmentaa pelijärjestelmän luotettavuus 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 §.** *Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan henkilöstöä koskevat erityiset säännökset.* Pykälässä säädettäisiin toimiluvanhaltijan henkilöstöön liittyvistä velvoitteista. Ehdotetun 1 momentin mukaan yksinoikeustoimiluvan- ja rahapelitoimiluvanhaltijalla tulisi olla säännöt siitä, ketkä työntekijät eivät saa osallistua toimiluvanhaltijan toimeenpanemiin rahapeleihin. Yksinoikeustoimiluvan- ja rahapelitoimiluvanhaltijan 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 velvoitteensa. Toimiluvanhaltijan tulisi velvollisuutensa täyttämiseksi huolehtia koulutuksilla tai muulla keinoin siitä, että se käy oman henkilökuntansa kanssa läpi toimiluvanhaltijaa ja sen henkilökuntaa koskevat laista tulevat velvoitteet. Yksinoikeustoimiluvan- ja rahapelitoimiluvanhaltijan 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 rahapelitoimiluvanhaltijan erityisestä



seurantavelvollisuudesta ja siihen liittyvästä velvollisuudesta luoda menettelytavat rahapelitoiminnassa mahdollisesti esiintyvien epäkohtien havaitsemiseksi ja estämiseksi.

Pykälän 1 momentin mukaan yksinoikeustoimiluvan- ja rahapelitoimiluvanhaltijalla 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 rahapelilaissa 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 tarkoitettut 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 urheiluviedonlyöntiä, 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 §. Pelaajan yhteydenottojen käsittely.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin rahapelien 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 pyydettäessä esittää menettelytavat valvontaviranomaiselle.

Pelaajan tulisi ensisijaisesti lähestyä peliyhtiötä. Yhtiön tulisi ehdotetun 2 momentin mukaisesti 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. Kirjallisessa vastauksessa olisi hyvä tuoda esiin myös pelaajan oikeus hakea ratkaisusuositusta Kuluttajariitalautakunnalta.

Mikäli käsittelyn jälkeen olisi edelleen erimielisyys pelaajan ja yhtiön välillä, pelaajalla olisi mahdollisuus hakea ratkaisusuositusta Kuluttajariitalautakunnalta. Ratkaisusuositushakemusten määrän hallitsemiseksi on tärkeää, että toimiluvan haltijat pyrkisivät ratkaisemaan itse yhdessä pelaajan kanssa mahdolliset erimielisyydet ennen varsinaisen ratkaisusuositushakemuksen tekemistä. Laissa edellytettiin, että rahapeliin toimeenpanija vastaisi pelaajalle kohtuullisessa ajassa. Vastaus olisi myös toimitettava kirjallisesti pelaajan pyynnöstä.

Pelaajien oikeusturvan varmistamiseksi Kuluttajariitalautakunnan ratkaisusuositusmenettelyn olemassaolosta tulisi tiedottaa pelaajia tehokkaasti ja selkeästi. Tätä tukee myös kuluttajansuojalain 2 luvussa säädetty velvollisuus antaa tietoja tuomioistuimen ulkopuolisista riidanratkaisuelimistä. Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain mukaan Kuluttajariitalautakunta on riippumaton ja puolueeton kuluttajariita-asioita käsittelevä oikeussuojaelin. Lautakunnan tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia yksittäisiin erimielisyyksiin muun muassa elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisissä kulutushyödykesopimuksia koskevissa tai muissa kulutushyödykkeen hankintaan liittyvissä asioissa, joita kuluttajat saattavat lautakunnan käsiteltäviksi. Asia tulee lautakunnassa vireille kirjallisella tai sähköisellä hakemuksella. Asian valmistelussa on pyrittävä sovintoon ja tehtävä tarvittaessa sitä 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-asiassa annettu lautakunnan päätös ei ole täytäntönpainokelpoinen, 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 tunnistautuneena ja voiton maksun automatisoiduttua. Veikkaus Oy:n tällä hetkellä toimeenpanemien rahapika-arpojen eli niin sanottujen raaputusarpojen osalta yhtiöllä ei tunnistautumisedellytyksestä huolimatta ole käytettävissä tietoa siitä, onko pelaajan ostamassa arvassa voittoa. Rahapika-arpajaisissa voiton saaminen edellyttää siten pelaajalta toimenpidettä voiton sisältävän arvan palauttamisesta ja voiton lunastamisesta. Muiden 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 toimiluvan haltijan 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-arpajaisten ja veikkauspelien osalta, sillä uuteen rahapelilakiin ei sisälly vastaavaa laissa säädettyä vahvistamismenettelyä. Voimassa olevan arpajaislain 43 §:n mukaisesti raha-arpajaisissa arvonnin 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 vedonlyöntipelien 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 kasinopelien sekä sähköisten raha-automaatti- ja kasinopelien 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 rahapeliin toimiluvan nojalla toimeenpantavaa sähköistä rahabingoa 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 kuluu pelin lopputuloksen saavuttamisesta, pelin ostohetkestä tai pelin voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.

#### **4 luku. Rahapeliin markkinointi.**

**51 §. Markkinoinnin sääntely.** Pykälässä säädettäisiin sallitusta markkinoinnista. Rahapeliä markkinoinnille säädettävien rajoitusten tarkoituksena olisi lain tavoitteiden mukaisesti paitsi ehkäistä markkinoinnista aiheutuvia rahapelihaittoja, myös parantaa rahapelijärjestelmän kanavointikykyä. Valvontaviranomaisen markkinointia koskevien ratkaisujen tulisi olla ennustettavia. Valvontaviranomainen voisi tässä tarkoituksessa antaa ohjeita markkinointisääntelyn sisällöstä ja sitä ohjaavasta tulkintakäytännöstä sekä esimerkiksi tietoa arvioinnissa hyödynnettävistä seurantamittareista. Ohjeet ja tiedot olisivat julkisia ja niistä tulisi tiedottaa toimiluvanhaltijoita. Erityisen tärkeää tämä olisi kysymyksissä, jotka koskevat markkinointia koskevien säännösten ydinaluetta. Esimerkiksi alaikäisten suojeleminen rahapelaamiselta ja sen aiheuttamilta haitoilta on esityksessä ehdotettujen markkinointisäännösten keskeinen tavoite. Valvontaviranomaisen ratkaisujen esimerkiksi alaikäisiin kohdistuvasta markkinoinnista tulisi perustua kokonaisarvioon, jossa hyödynnetään objektiivisia mittareita.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin eräistä sallittua markkinointia koskevista yleisperiaatteista. 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 tarkoitettun 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 toimiluvanhaltijan 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. Vuorovaikutteisella tarkoitettaisiin tässä yhteydessä esimerkiksi sosiaalisessa mediassa esiintyvää kaksisuuntaista keskustelua ja käyttäjien kommentteihin reagointia muun muassa emojiä kautta. Erityisesti nuoret ovat vastaanottavaisia 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 reagointimahdollisuus 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 mukaisessa televisio- ja radiotoiminnassa. Mainitun lain 3 §:n 26 kohdan mukaan televisio toiminnalla tarkoitetaan audiovisuaalisista ohjelmista koostuvien ohjelmistojen alkuperäistä ja samanaikaista lähettämistä yleisölle tietyn ohjelma-aikataulun mukaisesti. Kohdan säännöskohtaisten perusteluiden mukaan televisio toiminta on lineaarista, koko yleisölle saman ohjelmavirran tosiaikaista lähettämistä. Määritelmän kannalta käytettävällä lähetystekniikalla ei ole merkitystä (HE 221/2013 vp). Momentin 3 kohdan mukaan rahapeliä ja toimiluvan haltijan 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 toimiluvan haltija voisi myös toimia esimerkiksi urheiluareenan pääsponsorina. Tällöin tapahtumapaikoilla voisi olla myös tapahtuma-ajan ulkopuolella toimiluvan haltijan brändimarkkinointia. Rahapeliä 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. Rahapeliä markkinointia koskeva säännös ei koskisi yksityistilaisuuksia. Kyseessä tulisi tällöin olla suljettu tilaisuus, jolla ei olisi tarkoitus edistää rahapeliä kulutusta. Yksityistilaisuus voisi olla esimerkiksi toimiluvan haltijan yhteistyökumppaneilleen järjestämä tilaisuus, mihin ei voisi voittaa lippuja esimerkiksi arvonnolla. Markkinointimateriaalia ei voisi myöskään jakaa tai levittää yksityistilaisuuden ulkopuolelle, esimerkiksi näkyvin mainosin 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 rahapeliä osalta, joita on saatavilla kyseisessä pelipisteessä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin ulkomarkkinoinnista. Ulkomarkkinointi olisi sallittua momentissa säädetyin rajoituksin. Yksinoikeustoimiluvan haltijaa ja sen toimeenpanemina veikkauspelejä, raha-arpajaisia, rahapika-arpoja ja sähköisiä rahapika-arpoja sekä rahapeli-toimiluvan haltijaa saisi ulkomarkkinoida. Rahapeli-toimiluvan 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 rahapeliä markkinoinnille. Voimassa olevan lain tavoin pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että fyysisen kanavan rahapeliautomaatteja ja kasinopelejä ja näiden peliä pelipaikkoja ei saisi markkinoida. Näiden rahapeliä markkinointi olisi kuitenkin sallittua sellaisissa pelisaleissa ja pelikasinoissa, joihin kyseiset rahapelit on sijoitettu. Säännöksen mukaisesti pelipisteissä ei olisi sallittua markkinoida niihin sijoitettuja rahapeliautomaatteja. Kyseisten rahapeliä 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. Pykälän 6 momentti sisältäisi viittauksen suoramarkkinointia koskevaan 54 §:ään. Pykälän 7 momentissa säädettäisiin kielletyksi muu kuin 1–6 momenteissa sallituksi säädetty markkinointi.

**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.

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 rahapelin 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-tuomioistuin on 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 kuvaamalla rahapelaaminen tavaksi edistää henkilön sosiaalista menestystä tai hyväksyntää sekä 7 kohdan mukaisessa kiellossa käyttää markkinoinnissa 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 houkutella 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 tulkinnut säännöstä niiden perusteluiden mukaisesti. Ehdotetulla 9 kohdan säännöksellä ei kuitenkaan sen sanamuotonsa

mukaisesti kiellettäisi saman rahapelin tarjoamista rahapelin ostotapahtuman, valinnan taikka voiton perimisen yhteydessä. 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 rahapeliin pelisäännöistä 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapeliin pelisäännöistä.

Pykälän 11 kohdassa kiellettäisiin liittämästä markkinointiin luottojen tai muiden vastaavien rahoitusinstrumenttien markkinointia. Kielto tukisi 25 §:ssä säädettäväksi ehdotettua velaksi pelaamisen kieltä, jonka mukaan rahapeliin ei saa osallistua velaksi tai panttia vastaan. Luotoksi katsottaisiin laina, maksunlykkäys tai muu vastaava taloudellinen järjestely. Erityisen riskin muodostaisivat niin sanotut pikaluotot, joilla tarkoitetaan tyypillisesti 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 muiden hyödykkeiden tarjoaminen ilmaiseksi tai alennetulla hinnalla rahapeliin markkinointiin yhteydessä muulla kuin ehdotetussa 26 §:ssä tarkoitetulla 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 rahapeliin markkinoinnissa niin sanottua kumppanuusmarkkinointia (englanniksi affiliate marketing), joka perustuisi verkkoliikenteen ohjaamiseen rahapelisivustolle. Säännöksessä tarkoitettua kumppanuusmarkkinointia käyttäen markkinointia keinona voisi aiheuttaa väärinkäytöksiä ehdotetussa 52 §:ssä säädettäväksi ehdotettua markkinointia yhteydessä annettavien tietojen osalta ja hämärtää eroa toimiluvanhaltijoiden 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 rahapelitoimijan sivustoille ne sisältävät teemasivuston yksilöivän linkin, alennuskoodin tai muun vastaavan tunnusteen, minkä perusteella rahapelitoimija tulee tietoiseksi potentiaalisen asiakkaan ohjaavasta sivustosta. Kumppanuusmarkkinointia tunnuspiirteensä voi olla myös pelaajien ohjaaminen pelisivustoille erilaisten tarjousten avustuksella. Pelaajat löytävät kumppanuussivustoille tyypillisesti hakukoneisiin, kuten Googlen, 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.

Kiellettyjä markkinointikeinoja ja -tapoja ei ole mahdollista tyhjentävästi säännellä, koska kaikkia sellaisia markkinointimuotoja, joiden voidaan katsoa edistävän rahapelihaittoja aiheuttavaa pelaamista, ei ole mahdollista tunnistaa. Tämän vuoksi momentin 15 kohdassa

säädettäisiin, että rahapeliä markkinointi olisi kiellettyä myös muulla pykälän 1–14 kohdassa tarkoitettua tapaa vastaavalla tavalla.

**53 §.** *Kielto kohdistaa markkinointia alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin.* Alaikäisten suojelu rahapelihaitoilta on ollut tärkeä osa voimassa olevaa arpajaislakia. Hallitusohjelma sisältää rahapelijärjestelmän uudistamista koskevan sisällöllisen kirjauksen, jonka mukaan alaikäisille ei kohdisteta suoraan rahapeliä markkinointia. Arpajaislain 14 b §:ssä säädettyä vastaavasti pykälässä ehdotetaan säädettäväksi kiellosta kohdistaa markkinointia alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin. Alaikäisille ei saisi suunnata minkäänlaista rahapeliä markkinointia missään kanavassa, heille suunnatuissa tapahtumissa tai sisällöissä eikä markkinoinnissa saisi esiintyä alaikäisiä henkilöitä. 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 tapahtumilla 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 rahapeliä 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 peliostoasiakkaisiin 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 evästiedoissa on tieto peliestosta, tai tieto peliestosta olisi välittömästi hyödynnettävissä muilla tavoin. Suoramarkkinoinnin lopettamisen tulisi olla kuluttajalle yksinkertaista ja saavutettavaa. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kiellosta kohdistaa henkilölle sellaisten rahapeliä markkinointia, joiden pelaamiselle hän olisi asettanut eston.

Tietosuojavaltuutettu valvoo laissa sähköisen viestinnän palveluista säädettyjen suoramarkkinointia koskevien säännösten noudattamista sekä tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa säädettyä oikeutta vastustaa henkilötietojen käsittelyä suoramarkkinoinnissa.



Valvontaviranomaisella ja tietosuojavaltuutetulla voisi olla käsiteltävänä rinnakkaisia valvonta-asioita, mikä saattaisi edellyttää jonkin verran viranomaisten välistä yhteistyötä.

**55 §. Markkinoinnin yhteydessä annettavat tiedot.** Voimassa olevan arpajaislain tavoin pykälän 1 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta sisällyttää rahapeliin markkinointiin tieto rahapelaamisen ikärajasta sekä tietoa rahapelaamisesta aiheutuvien ongelmien hallintakeinoista. Lisäksi pykälän 2 momentissa 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 valvontaviranomaisesta tulisi olla kaikessa markkinoinnissa. Erityisen tärkeää tämä olisi televisiomarkkinoinnissa, koska AVMS-direktiivin vuoksi ulkomailta tulevissa lähetyksissä voi esiintyä järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden rahapeliin 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 valvontaviranomaisesta 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. Rahapeliin 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 edistämässä sekä estää rahapelaamisen mainostaminen tilaisuuksissa, joiden osallistajat 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.

Toimiluvanhaltija voisi varmistaa ehdotetun pykälän 1 ja 3 momenttien mukaisen menettelyn ainakin toimiluvanhaltijan ja sponsoroitavan väliseen yhteistyösopimukseen otettavilla kirjauksilla sponsoroinnin sisällöstä. Toimiluvanhaltijan vastuulla olisi huolehtia siitä, että yhteistyösopimukseen kirjattaisiin nimenomaisesti edellytys siitä, että sponsoroinnissa ei saa tuoda esiin toimiluvanhaltijan rahapelejä eikä toimiluvanhaltijan nimi tai logo saa esiintyä alle 18-vuotiaiden käyttöön erityisesti tarkoitetuissa tuotteissa tai palveluissa. Ehdotetun rahapelilain 35 §:n mukaiset omavalvontaa koskevat säännökset velvoittaisivat toimiluvanhaltijat laatimaan kirjallisen omavalvontasuunnitelman toimintansa lainmukaisuuden varmistamiseksi, ja noudattamaan omavalvontasuunnitelmaa. Omavalvontasuunnitelman sponsorointia koskevat kirjaukset edellyttäisivät myös osaltaan toimiluvanhaltijoita seuraamaan toteutuvatko yhteistyösopimukseen kirjatut velvoitteet sponsoroitavan henkilön tai oikeushenkilön toiminnassa.

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 kieltoa. 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. Pykälän 1 momentin mukaan valvontaviranomaisena toimisi Lupa- ja valvontavirasto. Valvontaviranomaisen tehtävänä olisi myös myöntää 5–7 §:ssä tarkoitettut toimiluvat. Poliisihallitus vastaisi toimilupatoiminnasta väliaikaisesti siirtymävaiheen ajan vuonna 2026 siltä osin kuin uusi rahapelilaki tulisi toimilupien hakemisen osalta sovellettavaksi.

Pykälän 2 momentin mukaan rahapelitoimintaa valvottaisiin rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi, pelaajien oikeusturvan takaamiseksi sekä väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi. Viranomainen valvoisi, että rahapeliin toimeenpanossa ja markkinoinnissa noudatetaan rahapelilakia sekä sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Lisäksi valvontaviranomainen seuraisi oma-aloitteisesti toimiluvanhaltijoiden toimilupien ja edustajana toimimisen edellytysten täyttymistä toimiluvanhaltijoiden toimilupakauden aikana. Valvontaviranomaisen voisi erityisesti tehokkaasti 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.

Pykälän 3 momentin mukaan valvontaviranomainen valvoisi lisäksi, että yksinoikeustoimiluvanhaltija, rahapelitoimiluvanhaltija ja asiamiehet noudattavat niitä koskevia säännöksiä ja määräyksiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä. Valvontaviranomaiselle rahanpesulaissa säädetty valvontatehtävä koskee sekä toimiluvanhaltijoita että niiden rahapeliin myyntiä hoitavia elinkeinonharjoittajia ja yhteisöjä, jos toimiluvanhaltija on antanut asiakkaan

tunnistamisen ja henkilöllisyyden todentamisen tällaisen muun elinkeinonharjoittajan tai yhteisön tehtäväksi (asiamies). Toimiluvanhaltijoihin sovelletaan rahanpesulakia kokonaisuudessaan, eikä se voi vapautua laissa säädettyistä velvollisuuksistaan sillä perusteella, että se käyttää velvollisuuksien täyttämässä asiamiehiä.

Pykälän 4 momentin mukaan valvontaviranomaisen tehtävänä olisi myös seurata rahapelimarkkinoiden kehitystä ja raportoida siitä vuosittain. Viranomaisen raportointi 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 yleisen tason tietoon sekä toimiluvanhaltijoilta laissa säädettyjen raportointivelvollisuuksien nojalla saatuihin tietoihin, joita voitaisiin hyödyntää rahapelimarkkinoiden olennaisten tunnuslukujen tuottamisessa. Tehtävä ei näin ollen edellyttäisi toimiluvanhaltijalta toimilupa- ja valvontatoimintaa varten saadun yksityiskohtaisen tiedon, kuten peli- ja pelitapahtumatietojen hyödyntämistä.

**58 §. Toimilupa- ja valvontarekisteri.** Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisen pitämästä toimilupa- ja valvontarekisteristä, jonka rekisterinpitäjänä toimisi valvontaviranomainen. Pykälän 1 momentin mukaan valvontaviranomainen pitäisi rekisteriä yksinoikeustoimiluvan, rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan saamiseksi tehdyistä hakemuksista, toimilupien käsittelystä, toimilupien peruuttamisista, toimiluvan 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 toimilupa- 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 toimilupa- 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 tietosuoja-asetuksen käyttötarkoituksilähtöisyys velvoittaa suoraan sovellettavana joka tapauksessa, henkilötietojen käsittelyn sitominen tiettyyn alustaan olisi tietojen käsittelyn näkökulmasta merkityksetöntä.

Ehdotetun lain 99 §:ssä säädettäisiin erikseen pelihaittarekisteristä, jonka rekisterinpitäjänä toimisi THL. Pelihaittarekisterissä pidettäisiin ja käsiteltäisiin osittain samoja tietoja kuin toimilupa- ja valvontarekisterissä. Koska ehdotettu toimilupa- ja valvontarekisteri ei olisi laissa sidottu mihinkään tiettyyn tekniseen toteutukseen tai tietojärjestelmään, voitaisiin toimilupa- 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 varmistettava 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 ja kootusti saataville tiedot voimassa olevista toimiluvista ja niiden haltijoista. Esimerkiksi Ruotsin ja Tanskan valvontaviranomaiset julkaisevat 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. Pykälän mukaan valvontaviranomaisen virkamies ei saa osallistua rahapeleihin, joiden valvonta on hänen tehtävänänsä, jos hän voi saada virkatehtävissään tietoonsa sellaista pelitapahtuma-aineistoa, jota hän voi hyödyntää omassa pelaamisessaan. Rajoittamispäätöksen tekisi valvontaviranomainen. Ehdotettu sääntely vastaisi voimassa olevan arpajaislain 43 §:n 3 momentin sääntelyä. Pykälän 2 momentissa esitetään lisäksi uutena tarkkarajaisempana säännöksenä kiellettävän pelikasinolla pelaaminen sellaisilta valvontaviranomaisen virkamiehiltä, jotka valvovat pelikasinossa toimeenpantavia rahapelejä.

**62 §.** *Valvontaviranomaisen henkilökunnan selvitysvelvollisuus.* Ehdotetun rahapelilain tarkoituksena on avata osa valtakunnan rahapelimarkkinasta kilpailulle. Merkittävä osuus rahapelimarkkinasta jäisi yksinoikeustoimiluvan saaneelle valtion määräysvallassa olevalle yhtiölle, mutta rahapelitoimiluvan haltijoiden määrää ei lainsäädännöllä rajoitettaisi. Näin ollen lakiuudistuksen jälkeen kilpailuilla 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 toimilupa- 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 laatua 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 toimilupa- 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.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin 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 rahapeli- tietoteknisen valvonnan järjestelmiin. Seuraamusasioilla tarkoitettaisiin esimerkiksi kieltopäätöksiä, rike- ja seuraamusmaksuja sekä toimilupien peruuttamisia. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin selvitysvelvollisuuden soveltumisesta henkilöön, joka nimitetään virkasuhteeseen hoitamaan 1 tai 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviä. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin puolestaan 1–3 momenteissa tarkoitettujen henkilöiden velvollisuudesta ilmoittaa 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuvista olennaisista muutoksista valvontaviranomaiselle ja korjattava tiedoissa olevat puutteet.

Ehdotetulla sääntelyllä ei loukattaisi virkaan nimitettävän omaisuudensuojaa tai yksityisyyttä, eikä suhteettomasti rajoitettaisi hänen vapauksiaan harjoittaa virkatehtäviensä ulkopuolella muuta elinkeinoa.

Pykälän 5 momentissa kuitenkin kiellettäisiin ehdotetun lain mukaisia toimilupa- ja valvontatehtäviä hoitavilta virkamiehiltä toimiluvanhaltijoiden 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 arvioissa 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijaa sekä rahapeli-toimiluvanhaltijoita 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 rahapeli-toiminnan tilastoinniseksi salassapitosäännösten estämättä ja maksutta säännöksessä tyhjentävästi yksilöidyt tarpeelliset tiedot. Tiedonsaantioikeudet rajattaisiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti laissa tyhjentävästi lueteltuihin valvontatehtävän suorittamiseksi ja rahapelimarkkinan seurannan ja raportoinnin osalta tarpeellisiin tietoihin. Tiedonsaantioikeus kohdistuisi yksinoikeustoimiluvan-, rahapeli-toimiluvan- ja peliohjelmistoimiluvanhaltijoihin. Valvontaviranomaisen valvonta- ja raportointitehtävä ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa.

Viranomaisen toimilupa- ja valvontatehtävien hoitamiseksi tarpeellisia tietoja olisivat ensinnäkin yksinoikeustoimiluvan, rahapeli-toimiluvan 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, rahapeliä pelitapahtumat, ja rahapeliä pelitilapahtumat. Pelitapahtumien ja pelitilapahtumien toimittamisesta valvontaviranomaiselle valvontaviranomaisen valvontajärjestelmän rajapinnan kautta säädettäisiin ehdotetun lain 45 §:ssä.

Valvontatehtävien hoitaminen edellyttäisi myös rahapeliä markkinointia ja rahapeliä toimeenpanoa koskevien tietojen saamista sekä rekisteröidyn pelaajan tunnistetietojen saamista. Käytännössä rekisteröityä pelaajaa koskevat tiedot tarkoittaisivat yksinoikeustoimiluvan ja rahapeliätoimiluvan haltijan asiakasrekisteritietoja. Markkinointia koskevat tarpeelliset tiedot olisivat esimerkiksi raportointivelvollisuutta koskevassa 68 §:ssä tarkoitettujen toimiluvan haltijan edeltävän vuoden markkinointia koskevat tiedot. Rahapeliä toimeenpanoa koskevat tiedot pitäisivät puolestaan sisällään ainakin saman 68 §:n mukaiset tiedot pelitoiminnan kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin toimiluvan haltija 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 toimiluvan haltijoilta saatavia tietoja pelikulutuksesta tuotetasolla, alueellisesti, kanavakohtaisesti ja myyntipaikkakohtaisesti sekä myyntipaikkojen ja rahapeliäautomaattien 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. Rahapeliätoiminnan 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 rahapeliälaissa 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. Rahapeliälain 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 tiedon luovuttaminen olisi välttämätöntä valvontaviranomaisen omien toimilupa- ja valvontatehtävien suorittamiseksi. Tällainen tilanne

voisi tulla kyseeseen esimerkiksi 60 §:ssä säädettyä ehdotetun syytteen nostamista koskevan ilmoituksen yhteydessä.

Pykälän 2 momentin mukaan tietojen luovuttaminen olisi mahdollista pyynnöstä ja oma-aloitteisesti silloin, kun toimilupa- 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 tarkoitetusta 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijan, rahapelitoimiluvanhaltijan ja peliohjelmistotoimiluvanhaltijan tiloja, tietojärjestelmiä ja toimintaa, jos tarkastus on valvontatehtävän hoitamiseksi välttämätöntä. Tarkastusoikeutta ei ehdoteta ulottuvaksi kotirauhan piiriin kuuluvaan tilaan eli pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyyn tilaan.

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-avun maksullisuudesta. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Poliisin on annettava virka-apua muulle viranomaiselle myös laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään.

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

Raportointivelvollisuus olisi keskeinen osa toimiluvanhaltijoiden toiminnan jälkikäteistä valvontaa. Selvitysten ja asiakirjojen raportoinnin edellyttäminen mahdollistaisi osaltaan viranomaiselle seurata valtakunnassa tapahtuvaa rahapelien toimeenpanoa ja markkinointia sekä arvioida toimiluvan myöntämisen edellytysten olemassaoloa. Pykälässä tarkoitetut 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 edellisenä vuonna. Voimassa olevaan arpajaislakiin 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 asiamestotoiminnassa. Koska suunnitellut toimet voivat muuttua ajan kuluessa, olisi mahdollista, että toimintasuunnitelmassa kuvatut toimenpiteet eroaisivat jossain määrin seuraavan vuoden raportoinnin yhteydessä annettavista toteutuneista toimenpiteistä.

Lisäksi raportointivelvollisuuteen kuuluisi 1 momentin 6 kohdan mukaan 35 §:ssä tarkoitetun omavalvontasuunnitelman 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 rahapelitoimiluvanhaltijat 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.

Momentin 7 kohdan mukaan 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.

Viranomainen voisi 2 momentin mukaan antaa tarkempia määräyksiä selvitysten toimittamisen määrärajoista 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 tarkoitettut 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 ehkäisyä voitaisiin kehittää. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin uhkasakon asettamisesta raportointivelvollisuuden tehosteeksi.

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 (878/2008) on vastaavat säännökset. Pykälän 1 momentin mukaan 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. Pykälän 2 momentin mukaan 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijalta, rahapeli-toimiluvanhaltijalta ja peliohjelmistotoimiluvanhaltijalta perittävästä valvontamaksusta. Kyse olisi veronluonteisesta maksusta, joka ei perustuisi suoraan valvontatoiminnasta aiheutuviin kustannuksiin. Sääntelyn taustalla vaikuttaa ajatus siitä, että suuret valvottavat maksavat maksuosuudellaan enemmän valvonnan kustannuksia ja valvontatyössä tarvittavaa infrastruktuuria kuin pienemmät valvottavat. 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 rahapelien toimeenpanijaa. Enimmäismäärässä, joka valvontamaksuilla voitaisiin kerätä, on huomioitu valvontaviranomaisen valvonnan resursointi keskipitkällä aikavälillä sekä pyritty varmistamaan valvonnan tehokkuus myös tulevaisuudessa. Valvontaviranomainen keräisi vuosittain valvontamaksuja kuitenkin vain kuluvan vuoden budjetoituja menoja vastaavan määrän.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yksinoikeustoimiluvanhaltijalta 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 rahapeli-toimiluvanhaltijalle määrättävästä valvontamaksusta. Valvontamaksun suuruus olisi porrastettu pelikatteen mukaisesti. Pykälän 4 momentin mukaan pelikatteella tarkoitettaisiin rahapelilain mukaisen rahapeli-toimiluvan nojalla toimeenpantujen rahapelien rahapanosten yhteismäärän ja pelaajille maksettujen voittojen erotusta. Pienin valvontamaksu 4 000 euroa koskisi rahapeli-toimintaa, jonka pelikate olisi alle 100 000 euroa. Suurimmillaan valvontamaksu olisi rahapeli-toimiluvan osalta 434 000

euroa. Kyseinen valvontamaksu perittäisiin, jos pelikate olisi 50 miljoonaa euroa tai enemmän. 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 rahapelitoimiluvanhaltijoita, jotka aloittaisivat toimiluvanvaraisen rahapelitoiminnan ensimmäistä kertaa. Ensimmäisen vuoden valvontamaksun määrä muodostuisi kahdesta erillisestä erästä. Ensimmäinen erä koostuisi niin sanotusta perusmaksusta, joka olisi samansuuruinen 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 peliohjelmistotoimiluvanhaltijalta perittävästä valvontamaksusta, joka olisi samansuuruinen kaikille peliohjelmistotoimiluvanhaltijoille. Pykälän 7 momentin mukaan kustakin toimiluvasta perittäisiin oma erillinen valvontamaksunsa, jos toimiluvanhaltijalla olisi useampi kuin yksi toimilupa.

**71 §. Valvontamaksun määrääminen.** Pykälän 1 momentin mukaan 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 kuin maksuvelvollisuuden päättymisen ja kyseisen kalenterivuoden päättymisen väliseen aikaan sisältyy täysiä kalenterikuukausia.

Rahapelitoimiluvanhaltijan tulisi 4 momentin mukaan toimittaa valvontamaksun määräämistä varten valvontaviranomaiselle edellisen kalenterivuoden pelikatetiedot rahapelitoimiluvan 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. Viranomainen tarkistaisi valvontamaksun suuruuden perustana olevan toteutuneen pelikatteen myöhemmin toimiluvanhaltijan viimeisestä vahvistetusta

tilinpäätöksestä, kun toimiluvanhaltija sen toimittaa 68 §:ssä säädettyä ehdotetun raportointivelvollisuuden mukaisesti.

Ehdotetun 5 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi asettaa tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi uhkasakon. Pykälän 6 momentissa säädettyihin valvontaviranomaisen toimivallasta antaa tarkempia määräyksiä maksumenettelystä, maksun suorittamisesta useammassa kuin yhdessä erässä sekä valvontamaksun määräämiseksi tarvittavien tietojen toimittamisesta.

**72 §.** *Valvontamaksun määrääminen arvioimalla.* Pykälän 1 momentissa säädettyihin valvontaviranomaisen oikeudesta määrätä valvontamaksu arvioimalla, jos toimiluvanhaltija ei olisi 71 §:n 4 momentin mukaisesti toimittanut niitä tietoja, joita valvontaviranomainen 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. Viranomainen voisi tehdä oikaisun omasta aloitteestaan. Viranomainen voisi tehdä oikaisun valvontavelvollisen hyväksi, jos valvontamaksua on virheen johdosta määrätty liikaa. Viranomainen 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. Viranomainen 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 säädettyihin 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 syntyvät ylitte tai alite.

Pykälän 2 momentissa säädettyihin 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 viivästyskorke ja periminen ulosottoihin.* Pykälä sisältäisi säännökset valvontamaksun viivästyskorosta ja maksun perimisestä ulosottoihin. Pykälän 1 momentin mukaan viivästyskorke olisi suoritettava 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 kielloja. Ehdotettuun pykälään sisällytettäisiin luettelo rahapeliin toimeenpanoon liittyvistä kielloista. Pykälässä tarkoitetut teot täyttäisivät 1 momentin osalta myös rikoslain arpajaisrikoksen tunnusmerkistön ja 2 momentin osalta rahapelirikoksen tunnusmerkistön.

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

Pykälän 2 momentin mukaan kiellettyä olisi rahapeliin toimeenpano ilman laissa edellytettyä toimilupaa, ilman laissa edellytettyä toimilupaa toimeenpantujen rahapeliin myyminen, välittäminen ja valtakuntaan kohdistettu markkinointi sekä rahapeliin myyminen tai välittäminen tai rahapeliin markkinointi ulkomaille, jollei se ole sallittua sen valtion tai alueen lainsäädännön mukaan, johon rahapelejä myydään, välitetään tai markkinoidaan. Lisäksi pykälässä kiellettäisiin toimiluvan haltijan toimeenpaneman rahapeliin myyminen, välittäminen, pelipanosten vastaanottaminen ja voittojen välittäminen ilman toimiluvan haltijan lupaa sekä tilan luovuttaminen ilman laissa säädettyä toimilupaa tapahtuvaan rahapeliautomaattien ja kasinopeliin 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 ulkomailla toimeenpantavina rahapeleinä ei pidetä rahapelejä, joiden toimeenpanoon osallistuu toimiluvanhaltija. Momentissa tarkoitetut rahapelit ovat rahapelejä, joiden toimeenpanoon liittyy kansainvälinen rahapeliyhtiöiden välinen yhteistyö. Rahapelin arvonta voidaan esimerkiksi suorittaa ulkomailla. Edellä 43 §:ssä ehdotetaan muun ohella säädettäväksi toimiluvanhaltijoiden kansainvälisen yhteistyön edellytyksistä ja yhteistyön luvanvaraisuudesta.

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

Pykälän 1 momentin 1–2 kohtien mukaan viranomainen voisi kieltää rahapeliin toimeenpanon ja markkinoinnin, jos rahapeliin toimeenpanossa tai markkinoinnissa rikotaan 75 §:ssä säädettyä kieltä, tai jos rahapeliin markkinoinnissa rikotaan 51–56 §:n säännöksiä. Momentin 3 kohdan mukaan kieltopäätös voitaisiin tehdä myös tilanteissa, joissa rahapeliin toimeenpanossa rikotaan 20–30 §:n, 33 tai 34 §:n, 35:n 1 momentin taikka 37–49 §:n säännöksiä. Momentin 4 kohdan mukaan toimeenpano ja markkinointi voitaisiin kieltää myös silloin, jos rahapeliin toimeenpanossa rikottaisiin 31 tai 32 §:n tai niiden nojalla annettujen asetusten määräyksiä. Ehdotetun pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan toimeenpano ja markkinointi voitaisiin kieltää myös silloin, kun rahapeliin toimeenpanossa tai markkinoinnissa rikotaan muutoin rahapelilakia tai lain nojalla annettuja säännöksiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä tahoista, joihin toimeenpanon ja markkinoinnin kieltä voitaisiin kohdistaa. Kielto voitaisiin kohdistaa yksinoikeustoimiluvanhaltijaan, rahapelitoimiluvanhaltijaan ja muuhun rahapeliin 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 käynnistämisessä ja toteuttamisessa ei ole korjattu. 12 kuukauden voimassaoloajan ei katsottaisi vaikuttavan kiellon kohteena olevan toimijan oikeuksiin tarpeellista enemmän, sillä toimija voi välttyä kieltopäätöksen tehosteeksi asetetun uhkasakon maksuun tuomitsemiselta noudattamalla annettua valvontaviranomaisen päätöstä.

Pykälän 4 momentin mukaan rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan varmistamiseksi viranomaiselle säädettäisiin toimivalta väliaikaisesti kieltää rahapeliin toimeenpano, jos pelaajien 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 monenlaisen 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 ehdotetussa laissa asetettujen hallinnollisten seuraamusten käyttämisen mahdollisuus ja siirtyä tarpeen mukaan joko lievempiin tai ankarampiin valvontakeinoihin.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin edelleen siitä, että 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.

Valvontaviranomainen voisi 5 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 11 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. Lisäksi markkinaoikeuden käsiteltäväksi tulisivat myös sellaiset kieltopäätökset, jotka sisältäisivät markkinointia koskevan kiellon lisäksi myös rahapelien toimeenpanoa koskevan kiellon.

**77 §. Uhkasakon tuomitseminen rahapelin toimeenpanijan vaihtuessa.** Rahapelilain 76 §:ssä tarkoitettun kiellon tehosteeksi asetettu uhkasakko voitaisiin tuomita toiselle taholle kuin kiellossa mainitulle toimeenpanijalle, mikäli rahapelin toimeenpanija kiellon asettamisen jälkeen vaihtuisi. Pykälän 1 momentin mukaan 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 kieltoa rikkonut ja valvontaviranomaisen kieltämä toiminta on luovutettu, jos luovutuksensaaja toiminnan saadessaan tiesi tai hänen olisi pitänyt tietää valvontaviranomaisen asettamasta rahapelien kiellosta. Pykälän 2 momentin mukaan 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 määritellä tyhjentävästi. Vastaavanlaisia toimivaltuuksia sisältyy esimerkiksi kuluttajaviranomaisia ja eräitä muita markkinavalvontaviranomaisia koskevaan sääntelyyn.

Kynnys toimivaltuuksien käyttöön esitetään asetettavaksi verrattain korkealle. Edellytyksenä ehdotetun pykälän 1 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 rahapeliin 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 tosiasiallisesti 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 päättyvistä 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 kenen tahansa rekisteröitäväksi. Toisin sanoen verkkotunnuksen käyttäjä menettää verkkotunnuksensa. Tällaista päätöstä ei voida antaa väliaikaisena.

Pykälän 2 momentin mukaan 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. Pykälän 3 momentissa 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.

Pykälän 4 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi asettaa pykälässä tarkoitetun päätöksen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon määräämisestä ja tuomitsemisesta säädetään uhkasakkolaissa. Viranomaisen 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. Muutoksenhakua koskevat säännökset vastaisivat kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 12 §:n säännöksiä.



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

## **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. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomaisen olisi aina peruutettava toimilupa ensinnäkin silloin, kun toimiluvanhaltija sitä itse pyytäisi. Samoin toimilupa olisi peruutettava momentin 2 kohdan mukaisesti, 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.

Momentin 3 kohdan mukaan valvontaviranomaisella olisi ehdoton velvollisuus perua toimilupa myös silloin, kun yksinoikeustoimiluvanhaltija ei olisi maksanut 19 §:ssä tarkoitettua korvausta valtioneuvoston päättämän maksuaikataulun mukaisesti. Yksinoikeuskorvauksen 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 rahapelitoiminnan harjoittamisen.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen 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 valvontaviranomaiselle ei voisi johtaa toimiluvan peruuttamiseen, vaan tiedon antamisen tai salaamisen tulisi olla vaikuttanut siihen, että toimilupa on hakijalle myönnetty. Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan harkinnanvarainen peruuttaminen voitaisiin tehdä myös tilanteessa, jossa toimiluvanhaltija laiminlyö 70 §:n mukaisen valvontamaksun maksamisen.

Pykälän 2 momentin 4 kohdan mukaan valvontaviranomaisella olisi harkinnanvarainen oikeus toimiluvan peruuttamiseen myös tilanteessa, 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 toimilupa voitaisiin peruuttaa vain, jos toimiluvanhaltija jatkaa menettelyä seuraamusmaksun määräämisen tai kieltopäätöksen jälkeen tahallisesti. Säännös edellyttäisi siis, että viranomaisen 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 määräaika, 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 17 luvun 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 tarkoitetuista 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, 2 tai 4 momentissa säädettyä velvollisuutta ilmoittaa

valvontaviranomaiselle olennaisista muutoksista ja oikeushenkilön omistukseen, sopimukseen tai muuhun järjestykseen perustuvasta muutoksesta. Pykälän 1 momentin 3 kohta koskisi toimiluvanhaltijan asiamiehen moitittavaa menettelyä. Kohdan mukaan rikemaksu määrättäisiin, jos elinkeinonharjoittaja laiminlyö tai rikkoo 35 §:n 2 momentissa asiamiehelle säädettyä velvollisuutta toimittaa valvontaviranomaiselle omavalvontasuunnitelma. Toimiluvanhaltijan velvollisuudesta toimittaa omavalvontasuunnitelma vuosittaisen raportoinnin yhteydessä säädetäisiin lain 68 §:ssä. Toimiluvanhaltijan raportointivelvollisuuden rikkominen tai laiminlyönti olisi myös rikemaksulla sanktioitu, ja siitä säädetäisiin 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijasta sekä tämän yhteystiedot ja yritys- ja yhteisötunnus.

Pykälän 1 momentin 7–12 kohdat soveltuisivat yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijoiden menettelyyn. Mainituissa kohdissa säädetäisiin 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 toimeenpanemiin 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 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) tarkoitettun vakiomuotoisen lausunnon tai tilintarkastuslain 3 luvun 5 §:n 5 momentissa tarkoitettun huomautuksen esittämiseen.

Rikemaksun suuruus perustuisi 3 momentin mukaan kokonaisarviointiin. Rikemaksun suuruutta arvioitaessa olisi otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kestoajaksi. 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 kestoajaksi arvioitaessa olisi otettava huomioon yksittäisen teon tai laiminlyönnin kestoajan lisäksi niiden mahdollinen toistuvuus. Määrättävä rikemaksu olisi vähintään 1 000 euroa ja enintään 100 000 euroa. Rikemaksulle ei perittäisi viivästyskorkoa. Tämä johtuu siitä, että rikemaksu on sanktioluonteinen maksu, joka rinnastuu rahamääräisiin rangaistuksiin, joille ei peritä viivästyskorkoa.

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. Viranomaisen voisi ehdotetun pykälän 1 kohdan 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. Pykälän 2 kohdan mukaan rikemaksu voitaisiin jättää määräämättä, jos menettelyä olisi pidettävä vähäisenä. Teon tai laiminlyönnin mahdollinen vähäisyys arvioitaisiin tapausittain ottaen huomioon muun muassa teon laatu, laajuus ja kestoajaksi. 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 säädetystä määräajasta tai jos virhe olisi johtunut ennemminkin inhimillisestä erehdyksestä kuin huolimattomuudesta. Rikemaksu voitaisiin pykälän 3 kohdan mukaisesti 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.** Rikemaksu ja seuraamusmaksu pantaisiin täytäntöön siinä järjestyksessä kuin sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa säädetään. Rikemaksu vanhenisi 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 määrittämisen perusteena olisi muu kuin vähäisenä pidettävä rahapelilain rikkominen. Rahapelilakiin sisältyvät markkinointi- ja toimeenpanosäännökset sekä säännökset poistomääräyksestä ovat keskeisiä rahapelilain tavoitteiden saavuttamiseksi. Arpajaislaissa säädettyä vastaavasti seuraamusmaksu voitaisiin kohdistaa myös rahapeliyhtiön asiamieheneen.

Voimassa olevassa arpajaislaissa seuraamusmaksun määrittämisen 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 määrittämiseksi 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 määrittämisessä 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, rikoslainsa rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön. Ehdotetun lain 75 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohdan mukaiset teot täyttäisivät sekä seuraamusmaksun perusteena olevan rikkomuksen tai laiminlyönnin että rikoslain 17 luvun 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 75 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohtien mukaiset rikkomukset olisivat ainoat teot, jotka täyttäisivät sekä hallinnollisen seuraamuksen määräämisen perusteena olevan teonkuvan että rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön. Muiden 84 §:ssä seuraamusmaksulla sanktioitujen laiminlyöntien ja rikkomusten osalta ei olisi vastaavaa päällekkäisyyttä rikoslain 17 luvun 16 a §:n mukaisen rahapelirikoksen tai 17 luvun 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 laiminlyönneihin. 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 tai 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijaa 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 tai 4–6 momentin säännöksiä pelikasino- ja pelipaikkapelaamista koskevista rajoituksista. Pykälän 1 momentin 22 kohdan mukaan seuraamusmaksu olisi mahdollista määrätä yksinoikeustoimiluvanhaltijalle, 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

rahapelitoimiluvanhaltijan pelijärjestelmistä, arvontalaitteista ja arvontamenettelyistä, 45 §:n 1 tai 2 momentin säännöksiä pelitapahtumien ja pelitilapahtumien 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 velvoitteensa ja pitää kirjaa toimipaikassa työskentelevien henkilöiden koulutuksesta ja osaamisesta. Pykälän 1 momentin 30 ja 31 kohdat mahdollistavat seuraamusmaksun määräämisen yksinoikeustoimiluvan tai rahapelitoimiluvanhaltijalle 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 säännöksiä 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, 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.

Pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös palveluntarjoajalle tai verkkotunnusvälittäjälle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö ehdotetun 78 §:n 1 momentin säännöksiä rahapelien toimeenpanoa tai markkinointia koskevan verkkosisällön poistamisesta tai verkkotunnuksen poistamisesta verkkotunnusrekisteristä.

**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. Momentin 2 kohdan mukaan seuraamusmaksun suuruutta arvioitaessa otettaisiin huomioon rikkomuksella saavutettu hyöty, jos tämä tieto olisi viranomaisen saatavilla. Hyödyn selvittäminen ei olisi kuitenkaan edellytyksenä seuraamusmaksun määräämiselle. Momentin 3 kohdan mukaan rikkomuksen suuruutta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös seuraamusmaksun kohteen toimet vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi ja momentin 4 kohdan mukaan mahdolliset aiemmat rahapelilain säännöksiin liittyvät rikkomukset.

Pykälään sisältyisivät erilliset säännökset seuraamusmaksun suuruudesta oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden osalta. Säännösten rikkomisesta määrättävän seuraamusmaksun on oltava riittävän suuri erityis- ja yleisestävän vaikutuksen saavuttamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu saisi olla enintään neljä prosenttia rahapelin toimeenpanijan tai elinkeinonharjoittajan kyseisen rikkomuksen päättymistä edeltäneen vuoden kirjanpitolain 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettusta liikevaihdosta tai sitä vastaavasta 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.

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 88 §:ssä ehdotetaan säädettävän seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä. Seuraamusmaksulle ei perittäisi viivästyskorkoa. Seuraamusmaksu on sanktioluonteinen maksu, joka rinnastuu rahamääräisiin rangaistuksiin, joille ei peritä viivästyskorkoa.

**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 vaihetta, 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 valmistelustunnon 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 säädetyt edellytykset täytyisivät.

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 seuraamusmaksuasiassa annettavaan ratkaisuun. Säännöstä harkinnanvaraisesta lykkäämisestä voidaan pitää tarpeellisena, 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.** 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.

Ehdotetun lain nojalla määrättyjen seuraamusten täytäntöönpanokelpoisuuden osalta noudatettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä, eikä päätöstä seuraamusmaksun määräämisestä siten saisi panna täytäntöön ennen kuin päätös olisi lainvoimainen.

Ehdotetun 2 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.** Pykälän 1 momentin mukaan 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 on 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. Pykälän 3 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi 2 momentin mukaisissa tilanteissa, joissa se päättäisi olla julkaisematta seuraamuksen kohteena olevan henkilön nimen, päättää samalla julkistaa nimen myöhemmin kohtuullisen ajan kuluttua, jos perusteet julkistamatta jättämiselle lakkaavat tuossa ajassa.

**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.** Pykälän 1 momentin mukaan valtionavustus voitaisiin myöntää valtion talousarvioon otetun määrärahan puitteissa toimintaan, jonka tarkoituksena on raha- ja digipelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen tai näitä tukevan tietopohjan tuottaminen. Rahapelituotoilla rahoitettujen yleishyödyllisten toimintojen uutta rahoitusmallia koskeneessa, parlamentaarisisessa yhteistyössä valmistellussa yhteisymmärrysmuistiossa (8.2.2022) ehdotettiin perustettavaksi uusi määrärahamomentti varmistamaan rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tehtävien panostuksien riittävyys sekä parantamaan toimien läpinäkyvyyttä ja todennettavuutta. Momentin perustamisesta linjattiin rahapelipoliittisessa ohjelmassa (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:40).

Valtionavustuksilla tuettaisiin päihde- ja riippuvuusstrategian ja rahapelipoliittisen ohjelman rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevia tavoitteita ja toimenpiteitä ja niissä asetettua tavoitetta integroida digipelaamisesta sekä rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen käsittelyä toisiinsa. Raha- ja digipelit lähentyvät toisiaan ilmiöinä monella tapaa, mikä näkyy peleistä aiheutuvissa haitoissa. Digipelaamisen luonteenomainen motiivi on rahan voittamisen sijasta itse pelaaminen, mutta digipelaamiseen voi kuitenkin liittyä rahan käyttöä ja suuriakin rahallisia panoksia. 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 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 lisää.

Pykälän 2 momentin mukaan valtionavustuksia pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen voitaisiin myöntää kolmeen eri avustuskokonaisuuteen, joita ovat lakisääteisiä palveluja täydentävien sähköisten, anonyymien pelihaittapaalveluiden toiminta (sähköisten palveluiden avustuskokonaisuus), pelihaittoja vähentävän alueellisen työn kehittäminen (aluetyön avustuskokonaisuus) ja pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukeva tieteellinen tutkimus (tieteellisen tutkimuksen avustuskokonaisuus).

Sähköisten palveluiden avustuskokonaisuus koskee sähköisten, anonyymien rahapeli- ja digipelihaittapaalveluiden rahoitusta. Nämä palvelut täydentävät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvia lakisääteisiä sosiaali- ja terveystalvveluja. 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 pelihaittapaalveluiden kokonaisuutta, ja vastaavien palveluiden turvaaminen rahapelijärjestelmän muutoksessa on tärkeä osa uudistuksen haittojen ehkäisyä koskevan tavoitteen edistämistä. Sähköiset palvelut turvaamalla voidaan osaltaan vähentää pelihaittojen arvioidusta kasvusta lakisääteisille palveluille aiheutuvaa lisäkuormaa avun tarpeen ja palveluihin hakeutumisen lisääntyessä. Valtionavustuksilla vahvistettaisiin 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.

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 päättyi vuoden 2024 lopussa. Veikkaus Oy on syksyllä 2024 kilpailuttanut vastaavien sähköisten palveluiden hankinnan. Kilpailutuksen jälkeenkkin Sininauhaliitto ja A-klinikkasäätiö jatkavat palvelun tuottajina. Hankinnasta on valmisteltu sopimusta 1.1.2025 alkaen 12 kuukaudeksi sisältäen 12 kuukauden option. Sähköisten palveluiden nykymuotoinen rahoitus lakkaa viimeistään 1.1.2027.

Sähköisten anonyymien palveluiden kokonaisuus kattaisi jatkossakin sekä raha- että digipelihaitat. Päihde- ja riippuvuusstrategiassa ja rahapelioliittisessa 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 valtakunnallisesti pelihaittatyötä tukevaa Pelihaittaverkostoa, jota THL koordinoi. Sähköisten, anonyymien raha- ja digipelihaittojen tukipalvelujen yhteistyö lakisääteisten hyvinvointialueiden hoitopalvelujen (osana muita päihde- ja riippuvuuspalveluja) kanssa edistäisi palvelujen saatavuutta, saavutettavuutta ja laatua. Yhteistyöllä edistettäisiin yhdenvertaista, asiakkaiden tarpeisiin vastaavaa ja osallisuutta edistävää pelihaittatyötä ja edistettäisiin palvelujen saatavuutta, saavutettavuutta ja laatua. Lisäksi yhteistyö mahdollistaisi sekä hyvinvointialueiden että järjestöjen pelihaittatyön kehittämisen ja ammattilaisten osaamisen vahvistamisen verkostotyön avulla.

Aluetyön avustuskokonaisuudella tuettaisiin hyvinvointialueita lakisääteisten palveluiden kehittämisessä. Avustettava toiminta tapahtuisi soveltuvien osien osana THL:n koordinoimaa valtakunnallista pelihaittaverkostoa. Vuoden 2024 alusta lähtien käynnistynyt

Pelihaittaverkosto toimii rahapelihaittatyön valtakunnallisena yhteistyöverkostona sote-ammattilaisille. Verkosto on suunnattu ammattilaisille, jotka kohtaavat työssään rahapeliongelmia, ja sen tavoitteena on tukea hyvinvointialueita ja ammattilaisia peliongelmiin tuki- ja hoitopalvelujen kehittämisessä muun muassa kokoamalla keskeiset toimijat yhteen, tarjoamalla tukea ja osaamisen vahvistamista ammattilaisille, parantamalla palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta ja jalkauttamalla tietoa ja hyviä käytäntöjä. Alueiden avustuskokonaisuus tukisi hallitusohjelman tavoitteen toteutumista hoidon saatavuuden varmistamisesta peliriippuvuuteen ja varhaisesta puuttumisesta siten, että lakisääteiset palvelut integroituvat tarkoituksenmukaiseksi osaksi palvelujärjestelmää, palvelut ovat laadukkaita ja helposti saavutettavissa.

Sähköisten palveluiden lisäksi alueiden avustuskokonaisuudella voitaisiin osaltaan vähentää hyvinvointialueille esitetystä lainsäädäntömuutoksista kokonaisuutena aiheutuvaa lisäkuormaa auttamalla hyvinvointialueita kehittämään lakisääteisten palveluiden saatavuutta ja laatua. Alueiden avustuskokonaisuudella tuettaisiin hyvinvointialueita päihde- ja riippuvuuspalvelujen kehittämishankkeiden toteuttamisessa ja osaamisen vahvistamisessa pelihaittoissa vastaavasti kuin terveyden edistämisen määrärahoilla tuetaan ehkäisevää päihdetyötä. Pelihaittaverkoston kautta tietoa ja hyviä käytäntöjä jalkautettaisiin valtakunnallisesti. 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 pelihaittoista 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 STEA:n 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 mielenterveystyöstä. 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.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan säännöstä, minkä nojalla edellä 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun avustuskokonaisuuteen myönnettävä avustus voidaan myöntää myös apurahana. Apurahakausi voisi olla enintään yhden vuoden kerrallaan.

Tieteellisen tutkimuksen avustuskokonaisuuden osalta ehdotetaan, että siihen liittyvää rahoitusta voitaisiin myöntää pienimuotoisesti myös yksityishenkilöille myönnettävinä tutkimusapurahoina. Apurahoja myönnettäisiin vuosittain yhteensä noin viidelle henkilölle riippuen käytettävissä olevasta määrärahasta enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan säännöstä, minkä nojalla avustettavaa toimintaa koskevan 2 momentin 1 ja 3 kohdassa tarkoitettujen sähköisten palveluiden avustuskokonaisuudessa ja tieteellisen tutkimuksen avustuskokonaisuudessa avustus voidaan myöntää kaikkien hyväksyttävien kustannusten suuruisena, mikäli muuta rahoitusta ei ole saatavilla.

Sähköisten palveluiden avustuskokonaisuudessa avustamisen täysimääräisyys perustuu avustettavan toiminnan tavoitteiden saavuttamiseen. Veikkaus Oy on rahoittanut tähän asti vastaavanlaisia palveluja täysimääräisesti. Avustettavan toiminnan tavoitteiden saavuttamisen kannalta on keskeistä, että sähköisten palveluiden järjestämiseksi on riittävä rahoitus. Sähköiset palvelut täydentävät lakisääteisiä palveluja, joista hyvinvointialueet vastaavat. Mikäli samaan käyttötarkoitukseen on jo myönnetty tai ollaan myöntämässä muuta julkista rahoitusta, se vastaavasti vähentää samassa suhteessa myönnettävän avustuksen määrää.

Tieteellisen tutkimuksen avustuskokonaisuudessa avustamisen täysimääräisyys perustuu avustettavan toiminnan luonteeseen. On katsottu, että ilman riittävää rahoitusta edellytyksiä tutkimustyön tekemiselle ei lähtökohtaisesti ole, ja tämän vuoksi täysimääräinen avustaminen on pääsääntöisesti tarpeen.

Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan säännöstä, minkä nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin avustettavasta toiminnasta ja valtionavustuksen määrästä. Tämä ehdotettu asetuksenantovaltuus täydentäisi valtionavustuslain (688/2001) 8 §:n mukaista asetuksenantovaltuutta, minkä nojalla tarkempia säännöksiä tämän lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Vaikka avustettavasta toiminnasta on ehdotettu säädettäväksi yleisesti laintasoisesti, on katsottu tarkoituksenmukaiseksi ehdottaa myös siihen liittyvää asetuksenantovaltuutta. Avustettavasta toiminnasta voitaisiin tällöin tarvittaessa säätää yksityiskohtaisemmin valtioneuvoston asetuksella. Avustettavan toiminnan painotukset voivat esimerkiksi muuttua hallituskauden vaihtuessa, jolloin painotuksia voitaisiin tarvittaessa muuttaa yksinkertaisemmin asetusmuutoksella. Avustettavasta toiminnasta säätäminen asetuksella mahdollistaisi myös sen, että tietty osa toiminnasta voitaisiin tarvittaessa rajata asetuksella avustustoiminnan ulkopuolelle.

Valtionavustuksen määrän osalta on myös ehdotettu, että siitä voitaisiin säätää tarkemmin asetuksella. Tarvittaessa avustuksen määrästä voitaisiin säätää tarkemmin asetustasoisesti, jos esimerkiksi käytettävissä oleva määräraha muuttuu merkittävästi. Asetuksella voitaisiin tarvittaessa säätää tarkemmin valtionavustuksen määrästä kaikkien kolmen avustuskokonaisuuden osalta.

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

**96 §.** *Määrärahan käyttösuunnitelma.* Pykälän 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö antaisi vuosittain toukokuun loppuun mennessä THL:lle määrärahan

käyttösuunnitelman valmistelun linjaukset ja alustavan määrärahaehyksen seuraavalle vuodelle. Alustava määräraha vahvistettaisiin vuosittain talousarviossa. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin määrärahan käyttösuunnitelman vahvistamisesta.

**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 ehkäisy ja hoidon kehittäminen.* Sosiaali- ja terveysministeriö vastaisi voimassa olevan arpajaislain 52 §:n sääntelyä vastaavasti rahapelihaittojen seurannasta, tutkimuksesta ja arvioinnista sekä rahapelihaittojen ehkäisyä 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. THL:lle 98 §:n mukaisten tehtävien toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset katettaisiin THL:n toimintamomentilta, jolle tehtäisiin kirjaus tähän tarkoitukseen varattavasta määrärahasta. THL:n tulisi esittää vuotuinen suunnitelma määrärahan käytöstä ja raportoida sen toteuttamisesta sosiaali- ja terveysministeriölle. Ratkaisu tukisi tarvittavan erityisosaamisen ja riittävien toimien 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 säädettäväksi 100 ja 101 §:ssä. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi. Mainitun kohdan e alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Käsittelyn perustasta on kummassakin tapauksessa mainitun artiklan 3 kohdan mukaan säädettävä unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen tehtävä ja toimivaltuudet tulee kuvata lainsäädännössä niin, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta ja tarkoitus voidaan perustellusti siitä johtaa toiminnan tavoite 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 rahapeliyhdistämisen 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 rahapeliin toimeenpanon ohella toimilupatoimijoiden rahapeliin toimeenpanon. Nykyistä vastaavasti arvioinnissa tarkasteltaisiin rahapeliin piirteitä ja ominaisuuksia, pelirajoituksia ja pelaamisen hallintakeinoja, rahapeliin saatavuutta ja markkinointia rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen näkökulmasta. Arvioinnissa hyödynnettäisiin jatkossakin pelitapahtuma- ja pelitililapahtumatietoja 100 ja 101 §:ssä säädetyn mukaisesti. Arviointi kohdentuisi jatkossakin pääosin säänneltyyn rahapeliin toimintaan, 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 rahapeliin 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 lakisääteistä ehkäisevän päihdetyön tehtäviä. Hyvinvointialueiden tehtäviin kuuluu myös tukea kuntia ehkäisevässä päihdetyössä. Hyvinvointialueet tukevat alueensa kuntia rahapelihaittojen ehkäisemisessä osana ehkäisevän päihdetyön toteuttamista ja kehittämistä koordinoiden aluetasolla tehtävää työtä. Lisäksi hyvinvointialueet huolehtivat rahapelihaittojen ehkäisyn tehtävistä osana ehkäisevää päihdetyötä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Aluehallintovirastot ohjaavat toimialueensa rahapelihaittojen ehkäisyä osana ehkäisevää päihdetyötä, suunnittelevat ja kehittävät sitä yhteistyössä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa sekä tukevat toimialueensa kuntia ja hyvinvointialueita rahapelihaittojen ehkäisyssä osana ehkäisevän päihdetyön toteuttamista ja kehittämistä.

Rahapelihaittojen 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 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. 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 98 §:n mukaan THL toimeenpanisi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön vastuulla olevaa haittojen seuranta- ja tutkimusta, rahapeli- ja valvontaviranomaispanoon liittyvien haittojen arviointia sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämistä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimeksiannon mukaisesti. Tämän tehtävän hoitamiseksi THL toimisi pelihaittarekisterinpitäjänä. Pelihaittarekisterissä käsiteltäisiin pitkälti samoja tietoja kuin ehdotetussa toimilupa- ja valvontarekisterissä. Toimilupa- ja valvontarekisteriä ja pelihaittarekisteriä koskevat tarkemmat perustelut löytyvät ehdotetun 58 §:n perusteluista.

THL voisi pelihaittarekisterin rekisterinpitäjänä luovuttaa pelihaittarekisteristä tutkimuskäyttöön pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevaa tieteellistä tutkimusta varten toimiluvanhaltijoiden asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia tietoja noudattaen julkisuuslain 28 §:n sääntelyä. Julkisuuslain 28 §:ssä säädetään viranomaisen oikeudesta antaa yksittäistapauksessa lupa tietojen saamiseen salassa pidettävästä asiakirjastaan tieteellistä tutkimusta varten, jos on ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty.

**100 §. Terveystieteiden 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. Momentin 1 kohdan mukaan 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 momentin 2–8 kohdan mukaan toimiluvanhaltijan valvontamaksun määrittämiseksi toimittamat tiedot, pelaajan asettamat tappio- ja talletusrajat, pelaajia koskevat pelitiedot, rahapeli- ja valvontaviranomaispanon pelitapahtumat ja pelitilitalpahtumat, rahapeli- ja valvontaviranomaispanon markkinointia ja muuta rahapeli- ja valvontaviranomaispanoa koskevat tiedot sekä rekisteröidyn pelaajan tunnistetiedot. Momentin 9–12 kohdan mukaan muita tarpeellisia tietoja ehdotetun 98 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi olisivat tiedot pelikulutuksesta tuotetasolla, alueellisesti, kanavakohtaisesti ja myyntipaikkakohtaisesti ja myyntipaikkojen ja rahapeliautomaattien sijoittumisesta koskevat tiedot, tiedot pelipaikkojen kävijämääristä sekä alaikäisvalvonnasta sekä yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan liiketoiminnan suunnitteluun ja strategiaan liittyvät tiedot sekä kansainvälisen yhteistyön kautta saatavat pelaamista ja pelimarkkinoita koskevat tiedot. Tiedot alueellisesta pelikulutuksesta perustuisivat pelaajien asuinpaikkatietoihin. Tiedonsaantioikeus koskisi esimerkiksi liikesalaisuutena salassa pidettäviä tietoja. Momentin 13 kohdan mukaan tarpeellisia tietoja olisivat myös yksinoikeustoimiluvan- ja rahapelitoimiluvanhaltijan asiakkaisiinsa kohdistamat huolenpitotoimet.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin erikseen THL:n tiedonsaantioikeudesta suhteessa valvontaviranomaiseen toimiluvanhakijan toimiluvan myöntämiseksi tarvittavien tietojen osalta. Valvontaviranomainen voi hakea suoraan viranomaisrekistereistä joitakin toimilupakäsittelyssä tarvittavia tietoja, kuten tiedon liiketoimintakiellosta. Näin ollen toimiluvanhakija ei toimita kaikkia toimiluvanhakijaa koskevia toimiluvan myöntämisessä tarvittavia tietoja valvontaviranomaiselle, vaan valvontaviranomainen hakee itse osan tiedoista. Ehdotetun 2 momentin mukainen tiedonsaantioikeus varmistaisi näin ollen 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 julkisuuslain mukaisesti. Päätöksen yksittäisen tiedon salassapidosta tekisi aina viranomaisen.

THL:llä olisi oikeus saada tehtävänsä kannalta välttämättömät henkilötiedot tunnisteellisina. Pykälän 3 momentin mukaa 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 tunnisteelliseen aineistoon, kuten kyselytutkimusaineistoihin. Tietojen yhdistäminen ei ole mahdollista ilman asiakkaiden tunnistetietoja. Tietojen yhdistämisen tulisi olla perusteltua 98 §: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 työsuhdetietoja, 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 (280/2004) 2 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla. Lisäksi tutkimusaineistoon saatettaisiin yhdistää tietoja rikostuomioista, toimeentulokirekisterin 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:n osalta henkilötietojen käsittelyn perusteena on tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisen yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen (laissa säädetty tieteellinen tutkimus). Erityisten henkilötietoryhmien osalta käsittelyssä täyttyy tietosuojasetuksen 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.

Pykälän 4 momentin mukaan THL vastaisi siitä, että tunnisteellisena saadut henkilötiedot pseudonymisoidaan ennen niiden siirtämistä analysoitavaksi. Tutkimusaineistosta poistetaan kaikki henkilön suorat tunnistetiedot, ennen kuin se luovutetaan aineistoa analysoiville THL:n tutkijoille. Tutkimuksen kohteena eivät koskaan ole yksittäiset pelaajat tai heidän identiteettinsä, vaan analyysija 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 tietosuojasetuksen 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 tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu läpinäkyvyyden periaate. Tietosuojasetuksen 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 tietosuojasetuksen ja kansallisen tietosuojalain mukaisin edellytyksin.

Kuten toimilupa- ja valvontarekisteriä koskevan 58 §:n perusteluissa on todettu, olisi toimilupa- ja valvontarekisterin ja pelihaittarekisterin yksi mahdollinen tekninen toteutusvaihto 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 tarkoitettua 98 §: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 98 §:n mukaisissa tehtävissä ja tilastoinnissa. Selvyyden vuoksi THL:n tiedonsaantioikeuksien yhteydessä säädettäisiin myös nimenomaisesti, että pykälässä tarkoitettujen tietojen käsittelyyn ei sovellettaisi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annettua lakia (552/2019), jäljempänä *toisiolaki*.

**101 §. Sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaantioikeus.** Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi sosiaali- ja terveysministeriön oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä ja maksutta tietoja 98 §:ssä säädettyihin tehtäviin eli rahapelien ja niistä aiheutuvien haittojen seurantaan, tutkimukseen ja arviointiin sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämiseen. Tietoja voitaisiin saada THL:ltä.

Tiedonsaantioikeus olisi rajattu ehdotetussa 98 §: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 varoitusaajalla 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 rahapeliongelmatariskin 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 nykyainsäädäntöä 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 98 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö vastaisi rahapelihaittojen seurannasta, tutkimuksesta ja arvioinnista sekä rahapelihaittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä. Arviointityön sisältöä on kuvattu tarkemmin ehdotetun 98 §: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 tunnisteita. Pykälän 2 momentin mukaan 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 98 §:n mukaisissa tehtävissä ja tilastoinnissa. Ehdotetun 100 §:n mukaisesti luovutettut tiedot eivät ole toisiolaisissa 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 98 §:n mukainen arviointi ja tutkimus haitoista ja rahapelimarkkinan seuranta.

## **11 luku. Muutoksenhaku.**

**102 §.** *Valvontamaksua koskeva oikaisuvaatimus.* Pykälässä säädettäisiin valvontamaksua koskevasta oikaisuvaatimuksesta. Pykälän mukaan päätökseen tyytymättömän olisi ensin tehtävä valvontaviranomaiselle oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaisissa. Oikaisua tulisi vaatia 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

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

**103 §.** *Muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen.* Lähtökohtaisesti rahapelilaisissa 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. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun 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. 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.

Pykälän 2 momentin mukaan 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, yhdistetty markkinointi- ja toimeenpanokiello ja niihin liitetty uhkasakko, joiden saattamisesta markkinaoikeuden käsiteltäväksi säädettäisiin 104 §:ssä.

Rahapelilain 9 luvussa tarkoitettuja valtionavustuksia koskeviin valtionapuviranomaisen päätöksiin saisi valtionavustuslain 34 §:n nojalla vaatia oikaisua. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

**104 §. Markkinointikiellon saattaminen markkinaoikeuden käsiteltäväksi.** Pykälän 1 momentin mukaan 76 §:ssä tarkoitettuun rahapelin markkinoinnin kielttoon, markkinoinnin ja toimeenpanon kielttoon tai tällaisen kiellon tehosteeksi asetettuun uhkasakkoon ei saisi valittamalla hakea muutosta. Säännös vastaa pääosin voimassa olevan arpajaislain 66 a §:ää, joka lisättiin lakiin 1.10.2010 voimaan tulleiden lainmuutosten yhteydessä (HE 96/2008 vp). Vastaavanlainen valituskielto markkinaoikeudellisten asioiden osalta sisältyy muun muassa alkoholilakiin (1102/2017) ja tupakkalakiin (549/2016).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin nykyistä lakia vastaavalla tavalla, että asiat, joille on 1 momentissa säädetty valituskielto, saisi hakemuksella saattaa markkinaoikeuden käsiteltäviksi. Markkinaoikeuden käsiteltäväksi voitaisiin saattaa ensinnäkin sellaiset kieltopäätökset, jotka koskisivat pelkästään rahapelilain vastaisen markkinoinnin kieltämistä. Lisäksi markkinaoikeuden käsiteltäväksi tulisivat myös sellaiset kieltopäätökset, jotka sisältäisivät markkinointia koskevan kiellon lisäksi myös rahapelien toimeenpanoa koskevan kiellon. Tällä tavoin kieltopäätöksen kohteena olevaa tahoja koskevien kieltopäätösten käsittely ei hajaantuisi useamman tuomioistuimen kesken. Pelkästään toimeenpanoa koskevat kieltopäätökset ohjautuisivat hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Ehdotettu säännös vastaa pääosin voimassa olevan arpajaislain 66 a §:ää. Markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisina asioina asiat, jotka säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi eri laeissa, kuten kuluttajansuojalaissa, alkoholilaissa ja tupakkalaissa. Pykälän 3 momentti sisältäisi viittauksen oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettuun lakiin asian käsittelyn ja muutoksenhaun osalta markkinaoikeudessa. Muutoksenhaku markkinaoikeuden päätökseen ohjautuisi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 7 luvun 4 §:n nojalla valituslupaa edellyttäen korkeimpaan oikeuteen.

Viranomaisten päätöksiin kohdistuvassa muutoksenhaussa noudatetaan yleensä hallintoprosessuaalista järjestystä. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 5 luvun 17 §:n mukaan siltä osin kuin laissa tai 1 luvun 6 §:ssä mainituissa laeissa ei toisin säädetä, markkinaoikeudelliset asiat käsitellään markkinaoikeudessa muutoin soveltuvin osin siten kuin oikeudenkäymiskaassa riita-asian käsittelystä säädetään eli muutoksenhaussa noudatetaan osittain siviiliprosessuaalista järjestystä. Markkinaoikeudellisissa asioissa asianosaiset esimerkiksi vastaavat itse oikeudenkäyntikuluistaan. Myös asian selvitysvelvollisuus poikkeaisi hallintoprosessista, jossa hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi ja jossa hallintotuomioistuimen on tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Lisäksi hallintotuomioistuimen on hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Markkinaoikeudellisen asian käsittelyssä puolestaan markkinaoikeus voi hankkia asiassa selvitystä omasta aloitteestaan sekä velvoittaa elinkeinonharjoittajan antamaan asian selvittämiseksi tarpeellisia tietoja. Liikesalaisuutta ei kuitenkaan saa velvoittaa ilmaisemaan, ellei siihen ole erityisiä syitä.

Markkinaoikeus voi päätöksellään kieltää lainvastaisen menettelyn jatkamisen tai uudistamisen. Kiellon noudattamisen tehosteeksi markkinaoikeus asettaa uhkasakon, ellei se erityisestä syystä ole tarpeeton. Kiellon uudelleenmuotoilu markkinaoikeudessa ei olisi osittain siviiliprosessuaalisessa järjestyksessä käsiteltävässä asiassa mahdollista markkinaoikeudessa. Markkinaoikeus voisi kuitenkin oikeuskäytännön mukaisesti muotoilla viranomaisen kieltoa sitä supistavasti, jos menettelyn kieltämiselle on perusteet, mutta ei kuitenkaan sillä tavoin kuin viranomaisen on muotoillut määräämänsä kiellon (LaVL 4/2020 vp).

**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 päätöksentekoaasteena, 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.**

**106 §.** *Voimaantulo.* Uusi rahapelilaki ehdotetaan tulevan pääosin voimaan 1.1.2027, jolloin voisi käynnistyä toimiluvanvarainen rahapelitoiminta siltä osin kuin toimilupia olisi siihen mennessä myönnetty ja ne olisivat tulleet voimaan. Rahapelilakiin ja muihin lakiehdotuksiin sisältyisi siirtymäsäännöksiä.

Lain 2 luvun säännökset toimiluvista sekä toimilupamenettelyyn liittyvät 63 ja 64 §:n säännökset viranomaisen tiedonsaantioikeuksista toimiluvanhakijalta ja muilta viranomaisilta tulisivat voimaan jo 1.1.2026 lukien, jotta viranomaisen voisi ryhtyä vastaanottamaan ja käsittelemään toimilupahakemuksia tuolloin. Poliisihallitus toimisi vuoden 2026 kestäväen siirtymävaiheen ajan uuden rahapelilain 57 §:n mukaisena toimivaltaisena toimilupaviranomaisena, jonka jälkeen toimilupa- ja valvontatoiminnasta vastaisi Lupa- ja valvontavirasto. Siirtymävaiheen aikana Poliisihallituksessa vireille tulleet rahapelilain mukaiset Lupa- ja valvontaviraston tehtävien hoitamisen edellyttämät asiat siirtyisivät Poliisihallitukselta Lupa- ja valvontavirastolle siirtymävaiheen jälkeen 1.1.2027.

Lisäksi lain 43 §:n 3 momentti tulisi voimaan jo 1.1.2026, jolloin myös toimilupahakemusten vastaanotto käynnistyisi. Siirtymäsäännöksen nojalla voitaisiin ennen rahapelitoiminnan käynnistymistä hakea valvontaviranomaiselta lupaa pykälässä tarkoitettuun kansainväliseen yhteistyöhön.

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 rahapelien toimeenpanossa käytettävien peliohjelmistojen tulisi olla ainoastaan peliohjelmistotoimiluvan haltijan tarjoamia.

Lain 2 lukuun sisältyvässä 19 §:ssä säädetään yksinoikeustoimiluvan haltijan valtiolle suorittamasta korvauksesta. Myös 19 § tulisi voimaan jo 1.1.2026 lukien, koska valtioneuvoston tulisi päättää kyseisen korvauksen suuruudesta ja maksuaikataulusta 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 94 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun lakisääteisiä palveluja täydentävien sähköisten ja anonymien pelihaittopalveluiden 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.

Valvontaviranomaisen tehtävien hoitamiseksi tarvittavat sopimukset ja sitoumukset samoin kuin niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyisivät 1.1.2027 lukien Poliisihallituksesta Lupa- ja valvontavirastoon. Myös siirtymävaiheen aikana vuonna 2026 Poliisihallitukseen muodostuneet arkistot, rekisterit ja tietoaaineistot siirtyisivät siirtymävaiheen jälkeen Poliisihallitukselta Lupa- ja valvontavirastolle.

Henkilöstön asemasta säädetään valtion virkamieslain 2 luvussa. Lain 5 a – 5 c §:n perusteella valtion toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimittetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät.

## **7.2 Arpajaislaki**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rahapelilaki, jossa säädettäisiin rahapelien toimeenpanosta. Arpajaislaissa säädettäisiin jatkossa ainoastaan tavaravoittoarpajaisten toimeenpanosta ja valvonnasta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi niitä arpajaislain pykäläiä, jotka koskevat sekä rahapelejä että tavaravoittoarpajaisia. Ehdotetussa rahapelilaissa säädettäisiin rahapelien toimeenpanosta, minkä vuoksi arpajaislaista ehdotetaan kumottavaksi sellaiset pykälät, jotka koskevat pelkästään rahapelejä. Tavaravoittoarpajaisia koskeviin säännöksiin ei pääsääntöisesti ehdoteta tehtävän muutoksia.

**1 §.** *Lain soveltamisala ja tarkoitus.* Lain soveltamisalaa muutettaisiin siten, että se koskisi jatkossa ainoastaan tavaravoittoarpajaisia. Pykälän 1 momentista poistettaisiin viittaukset Veikkaus Oy:n toimintaan, sen rajoituksiin ja Veikkaus Oy:n tuottoon.

Pykälän 4 momenttiin lisättäisiin selvyuden vuoksi viittaussäännös, jonka mukaan 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 §. Rahapeliä ja niiden toimeenpanomuotojen määritelmät.** Pykälä kumottaisiin, koska se koskee ainoastaan rahapelejä. Ehdotetussa rahapelilaisissa säädettäisiin rahapeliä toimeenpanomuotojen määritelmistä.

**3 a §. Arpajaisten toimeenpanomuotojen määritelmät.** Pykälään sisältyy muiden arpajaisten kuin rahapeliä 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.** Pykälään sisältyy arpajaistoimintaan liittyvät muut määritelmät, jotka koskevat osin rahapelejä ja osin tavaravoittoarpajaisia. Pykälää muutettaisiin siten, että siitä kumottaisiin 2–7 kohta eli ne määritelmät, jotka liittyvät rahapelitoimintaan. Muutoksen takia kohdat numeroitaisiin uudelleen. Uuden numeroinnin mukaiseen markkinoinnin määritelmää koskevaan 2 kohtaan tehtäisiin teknisluonteinen muutos, jolla korvattaisiin kohdassa oleva maininta rahapeleistä arpajaisilla. Muilta osin pykälä vastaisi voimassa olevaa sääntelyä.

**5 §. Arpajaisten toimeenpano-oikeus.** Pykälän 2 momenttiin sisältyy viittaussäännös, jonka mukaan rahapeliä toimeenpanon yksinoikeudesta säädetään 11 §:ssä. Viittaussäännös ehdotetaan vuoksi säilytettäväksi, mutta sitä muutettaisiin siten, että momentissa viitattaisiin ehdotettuun uuteen rahapelilakiin.

**8 §. Luvan peruuttaminen.** Pykälässä säädetään tavaravoittoarpajaisten toimeenpanoon myönnetyn luvan peruuttamisesta. Uudessa 2 momentissa säädettäisiin, että tavara-arpajaislupa voitaisiin peruuttaa luvanhaltijan pyynnöstä, jos arpojen myyntiä ei olisi aloitettu. Säännösehdotuksen taustalla on viranomaisen tehtävä taata arvan ostaneiden oikeusturvaa. Arvan ostamalla pääsee osallistumaan arvontaan, jossa mahdollisuus saada voitto ja peräi voittonsa siten kuin arvan ostajalle on ilmoitettu arpojen myynnin yhteydessä. Kyse on luvan peruuttamisperusteita selkeyttävästä muutoksesta, joka olisi myös yhdenmukainen tilitystä koskevan sääntelyn kanssa. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi myös uusi 3 momentti, jonka mukaan bingo- ja tavaravoittoautomaattilupa peruutettaisiin, jos luvansaaja sitä pyytää.

**3 luku.** Arpajaislaista kumottaisiin rahapelitoimintaa koskeva 3 luku eli arpajaislain 11 ja 12, 13 b ja 13 c, 14, 14 a–c, 15, 16 ja 16 a §. Kyseissä pykälissä säädetään Veikkaus Oy:n yksinoikeudesta, Veikkaus Oy:stä ja sen toiminnan rajoituksista, rahapeliä toimeenpanosta, pelaajien rekisteröinnistä, tunnistautuneesta pelaamisesta, rahapeliä ikärajaista, rahapeliä markkinoinnista, pelaamisesta estämisestä ja pelaamisesta koskevista rajoituksista sekä raha-automaateista ja niiden omavalvonnasta. Uuteen rahapelilakiin sisällytettäisiin tarvittavat rahapelitoimintaa koskevat säännökset. Ehdotetussa rahapelilaisissa säädettäisiin muun muassa Veikkaus-konserniin kuuluvien yhtiöiden välisten taloudellisten suhteiden järjestämisestä. Rahapelilakiin ei sisällyisi 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 rahapelien toimeenpanosta kumoutuisi asetuksenantovaltuussäännöksen kumoamisen myötä. Asetusta sovellettaisiin kuitenkin vuoden 2026 kestävän siirtymävaiheen aikana, jolloin Veikkaus Oy toimeenpanisi arpajaislain nojalla yksinoikeudella rahapelejä.

**4 luku.** Arpajaislaista kumottaisiin Veikkaus Oy:n tuottoa koskeva 4 luku eli arpajaislain 17 §. Uudessa rahapelilaissa ei säädettäisi Veikkaus Oy:n tuotosta.

**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 rahapelien toimeenpanossa käytettäviä sähköisiä valvontajärjestelmiä ja valvontajärjestelyjen käyttöönoton hyväksymistä sellaisten rahapelien 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 §.** *Rahapeliasioiden neuvottelukunta.* Pykälässä säädetään sisäministeriön yhteydessä toimivasta valtioneuvoston asettamasta rahapeliasioiden neuvottelukunnasta. Pykälä kumottaisiin. Uuteen rahapelilakiin ei ehdoteta sisällytettävien säännöksiä rahapeliasioiden neuvottelukunnasta tai vastaavasta toimielimestä.

**42 b §.** *Arpajaisten valvontarekisteri.* Pykälässä säädetään rekisteristä, jota poliisi ylläpitää arpajaislaissa säädettyjen lupa- ja valvontatehtävien suorittamiseksi. Pykälästä 1 momentista poistettaisiin maininta uhkasakkomenettelyyn liittyvistä toimenpiteistä, jotka koskevat rahapelitoimintaa. Lisäksi pykälän otsikko muutettaisiin arpajaisten valvontatiedostosta arpajaisten valvontarekisteriksi.

**43 §.** *Rahapelien valvonta ja viralliset valvojat.* Pykälässä säädetään rahapelien valvonnasta ja valvonnassa käytettävistä virallisista valvojista. Pykälä kumottaisiin. Rahapelitoiminnan valvonnasta säädettäisiin uudessa rahapelilaissa.

**44 §.** *Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen tiedonsaantioikeus.* Pykälässä säädetään Poliisihallituksen, poliisilaitoksen ja virallisen valvojan oikeudesta saada valvontatehtävän kannalta välttämättömiä tietoja maksutta ja salassapitosäännösten estämättä. Tiedonsaantioikeudet on rajattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti vain valvontatehtävän suorittamiseksi välttämättömiin tietoihin. Tiedonsaantioikeudet koskevat myös välttämättömiä henkilötietoja.

Pykälän 1 momentista poistettaisiin maininta Veikkaus Oy:stä. Muilta osin Poliisihallituksen ja poliisilaitosten, jotka valvovat tavaravoittoarpajaisten toimeenpanoa, tiedonsaantioikeudet vastaisivat voimassa olevaa lakia.

Pykälän 3 momentille, jossa säädetään virallisten valvojen tiedonsaantioikeudesta, ei olisi tarvetta enää arpajaislaissa, koska viralliset valvovat eivät ole osallistuneet

tavaravoittoarpajaisten valvontaan. Nykyinen 4 momentti näin ollen siirtyisi 3 momentiksi. Nykyinen 4 momentti kumottaisiin teknisenä muutoksena. Tiedonsaantioikeuden kohteena olevat tiedot voitaisiin edelleen luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai muutoin sähköisesti. Pykälään tehtävien muutosten johdosta muutettaisiin myös pykälän otsikkoa.

**45 §. Tarkastus- ja kiello-oikeus.** Pykälässä säädetään Poliisihallituksen, poliisilaitoksen ja arpajaislain 58 §:ssä tarkoitetun tarkastuslaitoksen tarkastus- ja kiello-oikeudesta. Pykälän 3 momentti kumottaisiin, koska se koskee rahapelitoimintaan kohdistuvaa tarkastusoikeutta.

**46 §. Rahapelitoiminnan valvontakustannusten korvaaminen.** Pykälässä säädetään Veikkaus Oy:n velvollisuudesta korvata rahapelitoiminnan valvonnasta valtiolle aiheutuvat kustannukset. Pykälä kumottaisiin. Uudessa rahapelilaissa säädettäisiin valvottavilta perittävistä 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 rahapelien 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. Rahapelilakiin sisällytettäisiin tarvittavat säännökset rahapelien 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 siirtymäsäännösten nojalla Veikkaus Oy:n arpajaislain nojalla siirtymäaikana toimeenpanemiin rahapeleihin liittyviin ratkaisusuositushakemuksiin.

**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 rahapelitoimintaa harjoittavien toimiluvanhaltijoiden oikeudesta käsitellä henkilötietoja.

**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. THL 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 viranomaisille.

**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 §. Terveiden 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 arpoihin merkittävät tiedot.** Pykälässä säädetään rahapeli- ja muihin automaatteihin, pelilaitteisiin ja arpoihin merkittävistä tiedoista. Pykälästä poistettaisiin maininta raha-automaatista. Muilta osin pykälään ei tehtäisi muutoksia.

**62 §. Arpajaisten toimeenpanoa koskevat kiellot.** Pykälässä säädetään arpajaisten toimeenpanoa koskevista kielloista. Pykälään sisältyy sekä rahapelien että tavaravoittoarpajaisten toimeenpanoa koskevia kieltoja. Pykälän 1 momenttiin sisältyy kieltäminen 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 rahapeliin 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 rahapeliin 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. Pykälää muutettaisiin siten, että siitä kumottaisiin rahapelejä koskevat 2 ja 3 kohdat. Muutoksen takia kohdat numeroitaisiin uudelleen. Uuden numeroinnin mukaisesta 5 kohdasta poistettaisiin maininta 16 §:n 1 momentista, jossa säädetään raha-automaattien sijoittamisesta. Muilta osin pykälä vastaisi voimassa olevaa sääntelyä.

**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 rahapeliin toimeenpanon kiellosta sekä maksutapahtuman toteuttamisen tai käynnistämisen kiellosta. Muilta osin pykälä vastaisi voimassa olevaa lakia.

**66 a §.** *Markkinointikiellon saattaminen markkinaoikeuden käsiteltäväksi.* Pykälässä säädetään rahapeliin markkinointikiellon saattamisesta markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Säännökset eivät koske tavaravoittoarpajaisia, minkä vuoksi pykälä kumottaisiin.

**67 §.** *Tarkemmat säännökset.* Pykälään sisältyy asetuksenantovaltuus, jonka mukaan pykälässä luetelluista seikoista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Pykälä koskee sekä rahapelejä että tavaravoittoarpajaisia. Rahapeliin osalta säännökset sisältyvät Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta annettuun valtioneuvoston asetukseen ja tavaravoittoarpajaisista annettuun valtioneuvoston asetukseen (1345/2001).

Pykälän 1 kohdasta poistettaisiin maininta raha-arpajaisista. Kyseisen kohdan nojalla on Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetty raha-arpajaisista 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 arpajaisista toimeenpanosta aiheutuvien haittojen seurannasta, tutkimuksesta ja rahapeliin haitallisuuden arvioinnista ehdotetaan myös kumottavaksi. Näin ollen ei olisi tarpeen säätää valtioneuvoston asetuksella tietojen toimittamisesta.

Arpajaislakiin ehdotettavat muutokset tulisivat voimaan, kun ehdotetun uuden rahapelilain mukainen toimiluvanvarainen rahapeli toiminta käynnistyisi vuoden 2027 alussa. Arpajaislain säännöksiä Veikkaus Oy:n tuoton ottamisesta valtion talousarvioon ja tuoton tilittämisestä sovellettaisiin ennen lainmuutosten voimaantuloa Veikkaus Oy:n toimeenpanemiin rahapeleihin. Tämä tarkoittaisi sitä, että Veikkaus Oy:n tulisi tilittää arpajaislain nojalla harjoittamasta yksinoikeustoiminnasta saamansa tuotto kokonaisuudessaan valtiolle viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen osoittaman voiton mukaisesti.

Niihin rahapeleihin, jotka on toimeenpantu ennen arpajaislain muutosten voimaantuloa, sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita 47 §:n säännöksiä voiton perimisestä ja 48 §:n ja sen nojalla annettuja säännöksiä ratkaisusuosituksesta. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että pelaajalla olisi 47 §:ssä määritelty aika periä rahapeleistä saatu voitto ja hakea ratkaisusuositusta sitä koskevien määräaikojen puitteissa. Uuteen rahapelilakiin ei sisältyisi säännöksiä ratkaisusuosituksesta, joten valvovalla viranomaisella tulisi kuitenkin olla valmius käsitellä aiemman lainsäädännön nojalla määräajassa tehdyt ratkaisusuositushakemukset. Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään ratkaisusuosituksen hakemisen määräajoista ja ratkaisusuosituksen sisällöstä. Lisäksi ennen uuden rahapelilain voimaantuloa pelipisteessä toimeenpantujen raha-arpajaisten eli niin sanottujen raaputusarpojen lisäarvontaan sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita 13 c §:n 4 momentin nojalla annettuja säännöksiä eli sisäministeriön antaman pelisääntöasetuksen säännöksiä lisäarvonnasta. Lisäarvonnalla tarkoitetaan ylimääräistä arvontaa, jolla jaetaan yhtiön maksamattomiin pelitoimintojen varoihin kertyneitä varoja pelaajien kesken. Pelisääntöasetuksessa säädetään muun muassa osallistumisoikeudesta lisäarvontaan.

Siirtymäsäännösten 4 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.

Siirtymäsäännösten 5 momentin mukaan ennen lain voimaantuloa tehdyn rahapeli toimintaa koskevan päätöksen muutoksenhaussa ja täytäntöönpanossa sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Siirtymäsäännöksessä tarkoitettuja päätöksiä voisivat olla esimerkiksi 62 a §:n nojalla tehty rahapeliin toimeenpanoa koskeva kieltopäätös tai 62 d §:n nojalla tehty seuraamusmaksun määräämistä koskeva päätös.

Siirtymäsäännösten 6 momentin mukaan tämän lain voimaan tullessa tuomioistuimissa vireillä olevien asioiden käsittelyyn muutoksenhaussa sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Siirtymäsäännösten 7 momentin mukaan, jos tuomioistuin kumoaisi tällaisen päätöksen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, ja palauttaisi asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin tämän lain mukaisesti. Ehdotetun rahapelilain mukaisesti Poliisihallitus toimisi toimivaltaisena viranomaisena muutoksenhakuasioissa 31.12.2026 saakka, jonka jälkeen Lupa- ja valvontavirastosta tulisi toimivaltainen viranomainen muutoksenhakuasioissa 1.1.2027 lukien.

### **7.3 Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 12 §:n 2 momentin ja 38 §:n 2 momentin 6 kohdan kumoamisesta**

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 henkilötietoja rahanpesulain mukaista valvontaa sekä arpajaislain mukaista valvontaa ja tilastointia varten. Momentti ehdotetaan kumottavaksi, koska Poliisihallituksella ei olisi enää tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä vuoden 2026 lopussa päättyvän 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 toimilupa- ja valvontaviranomaisena. Poliisihallitus toimisi siirtymävaiheen ajan rahapelilain mukaisena toimilupaviranomaisena. Tämä ei edellyttäisi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa 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 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä**

### **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 tarkoitettun toimiluvanhaltijaan eli kilpaillulla toimilupamarkkinoilla rahapelejä toimeenpaneviin rahapelitoimiluvanhaltijoihin ja yksinoikeustoimiluvanhaltijaan. Näiden toimilupien haltijat tulisivat siis rahanpesulain soveltamisalaan. Rahanpesulakia ei sovellettaisi peliohjelmistotoimiluvanhaltijaan.

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 tarkoitettuihin 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 rahanpesulain soveltamisalaan kuulumisen 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 rahapeliautomaatteja 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 tarkoitettuihin 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 annettu uusi sopimusasetus (478/2024).

Rahanpesulakiin ehdotetut muutokset tulisivat voimaan samanaikaisesti kuin uusi rahapelilaki tulisi pääosin voimaan ja uuden rahapelilain mukainen toimiluvanvarainen rahapelitoiminta käynnistyisi vuoden 2027 alussa. Uudessa rahapelijärjestelmässä valvovana viranomaisena olisi Lupa- ja valvontavirasto. Poliisihallitus toimisi valvovana viranomaisena vuoden 2026 aikana, jolloin Veikkaus Oy vielä harjoittaisi arpajaislain nojalla yksinoikeustoimintaa. Rahapeli- ja

rahanpesulainsäädäntöä koskevan valvontatoimivallan siirtyminen valtakunnassa Lupa- ja valvontavirastolle edellyttäisi uuden sopimusasetuksen antamista. Uudella sopimusasetuksella toimivalta valvoa PAF:a siirrettäisiin Lupa- ja valvontavirastolta Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle siltä osin kuin olisi kyse maakunnassa tapahtuvan rahapelitoiminnan rahanpesulain mukaisesta valvonnasta. Kyse olisi valtakunnan toimivaltaisen viranomaisen vaihtumisesta johtuvasta uuden sopimusasetuksen antamisesta. Vastaavalla tavalla annettiin uusi sopimusasetus, kun maakunnassa valvontatoimivalta siirtyi edellä todetun mukaisesti viranomaiselta toiselle.

## 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 lainsäädäntövaltaan piiriin. Säännös koskee sekä Suomesta, Ahvenanmaalta mukaan lukien, että toisen valtion alueelta käsin harjoitettavaa rahapelitoimintaa.

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

Muissa kuin sähköisissä 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 sähköisiä 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 tarkoitetut arpajaislaissa tarkoitetut 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 tarkoitetut muut kuin arpajaislainsäädännössä tarkoitetut julkisesti järjestetyt arvonnat, arvaamiset, vedonlyönnit ja



niihin rinnastettavat lainkohdassa tarkoitetut sattumasta osaksi tai kokonaan riippuvat menettelyt. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset markkinointitarkoituksessa järjestetyt arvonnat.

Pykälään lisättäväksi ehdotetulla 2 momentilla arpajaisverolain soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin kulutusmaaperiaatteen johdonmukaisen soveltamisen vuoksi ja toisen valtion verotusvallan kunnioittamiseksi Suomeen sijoittautuneen 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 OVML:ssa ja veronkannosta veronkantolaissa.

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:n nojalla järjestettävä kirjanpitoa tai pidettävä muistiinpanoja siten, että siitä saadaan arpajaisveron määrittämistä 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 rahapelijärjestelmä uudistuksessa. 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 rahapeli-toimiluvan perusteella voitaisiin toimeenpanna myös rahabingoa 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 rahapeli-toiminnan osalta.

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

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. Hallitusohjelman 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 säättäminen 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 mukaan arpajaisveroa on suoritettava Suomessa toimeenpannuista arpajaisista. Siitä, milloin arpajaiset on katsottava Suomessa toimeenpannuiksi, ei ole erikseen säädetty. Lain tullessa voimaan vuonna 1992 verkkopelejä ei vielä esiintynyt.

Arpajaislainsäädäntöä koskevassa oikeuskäytännössä (KKO 2005:27) Suomen katsominen toimeenpanopaikaksi muualta verkkopelinä tarjottujen arpajaisten osalta on katsottu

edellyttävän arpajaisten suuntaamista Suomeen. Tällaista suuntaamista on muun muassa pelien aktiivinen markkinointi Suomessa, pelaamista varten tehdyt suomenkieliset internetsivut, 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.

Nyttemmin päätöksessä korostuvaa rahapeleihin liittyvien riskien olemassaoloa samoin kuin niiden vakavuutta pidetään yleisesti tunnustettuina. Hyväksytyksi menetelmäksi riskien vähentämisessä on muodostunut siirtyminen rahapelaamisen riskejä ja haittojen rajoittavia elementtejä ja mekanismeja sisältäviin toimilupajärjestelmiin, joilla nimenomaisesti tähdätään myös toisesta jäsenvaltiosta tarjottaviin rahapeleihin liittyvien riskien vähentämiseen. Tällaisia järjestelmiä on niiden luontaisesti palvelujen tarjoamisen vapautta rajoittavasta vaikutuksesta huolimatta pidetty hyväksyttävänä tuomioistuinkäytännössä.

Asiassa C-3/17, *Sporting Odds*, antamassaan päätöksessä EU-tuomioistuin totesi tietyn tyyppisten onnenpelien vapauttamista koskevasta politiikasta, joka voi kuulua onnenpelitoiminnan hallitun kasvattamisen politiikkaan, että tällainen politiikka voi olla johdonmukainen suhteessa sekä siihen tavoitteeseen, että estetään onnenpelitoiminnan käyttö rikollisiin tai vilpillisiin tarkoituksiin, että siihen tavoitteeseen, että ehkäistään kansalaisten houkuttelemista tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan ja torjutaan peliriippuvuutta, ohjaamalla kuluttajia kohti luvansaaneiden toimijoiden tarjontaa, jonka oletetaan olevan suojassa rikollisilta ja soveltuvan paremmin suojaamaan kuluttajia liialliselta tuhlaukselta ja peliriippuvuudelta. Jotta valvottavissa oleviin pelimuotoihin ohjaamista koskeva tavoite saavutettaisiin, on tuomioistuimen mukaan selvää, että luvan saaneiden toimijoiden on oltava luotettava mutta samalla houkutteleva vaihtoehto kielletyille toiminnoille, mikä voi merkitä muun muassa turvautumista uusiin jakeluteknikoihin.

Yksi käytettävissä oleva keino saada toimiluvalla harjoitettavat rahapelit houkuttelevaksi 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 tarkoitetut arpajaiset eli Suomessa yksinoikeudella toimeenpannut rahapelit ja arpajaiset sekä Suomessa myönnetyn toimiluvan perusteella täällä pelattavaksi tarjotut rahapelit sekä muut Suomessa toimeenpannut arpajaiset, jollaisiksi ei ole katsottava soveltamisalasäännöksen 2 momentissa tarkoitettuja Suomesta muualle pelattavaksi tarjottuja rahapelejä. Ehdotuksen johdosta verovapaus laajenisi koskemaan ETA-alueen ulkopuolisiin maihin sijoittautuneiden toimeenpanijoiden suomalaisen toimiluvan nojalla tarjoamista rahapeleistä saatuja voittoja, jotka voimassa olevan säännöksen mukaan ovat veronalaisia.

Momentin 2 kohta koskisi toisessa ETA-alueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti toimeenpantuja muita arpajaisia kuin rahapelejä. Ehdotus vastaa nykytilaa muiden kuin rahapeliin 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 rahapeliin osalta.

Toisesta maasta käsin toimivan rahapeliin toimeenpanijan voitaisiin katsoa tarjoavan pelejä pelattavaksi Suomessa esimerkiksi, kun sähköisiä rahapelejä tarjotaan toimeenpanijan verkkosivuilla suomen kielellä, peliä markkinoidaan Suomessa tai suomalaisille taikka rahapeliin toimeenpanija hyväksyy Suomessa asuvia rekisteröitäväksi asiakkaiden. Mahdollisuus tarjota rahapelejä ulkomailta käsin Suomeen pelattavaksi koskee käytännössä vain sähköisiä 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 toimeenpanon myöskään edellytä suomalaista toimilupaa.

Pykälän 2 momentti sisältäisi nykyisen pykälän jälkimmäisen virkkeen sellaisen voiton veronalaisuudesta, jota on pidettävä kohtuullisena vastikkeena jostain suorituksesta tai palkkana.

Rahapeleistä saadut voitot, jotka eivät tuloverolain 85 §:n nojalla ole verovapaita, ovat saajalleen veronalaista ansiotuloa. Rahapeleistä tai muista arpajaisista saatujen voittojen verotuksesta ei ole tuloverolaissa erityissäännöksiä, joten näistä saatuja voittoja ja niihin kohdistuvia menoja käsitellään verotuksessa tuloverolain yleissäännösten mukaan.

Tuloverolain 29 §:n 1 momentin mukaan verovelvollisella on oikeus vähentää tuloistaan niiden hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot, niin sanotut luonnolliset vähennykset. Lain 31 §:n 4 momentin mukaan puhdasta tuloa laskettaessa vähennyskelpoisia menoja eivät ole verovapaan tulon hankkimisesta johtuneet menot eivätkä verovelvollisen elantomenot.

Pääsääntöisesti rahapeliin pelaamisesta aiheutuneet tappiot ovat elantokustannuksina vähennyskelvottomia menetyksiä. Vähennyskelpoisten menojen kohdistaminen riippuu rahapeliin luonteesta.

Vedonlyönnistä ja veikkaamisesta saatuja, osittain sattumaan perustuvia tuloja ja niihin kohdistuvia menoja käsitellään verotuskäytännössä veto- ja veikkauskohtaisesti. Verotuskäytännössä on katsottu, että yksittäiseen voitolliseen vetoon tai veikkaukseen kohdistuva panos voidaan vähentää kyseisestä pelistä saadun tulon hankkimisesta johtuneena tulonhankkimismenona tuloverolain 29 §:n perusteella. Muita yksittäiseen voitolliseen vetoon

tai veikkaukseen kohdistuvia menoja, kuten matkakustannuksia vedon kohteena olevaan ottelutapahtumaan, on katsottu vähennyskelpoisiksi, jos verovelvollinen osoittaa kyseessä olevan menon ja voitollisen vedon tai veikkauksen välillä olevan yhteyden.

Sen sijaan tappiollisiin vetoihin tai veikkauksiin kohdistuvat panokset on katsottu tuloverolain 31 §:n 4 momentissa tarkoitetuiksi vähennyskeltottomiksi elantomenoiksi, joita ei voida kohdistaa voitollisten vetojen ja veikkausten tuottamiin tuloihin. Tuloverolaissa ei ole menetysten vähennyskelpoisuutta koskevaa säännöstä, joten tappiollisiin vetoihin tai veikkauksiin kohdistuvia panoksia ei siten voida vähentää myöskään menetyksenä.

Verotuskäytännössä on katsottu, ettei peliautomaateista saaduista voitoista voida vähentää mitään tulonhankkimiskuluja, sillä puhtaaseen sattumaan perustuvassa pelaamisessa ei ole katsottu olevan kyse tulon hankkimisesta vaan tulon käyttämisestä.

Pokerin pelaamisesta verotettava tulo lasketaan verovuosikohtaisesti vähentämällä pokerin pelaamisesta verovuoden aikana saaduista veronalaisista tuloista niistä verovuoden aikana aiheutuneet menot. Pokerin pelaaminen on voitu verotuksessa katsoa tulonhankkimistoiminnaksi, jos sitä harjoitetaan tulonhankkimistarkoituksessa. Pokeria tulonhankkimistarkoituksessa pelaavalla henkilöllä on oikeus vähentää veronalaisen pokeritulon hankkimisesta johtuneet menot ansiotuloistaan myös siltä osin, kuin menot ylittävät verovuonna pokerin pelaamisesta saadut tulot. Jos taas pokeria ei voida pitää tulonhankkimistoimintana, mahdollinen tappio on tuloverolain 31 §:n 4 momentissa tarkoitettu vähennyskeltoton elantokustannus.

Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran verovuodelta 2027 toimitettavassa verotuksessa. Arpajaisista ennen lain voimaantuloa saatuihin voittoihin sovellettaisiin kuitenkin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

## **7.7 Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta**

**20 §. Tietojen antaminen eräille viranomaisille.** Lakiin tehtäisiin uuden rahapelilain johdosta välttämättömät muutokset. Verohallinto voisi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa pyynnöstä viranomaiselle rahapelilain mukaisten rahapelien toimeenpanoa koskevan toimilupasian 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 rahapelien toimeenpano ilman rahapelilain edellyttämää toimilupaa. Lisäksi rangaistavaa olisi ilman rahapelilain edellyttämää toimilupaa toimeenpantujen rahapelien myyminen, välittäminen ja markkinointi sekä rahapelien myyminen tai välittäminen, pelipanosten vastaanottaminen ja voittojen välittäminen rahapelilaissa tarkoitetun toimiluvanhaltijan rahapeleihin ilman kyseisen toimiluvanhaltijan lupaa. Rangaistavaa olisi myös luovuttaa tila rahapeliautomaatin tai kasinopelin käytettävänä pitämiseen, jos sitä pitäisi käytettävänä muu kuin rahapelilain mukainen toimiluvanhaltija.

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 rahapelien 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. Koska rahapelijärjestelmässä keskeisimpänä suojeltavana tavoitteena on rahapelihaittojen ehkäiseminen ja erityisesti alaikäisten suojeleminen rahapelihaitoilta, edellä mainittuja tavoitteita edistävien säännösten rikkomista on pidettävä erityisen moitittavana. Alaikäisten suojelemiseen tähtävien säännösten rikkomisen rangaistavuuteen liittyy näin ollen painava yhteiskunnallinen tarve, ja tästä syystä alaikäisten suojelemiseksi tarkoitettujen säännösten rikkominen ehdotetaan esityksessä rangaistavaksi vankeusuhkaisena arpajaisrikoksena.

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

Lisäksi arpajaisrikoksesta voitaisiin tuomita se, joka rikkoo rahapelien markkinointia koskevia rahapelilain 52, 53 tai 56 §:n säännöksiä. Kyseisissä pykälissä säädetään siitä, miten rahapelejä ja toimiluvanhaltijaa 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 rahapelien toimeenpanoa koskevan sääntelyn rikkomuksista, joita ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista säätää rangaistavaksi rahapelirikoksena.

Tavaravoittoarpajaisia koskevat säännökset vastaisivat voimassa olevaa sääntelyä lukuun ottamatta 2 kohtaa, josta poistettaisiin maininta muusta kuin 16 a §:ssä tarkoitettusta tavasta, koska rahapelirikoksesta koskevassa 16 a §:ssä ei enää viitata arpajaislakiin.

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. Valmistelulistunnon 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 käsittelee rahapelilakiin liittyviä kilpailu- ja valvonta-asioita ja markkinaoikeudellisia asioita. Markkinaoikeus käsittelee tällä hetkellä markkinaoikeudellisina asioina arpajaislaissa tarkoitettuja muut kuin seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat. Pykälän 2 momentin 6 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että kohdassa viitattaisiin uuteen rahapelilakiin, jossa tarkoitettuja muut kuin seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat käsiteltäisiin markkinaoikeudessa markkinaoikeudellisina asioina. Tällaisia asioita olisivat rahapelilain 76 §:ssä tarkoitettuja rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin kieltämistä koskevat päätökset, kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi sekä 78 §:ssä tarkoitettua poistomääräystä koskevat päätökset.

### **5 luku. Markkinaoikeudellisten asioiden käsittely.**

**2 §.** *Asian vireillepanoon oikeutetut.* Lain 5 luvun 2 §:n 7 momenttiin sisältyvä maininta arpajaislaista korvattaisiin maininnalla uudesta rahapelilaista. Ehdotetun säännöksen mukaan alkoholilain, rahapelilain ja tupakkalain mukaisten asioiden osalta vireillepanoon oikeutetuista säädetään erikseen. Rahapelilaissa tarkoitettuja muut kuin seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat käsiteltäisiin markkinaoikeudessa markkinaoikeudellisina asioina. Arpajaislaissa ei sen sijaan enää säädettäisi markkinaoikeudellisina asioina käsiteltävistä asioista.

## **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 toimiluvanhaltija 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. Tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista annetun direktiivin (2000/31/EY) mukaisesti 22 lukua ei sovelleta vastikkeelliseen arpajaistoimintaan. Direktiivin mukaiseen arpajaistoiminnan käsitteeseen sisältyy myös rahapelit. Pykälän 1 momentin 5 kohtaan ehdotetaan tehtäväksi selkeyden vuoksi teknisluonteinen muutos, jonka johdosta kohdassa viitattaisiin vastikkeelliseen rahapeli- ja arpajaistoimintaan.

### **7.13 Laki hevoskilpailulain 2 §:n kumoamisesta**

**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 1 momentin vähennyskelpoisten menojen luettelon uudeksi 23 kohdaksi ehdotetaan lisättäväksi uuden rahapelilain 19 §:n nojalla suoritettava korvaus rahapeliin toimeenpanemiseen oikeuttavasta toimiluvasta. Esimerkkiluettelon 22 kohdan piste muutettaisiin puolipisteeksi.

Korvaus on yksinoikeustoimijan toimiluvasta valtiolle suorittama korvaus, joka on edellytyksenä yksintoimiluvan kattamien rahapeliin toimeenpanemiselle ja yksinoikeustoimiluvan voimassaololle. Korvaus muodostuu kertaluonteisesta peruskorvauksesta sekä vuotuisista suhteellisista korvauksista. Korvaus olisi luonteeltaan elinkeinotoiminnassa tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtunut meno. Lisäys esimerkkiluetteloon tehdään selvyuden 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.

Ehdotettu lainmuutos tulisi voimaan jo 1.1.2026 samaan aikaan, kun uuden rahapelilain yksinoikeuskorvausta koskevan sääntelyn on tarkoitus tulla voimaan. Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran verovuodelta 2026 toimitettavassa verotuksessa.

### **7.15 Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä**

**6 §.** *Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus.* Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi 39 kohta, jonka mukaan velvoitteidenhoitoselvitys laadittaisiin tukemaan rahapelilain 10 §:ssä säädettyä ehdotetun toimiluvanhakijan luotettavuuden ja sopivuuden selvittämistä.

### **7.16 Arvonlisäverolaki**

**59 §.** Pykälässä säädetään eräiden tavaroiden ja palvelujen arvonlisäverottomuudesta. Pykälän 2 kohdan mukaan verotonta on arpajaisverolain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen arpajaisjärjestämisen ja välityksen sekä sanotussa lainkohdassa tarkoitettujen peliautomaatin tai -laitteen taikka pelin vaatiman tilan luovuttaminen kiinteistöltä. Arpajaisverolain 2 §:ään ehdotettujen muutosten vuoksi pykälän 2 kohtaan tehtäisiin viittaustarkistus.

## **8 Lakia alemman asteinen sääntely**

### **Asetuksenantovaltuudet**

Ehdotettuun uuteen rahapelilakiin sisältyisi sekä harkinnanvaraisia että velvoittavia asetuksenantovaltuussäännöksiä. Asetuksenantovaltaa osoitettaisiin valtioneuvostolle, sisäministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle. Valtioneuvostolle osoitettaisiin asetuksenantovaltaa merkityksellisemmissä asioissa, kuten rahapeliin sallittuja myyntiaikoja koskevilla asioilla. Asetuksenantovaltaa osoitettaisiin sisäministeriölle yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa, ja selkeästi teknisluonteisissa ja toimeenpanoa koskevilla asioilla.

Ehdotettu rahapelilaki pitäisi sisällään myös valvontaviranomaiselle osoitettuja määräysantovaltuuksia teknisten ja vähäisiä yksityiskohtia koskevan sääntelyn osalta. Tällaisia olisivat esimerkiksi määräykset hakemuksen muodosta ja selvitysten toimittamisen

määräajoista, rahapeliin toimeenpanossa käytettäviin menettelyihin ja laitteisiin liittyvistä teknisistä edellytyksistä, 44 §:ssä tarkoitetusta tarkastuslaitoksesta ja sen tekemästä selvityksestä ja hyväksynnästä sekä pelitapahtumien ja pelitilapahtumien teknisen valvonnan mahdollistamiseksi valvontaviranomaiselle toimitettaviin tietoihin liittyvistä tarkemmista teknisistä edellytyksistä ja toimittamismuodoista.

Uudessa rahapelilaissa ehdotetaan säädettäväksi kaksi velvoittavaa asetuksenantovaltuutta valtioneuvostolle.

Ehdotetun lain 31 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin yksinoikeustoimiluvanhaltijan 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 säädettävässä 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijan osalta siitä, miten lunastamattomat voitot, voittojen pyöristämisestä kertyneet varat sekä varat, jotka kertyvät pelimaksuista tilanteessa, joissa pelaajille on pelimaksuista maksettu rahapeliin 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijan korvausten määrittämisestä sekä korvausten määrittämiseen liittyvien rahapelitoimintaan sitoutuneen pääoman, kohtuullisen tuottoasteen sekä toiminnan tuottojen ja kustannusten arvioinnista.

Ehdotetun lain 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapeliin sallituista myyntiajoista.

Ehdotetun lain 31 §:n 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää yksinoikeustoimiluvanhaltijan 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 rahapelitoimiluvanhaltijan osalta toimiluvanhaltijakohtaisista vuorokausi-, kuukausi- ja vuosikohtaisista enimmäistappiorajoista, jotka koskevat pelaajan pelaamia sähköisiä raha-automaattipelejä, sähköistä rahabingoa, virtuaalivedonlyöntipelejä ja sähköisiä kasinopelejä sähköistä pokeripeliä lukuun ottamatta.

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

Ehdotettu rahapelilaki sisältäisi kaksi velvoittavaa sisäministeriölle osoitettua asetuksenantovaltuutta. Ehdotetun lain 31 §:n 6 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella säädettäisiin yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapeliin pelisääntöistä. Asetuksenantovaltuudessa on lueteltu ne asiakokonaisuudet, jotka pelisääntöjen tulee sisältää. Lisäksi asetuksenantovaltuutuksen mukaan asetuksella säädettävät pelisääntöt voisivat sisältää rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapeliin tahtia ja muita ominaisuuksia sekä määrällisiä ja ajallisia rajoituksia koskevia määräyksiä. Ehdotetun lain 50 §:n 6 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella säädettäisiin 50 §:n 1, 4 ja 5 momentissa tarkoitettujen pelien voittojen perimisen määräajan 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 voitaisiin 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 voitaisiin 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 lain 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. Kyse olisi lain säännösten tarkentamisesta teknisten yksityiskohtien osalta. Ehdotetun lain 11 §:n 6 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi antaa tarkempia määräyksiä toimilupahakemuksen sisällöstä, muodosta ja liitteistä.

Ehdotetun lain 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 viranomaisen voi sen hyväksyä. Ehdotetun lain 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 voisi 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 toimittamisesta.

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 rahapeliin pelisäännöistä ja valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta. Asetuksia sovellettaisiin vuoden 2026 loppuun kestäväsiirtymävaiheen aikana, jolloin Veikkaus Oy harjoittaisi arpajaislain nojalla yksinoikeudella rahapelitoimintaa.

## **9 Voimaantulo**

Uusi rahapelilaki tulisi voimaan porrastetusti. Rahapelilakiin ja muihin lakiehdotuksiin sisältyisi siirtymäsäännöksiä.

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 1.1.2027, jolloin toimiluvanvarainen rahapelitoiminta voisi käynnistyä siltä osin, kuin toimilupia olisi siinä vaiheessa myönnetty.

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

Lupa- ja valvontaviranomaisena toimisi vuoden 2026 loppuun kestäväsiirtymävaiheen jälkeen Lupa- ja valvontavirasto. Poliisihallitus toimisi siihen saakka rahapelilain nojalla toimivaltaisena toimilupaviranomaisena. Ehdotettu siirtymäaika olisi välttämätön, koska Lupa- ja valvontaviraston on tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2026 alussa eikä käytännössä ole mahdollista siirtää virastolle uutena tehtäväkokonaisuutena rahapelitoimialan toimilupa- ja valvontatoimintaa 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 vuoden 2027 alussa.

Esityksessä ehdotetaan, että myös Veikkaus Oy:n yksinoikeus perustuisi toimilupiin. Veikkaus Oy:n tulisi hakea toimilupaviranomaisena vuonna 2026 toimivalta Poliisihallitukselta ehdotetun rahapelilain mukaiset yksinoikeustoimiluvat yksinoikeuden piiriin kuuluvien rahapeliin toimeenpanemiselle. Esityksessä ehdotetaan, että Veikkaus Oy:n voimassa olevan arpajaislain mukainen lakisääteinen yksinoikeus rahapeliin 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 yksinoikeustoimintaa 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 2026 loppuun kestäväen 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 toimilupaa 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 yhtiöitettäisiin konsernin teknologia liiketoiminnat, olisi valtioneuvoston kanslian arvion mukaan arpajaislain 12 §:n 4 momentin tarkoittama yhtiö, joka harjoittaa muuta toimintaa kuin rahapelitoimintaa. Veikkaus Oy:n uudet tytäryhtiöt eli monopolitoimintaa harjoittava tytäryhtiö "Monopoli-Veikkaus Oy" ja kilpaillun markkinan rahapelitoimintaa harjoittava tytäryhtiö "Lisenssi-Veikkaus Oy" olisivat valtioneuvoston kanslian arvion mukaan arpajaislain 13 b §:n 2 momentin mukaisia rahapelitoimintaa varten tarpeellisia yhtiöitä, jotka eivät kuitenkaan siirtymäkauden aikana saisi toimeenpanna rahapelejä. Käytännössä "Monopoli-Veikkaus Oy" ja "Lisenssi-Veikkaus Oy" perustettaisiin niin sanottuina kuoriyhtiöinä. Veikkaus Oy hakisi tarpeelliset toimiluvat perustettavien yhtiöiden lukuun. Siirtymäajan päätyttyä vuoden 2026 lopussa 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 vuoden 2027 alussa. 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.

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 94 §: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. Sähköiset palvelut toimisivat nykyisellä rahoitusjärjestelyllä vielä vuoden 2026.

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 peliohjelmistotoimiluvanhaltijan 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. Peliohjelmistotoimiluvan hakeminen olisi mahdollista vuoden 2027 alusta lukien. Ehdotetun siirtymäajan myötä yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvan haltijoilla olisi riittävästi aikaa varautua muutoksiin ja tarvittaessa vaihtaa peliohjelmistojen toimittajaa.

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

## **10 Toimeenpano ja seuranta**

Uuteen rahapelijärjestelmään siirtyminen edellyttää uuden lainsäädännön mukaisen toimilupa- 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 toimilupa- ja valvontatoiminta on tarkoitus sijoittaa Lupa- ja valvontavirastoon siirtymävaiheen jälkeen vuoden 2027 alusta lukien, toimeenpanoa valmistellaan valtiovarainministeriön johdolla. Toimeenpanohankkeen tehtävänä on valmistella uuden rahapelijärjestelmän lupa- ja valvontatoiminnan toimeenpano siten, että uuden rahapelijärjestelmän mukaista lupatehtävää siirtymäajan hoitavalla Poliisihallituksella on mahdollisimman hyvä toimintakyky 1.1.2026 lukien uusien tehtävien toteuttamiseksi huomioiden myös arpajaislain nykysäännöksiin 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. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa ja THL toimeenpanee rahapelihaittojen seurantaa, arviointia ja tutkimusta. Uuteen rahapelijärjestelmään siirryttäessä seurantaa, arviointia ja tutkimusta kohdennetaan erityisesti rahapelijärjestelmämuutokseen ja eri toimenpiteiden rahapelihaittoihin kohdentuviin vaikutuksiin. Rahapelipoliittisen ohjelman yhteydessä määritellyt rahapelihaittojen tavoitteet ja tavoitetasot ovat keskeinen osa tätä työtä.

Rahapelipoliittisen ohjelman tavoitteiden mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan mukaisessa ehkäisyn ja hoidon kehittämistyössä pyritään varmistamaan, että rahapelijärjestelmän toimeenpanossa otetaan järjestelmällisesti ja tiedolla johtamisen periaatteiden mukaisesti käyttöön rahapelijärjestelmätason tarjoamat mahdollisuudet haittojen ehkäisemiseksi. Rahapelipoliittisen ohjelman tavoitteisiin ja toimeenpanoon kuuluu myös viranomaisyhteistyön kehittäminen. Uuteen rahapelijärjestelmään siirryttäessä sosiaali- ja terveysministeriö, THL ja valvontaviranomainen pyrkivät varmistamaan yhteistyössä muiden rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanoon osallistuvien tahojen kanssa viestinnällä ja muilla tarkoituksenmukaisilla keinoilla, kuten ohjeistuksilla ja koulutuksilla, että kansalaisilla olisi riittävästi tietoa rahapelien luonteesta ja rahapelaamisen riskeistä sekä pyrkivät edistämään kuluttajien edellytyksiä tunnistaa ja erottaa järjestelmän sisäinen tarjonta ulkopuolisesta. Viranomaisten viestinnällä ja muilla tarkoituksenmukaisilla keinoilla olisi ennen kaikkea merkitystä haittojen ehkäisyssä, mutta myös kanavointiasteen tehostamisessa. Aktiivisten toimien avulla viranomaiset pyrkivät ennaltaehkäisemään väärinkäytöksiä ja rikoksia sekä vahvistamaan kuluttajien oikeusturvaa ja heidän tietoisuutta oikeuksistaan.

Lailta asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä tarkoituksenmukaisen seurannan ja tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi valvontaviranomaisella tulee olla riittävät resurssit, keinot ja välineet. Valvontaviranomaisen tulee uudessa järjestelmässä pystyä ehkäisemään ja puuttumaan lainvastaiseen toimintaan kanavointiasteen parantamiseksi. Lainvastaisen toiminnan rinnalla valvontaviranomaisen tulee huolehtia myös toimilupatoimijoiden tehokkaasta valvonnasta, jotta rahapelit toimeenpantaisiin ja markkinointi toteutettaisiin lain edellyttämällä tavalla. Valvontaviranomaisen tulee toimilupien myöntämisessä ottaa huomioon toimilupaa hakevien toimijoiden suunnitelmat rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

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. Lain voimaantulon jälkeen voitaisiin lisäksi



tarvittaessa arvioida toimiluvanhaltijoilta perittävän pelihaittamaksun käyttöönottoa riittävän pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tarkoitetun rahoitustason turvaamiseksi.

Uudessa rahapelijärjestelmässä valvontaviranomaisena 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 on valmisteltu valtiovarainministeriön asettamassa valtion aluehallinnon uudistusta koskevassa lainsäädäntöhankkeessa ([VM114:00/2023](#)). Hallituksen esitys (HE 13/2025 vp) on annettu eduskunnalle 13.3.2025. Esityksiä käsitellään samanaikaisesti eduskunnassa. Uutta rahapelilainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä esitetään, että toimivaltaisena toimilupa- ja valvontaviranomaisena toimisi Lupa- ja valvontavirasto vuodesta 2027 lähtien. Esityksen lakiehdotukset on laadittu siitä lähtökohdasta, että Lupa- ja valvontavirasto perustetaan. Esityksiin 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. Uutta rahapelilainsäädäntöä koskevaa esitystä ei voida hyväksyä ennen kuin laki valtion Lupa- ja valvontavirastosta on hyväksytty.

Oikeusministeriön säädösvalmisteluhankkeessa ([OM032:00/2021](#)) on valmisteltu muutoksia sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin ja eräisiin muihin lakeihin, joissa säädetään rahamääräisten seuraamusten täytäntöönpanosta. Hallituksen esitys laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi on annettu eduskunnalle 20.2.2025 (HE 5/2025 vp). Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2025. Mikäli sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin lisättäisiin yleiset säännökset sakon täytäntöönpanokelpoisuudesta ja raukeamisesta, ei rahapelilakiin erityislakina enää tarvittaisi rikemaksun ja seuraamusmaksun täytäntöönpanon ja raukeamisen osalta säännöksiä. Tällöin viittaus sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin olisi riittävä. Hallituksen esitystä käsitellään samanaikaisesti eduskunnassa rahapelijärjestelmän uudistamista koskevan hallituksen esityksen kanssa ja niihin sisältyy samojen lainkohtien muutosehdotuksia, jotka täytyy sovittaa yhteen.

Eduskunnassa on vireillä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (157/2024 vp), jossa myös ehdotetaan Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentin muuttamista siten, että momentin loppuun lisättäisiin uusi kohta. Esityksiä saatetaan käsitellä samanaikaisesti eduskunnassa. Rahapelijärjestelmän uudistamista koskevan hallituksen esityksen 15. lakiehdotuksen säännösehdotus tulisi tältä osin sovittaa yhteen.

### **11.2 Suhde talousarvioesitykseen**

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2026 talousarvioksi. Vaikutukset liittyvät valtion tuloihin ja menoihin.

Esityksessä ehdotetaan, että Veikkaus Oy toimeenpanisi vuoden 2026 loppuun kestävän siirtymävaiheen aikana arpajaislaissa säädetyn yksinoikeuden nojalla rahapelejä. Vuonna 2026

Veikkaus Oy tilittäisi valtiolle arpajaislain 17 §:n mukaisesti yksinoikeustoiminnasta vuonna 2025 kertyvän tuottonsa tilinpäätöksen osoittaman voiton mukaisena.

Uuden rahapelilain mukainen toimiluvanvarainen rahapelitoiminta käynnistyisi lain tullessa voimaan vuoden 2027 alussa. 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 edellyttää vuonna 2026 rahapelilain mukaisena toimilupaviranomaisena toimivalle Poliisihallitukselle lisämäärärahoja sekä lisähenkilöstön palkkaamiseen että uudistuksen edellyttämien tietojärjestelmien toteuttamiseen. Kustannuksia ei ole mahdollista rahoittaa poliisin toimintamenomomentilta.

Lupa- ja valvontavirastolle uuden toiminnan ja tietojärjestelmien vastaanottamiseen liittyvistä valmistelevista tehtävistä aiheutuvien kustannusten on arvioitu vuonna 2026 olevan 1,32 miljoonaa euroa.

Pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tarkoitettuja valtionavustuksia koskevat rahapelilain säännökset tulisivat voimaan jo 1.1.2026. Vuonna 2026 aiheutuisi arviolta noin 1,5 miljoonan euron kustannukset, joilla turvattaisiin lakisääteisiä palveluja täydentävien sähköisten, anonyymien pelihaittapalveluiden jatkuvuus siirtymävaiheessa huomioiden valtionavustuksen hakemiseen ja myöntämiseen kuluva aika.

Jaksossa 4.3.2.1 käsitellään tarkemmin arvioituja vaikutuksia valtion tuloihin ja menoihin.

## **12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

Esitys sisältää säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuutta on tarpeen arvioida. Arviointitarve koskee erityisesti ehdotettua toimilupajärjestelmää, markkinointia, valvontamaksua, yksinoikeudesta valtiolle maksettavaa korvausta ja seuraamuksia koskevaa sääntelyä, henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä sekä esityksen suhdetta Ahvenanmaan itsehallintoon.

Perustuslakivaliokunta on johtanut perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina oikeuksina joitakin yleisiä perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia. Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Rajoitusten on lisäksi oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä. Rajoitukset eivät myöskään saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp). Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että rajoitusperuste saattaa kytkeytyä jonkin toisen perusoikeuden toteutumisen turvaamiseen mutta että muunlaisetkin

perusteet voivat olla hyväksyttäviä (ks. esim. PeVL 10/2024 vp, PeVL 57/2018 vp, PeVL 35/2014 vp, PeVL 3/2014 vp).

EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Esityksen tavoitteet liittyvät perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Esitys liittyy myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainittuun julkisen vallan velvollisuuteen tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Ehdotetuilla säännöksillä puututaan kuitenkin jossain määrin perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän suojaan, 12 §:ssä säädettyyn sananvapauden käyttämiseen ja 18 §:ssä säädettyyn elinkeinovapauteen edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Rajoitukset eivät liity mainittujen oikeuksien ydinalueelle ja niiden arvioidaan täyttävän perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kuten alla tarkemmin esitetään.

Ehdotetun sääntelyn tavoitteiden ja perusoikeuksien rajoitusperusteiden voidaan katsoa olevan hyväksyttäviä ja niiden taustalla on painava yhteiskunnallinen intressi. Rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä on kyse hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden suojelusta. Liiallisesta rahapelaamisesta aiheutuu joillekin pitkäaikaista inhimillistä terveyttä ja henkeä uhkaavaa kärsimystä. Rahapeleistä aiheutuu yksilölle monenlaisia haittoja, jotka heijastuvat lähiympäristöön ja koko yhteiskuntaan. Vakavimmillaan haitat konkretisoituvat ihmishenkien menetyksinä. Tehokas rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen vaatii samanaikaisia toisiaan tukevia toimia. Pelaaminen keskittyy sosioekonomisesti heikommassa ja haavoittuvassa asemassa oleville, minkä johdosta haittojen ehkäisyä tukevat erityiset toimet ovat tarpeen näiden henkilöiden etujen suojaamiseksi. Kyse voi olla myös yleisten etujen turvaamisesta yksilötason haittojen heijastuessa lähiyhteisöön ja yhteiskuntaan laajemmin.

Esitystä ja sen vaikutuksia rahapelihaittoihin olisi yhtäältä tarkasteltava siitä näkökulmasta, että nykysääntelyn mukaisen yksinoikeusjärjestelmän arvioidaan vaativan kiireellisiä toimenpiteitä ulkopuolelle suuntautuvan rahapelaamisen osalta, ja toisaalta siitä, että esitetty toimilupaperusteinen uusi rahapelijärjestelmä on tehtävä riittävän houkuttelevaksi säännellyn ja valvotun markkinan kanavointiasteen parantamiseksi. Edelleen esityksen vaikutuksia arvioidessa tulisi huomioida, että vaikka ehdotettu sääntely on nykysääntelyä joiltakin osin sallivampi rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin suhteen, sisältäisi rahapelilaki useita näitä rajoittavia säännöksiä. Esitykseen sisältyykin EU-oikeudessa tunnustettuja oikeuttamisperusteita ja perusoikeuksien rajoittamiseksi hyväksytyt perusteita käytännössä ilmentäviä säännöksiä, joilla tavoitellaan pelaajien suojelua, ongelmapelaamisen ehkäisemisestä ja alaikäisten suojelua sekä rikollisuuden ja väärinkäytösten torjuntaa.

Esimerkkejä säännösehdotuksista, joiden tavoitteena on rahapelihaittojen ehkäiseminen ja vähentäminen, ovat muun muassa 20 §:n säännökset pelaajien rekisteröinnistä, 22 §:n säännökset pelaajan näkymästä pelitilipahtumiin ja pelikäyttäytymisen arvioimiseksi käytettävään toimintoon, 24 §:n säännös vähimmäisikärajasta, 25 §:n velaksi pelaamisen, ilmaispelien ja alennusten tarjoamisen kieltö, 28 §:n säännös tunnistauneena pelaamisesta, 29 §:n säännökset pelaamisen estämisestä, 30 §:n säännökset rahansiirtorajasta, 31 ja 32 §:ien säännökset rahapelien toimeenpanosta ja niiden sisältämät asetuksenantovaltuudet, 34 §:ssä tarkoitettu huolenpitovelvollisuus, 35 §:n säännökset yksinoikeustoimiluvan- ja rahapelitoimiluvan haltijan omavalvonnasta, 37 §:n säännös rahapelien toimeenpanon yhteydessä annettavista tiedoista, 38 §:n säännökset rahapeliautomaattien sijoittamisesta ja

omavalvonnasta, 40 §:n mukainen itsepalvelupäätteiden kieltäminen, 41 §:n säännökset pelikasino- ja pelisalisalipelaamisen rajoituksista. Rahapelien markkinointia rajoitetaan esityksen 4 luvun pykälien säännöksillä useilla tavoilla. Erityisiä rajoituksia alaikäisten suojelemiseksi asetetaan 53 ja 56 §:ien säännöksillä.

Säännösehdotuksia, joiden tavoitteena on rahapelaamiseen liittyvien väärinkäytösten ja rikosten torjunta tai pelaajien oikeusturvan takaaminen, ovat toimiluvanhaltijoiden sopivuutta ja luotettavuutta ennakollisesti arvioivan toimilupamenettelyn, rahapelien toimeenpanon teknisen ja muun valvonnan sekä seuraamusten lisäksi esimerkiksi 20 §:n säännökset pelaajien rekisteröinnistä ja henkilöllisyyden todentamisesta, 22 §:n säännös toimiluvanhaltijan velvollisuudesta pitää pelaajan varat erillään toimiluvanhaltijoiden varoista, 27 §:n säännökset vedonlyönnin toimeenpanon rajoituksista, 35 §:n mukainen omavalvontasuunnitelma, 41 §:n säännökset pelikasino- ja pelisalisalipelaamisen rajoituksista, 42 §:n säännökset pelikasinon ja pelisalin teknisestä valvonnasta, 44 §:n säännökset pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenettelyjen luotettavuudesta, 47 §:n säännökset toimiluvanhaltijoiden henkilöstöstä, 48 §:n säännökset väärinkäytösten havaitsemisesta ja estämisestä sekä ilmoitusvelvollisuudesta, 49 §:n säännökset pelaajan yhteydenottojen käsittelystä, 50 §:n säännökset voittojen lunastamisesta sekä 69 §:n säännökset tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuudesta.

### **12.1 Väestön terveyden edistäminen**

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Velvoite väestön terveyden edistämiseen viittaa säännöksen perustelujen mukaan yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan (HE 309/1993 vp).

Rahapelit eivät ole tavanomaisia kulutusyödykkeitä, vaan rahapelaaminen voi aiheuttaa erilaisia haittoja. Kuten vaikutusarvioinnissa todetaan, ehdotetulla uudella rahapelijärjestelmällä voisi olla rahapelihaittoja ja niistä yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia kasvattava vaikutus, koska uudistuksen myötä korkean haittariskin rahapelien näkyvyyden, saatavuuden ja saavutettavuuden voidaan arvioida lisääntyvän. Rahapelien kulutus on myös yhä voimakkaammin kasautunut, ja paljon pelaavat sekä haitoista kärsivät pelaajat tuottavat aiempaa isomman osuuden kokonaiskateesta. Esitetyjen muutosten arvioidaan jonkin verran siirtävän rahapelaamista sähköiseen kanavaan ja korkeamman riskin sisältävien rahapelien pelaamiseen. Edellä esitetyin perustein esitys voisi mahdollisesti lisätä väestön terveyden edistämiseen liittyviä haitallisia vaikutuksia, mutta toisaalta esitykseen sisältyy useita säännösehdotuksia, joilla haitallisia vaikutuksia pyrittäisiin rajoittamaan ja siten osaltaan edistämään perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua tavalla väestön terveyttä. Edellä on kuvattu tällaisia säännösehdotuksia, joita ovat esimerkiksi pakollinen tunnistautuminen, rahansiirtorajat, peliestot ja velaksi pelaamisen kieltäminen, rahapeliyhtiöiden huolenpitovelvollisuus ja velvollisuus tarjota pelaajalle toiminto haitallisen pelaamisen arvioimiseksi sekä näkymä pelaajan rahapelihistoriaan sekä markkinointia ja sponsorointia koskeviin säännöksiin sisältyvät rajoitukset, joiden tavoitteena olisi erityisesti lasten ja nuorten suojeleminen ja väestön terveyden edistäminen. Lisäksi ehdotetuilla rahapelilain mukaisilla valtionavustuksilla voitaisiin tukea rahapelihaittoihin puuttumista varhaisessa vaiheessa.

Esityksellä myös mahdollistettaisiin rahapelitoiminnan harjoittaminen nykyistä yksinoikeusjärjestelmän rajaamaa toimijapiiriä huomattavasti laajemmin, mikä edistäisi merkittävästi perustuslaissa turvattua elinkeinovapautta. Rahapelitoiminnan harjoittaminen olisi jatkossa toimiluvanvaraista, tarkkaan säänneltyä ja viranomaisvalvonnan alaisena, millä

osaltaan myös pyrittäisiin turvaamaan rahapelijärjestelmäuudistukselle asetetut tavoitteet muun muassa rahapelihaittojen torjunnan tehostamisesta ja väärinkäytösten estämisestä. Ehdotetun rahapelijärjestelmän muutoksen voidaan jäljempänä kuvatuin perustein pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena.

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. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi alkoholijuomien toimitusta koskevan alkoholilain uudistuksen yhteydessä todennut, että hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että ehdotetusta muutoksesta voi aiheutua joitakin haitallisia vaikutuksia sekä ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin yleisesti että lasten ja nuorten hyvinvointiin ja yksilölliseen kasvuun ja että valtioneuvoston on syytä seurata ehdotettujen muutosten vaikutuksia erityisesti perheisiin ja lapsiin (PeVL 58/2024 vp).

## 12.2 Toimilupajärjestelmä

### Toimiluvanvaraisuus

Toimilupamenettelyä koskevia säännöksiä on tarpeen arvioida elinkeinovapauden näkökulmasta. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. EU:n perusoikeuskirjan 16 artiklan mukaan elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Artikla perustuu EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Tuomioistuin on tunnustanut muun muassa vapauden harjoittaa taloudellista tai kaupallista toimintaa sekä sopimusvapauden. Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä vastaavaa säännöstä, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt kysymystä usein yksityiselämän kunnioitusta koskevan 8 artiklan yhteydessä tai omaisuudensuojaa koskevan ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi lausunnossaan (PeVL 48/2017 vp) pitänyt luvanvaraisuutta hyväksyttävänä alkoholin käyttöön liittyvien terveyshaittojen pienentämiseksi ja sen käytöstä aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi. Perustuslakivaliokunta on myös lääkelain muuttamista koskevaa esitystä arvioidessaan todennut, että tuolloin ehdotetuilla uusilla lupa- ja rekisteröintijärjestelyillä on lääkkeillä käytävään kauppaan liittyvien julkisten intressien, kuten lääkevalmisteiden turvallisuuden ja väestön terveyden edistämisen kannalta painavat ja hyväksyttävät perusteet (PeVL 33/2005 vp). Lisäksi valiokunnan mukaan lääketurvallisuudella on lisäksi vahva kytkeä myös perusoikeusjärjestelmään, erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen vallan tehtävään edistää väestön terveyttä (PeVL 69/2014 vp). Perusoikeusuudistuksen esitöissä tyypillisenä tapauksena tilanteesta, jossa elinkeinon luvanvaraisuus voi edelleen olla perusteltua, mainitaan juuri terveyden ja turvallisuuden suojaamistarkoitukseen liittyvä luvanvaraisuus (ks. HE 309/1993 vp).

Myös voimassa oleva arpajaislaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että arpajaisten toimeenpano on elinkeinovapauden näkökulmasta sellaista erityislaatuista taloudellista toimintaa, jonka luvanvaraistamista on pidettävä hyväksyttävänä arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi. Valiokunta on katsonut, että uhkapeliluonteisiin rahapeleihin liittyvä muuhun arpajaistoimintaan verrattuna

siinä määrin suurempia sosiaalisten haittojen, väärinkäytösten ja oikeusturvan riskejä, että yksinoikeuteen perustuvaa sääntely- ja lupajärjestelmää voidaan pitää perustuslain kannalta hyväksyttävänä, eikä yksinoikeudesta johtuva pitkälle menevä elinkeinovapauden rajoitus tässä tapauksessa loukannut rajoituksen suhteellisuudelle asetettavia vaatimuksia. Valiokunnan arvioon vaikutti, ettei rahapelitoiminta aikaisemminkaan ollut niin sanottu vapaa elinkeino eikä arpajaislailla tämän vuoksi ollut yksityisten henkilöiden oikeusasemaan ulottuvia uudenlaisia vaikutuksia (PeVL 23/2000 vp).

Ehdotettu rahapelilaki perustuisi rahapelien toimeenpanoon ja peliohjelmistojen toimittamiseen liittyvän elinkeinonharjoittamisen luvanvaraisuudelle. Hallituksen esityksessä rahapelitoiminta ehdotetaan avattavaksi osittain kilpailulle markkinalle hallitusohjelman mukaisesti lisenssimallille. Sääntely pitäisi sisällään myös tiettyjen rahapelien toimeenpanon yksinoikeutta koskevaa sääntelyä. Toimiluvanvaraisuuden pääsääntö ilmeni rahapelilain 2 §:stä. Ehdotetun 2 §:n 1 momentin mukaan rahapelejä saisi toimeenpanna ainoastaan sellainen oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö, jolle on myönnetty tämän lain nojalla yksinoikeustoimilupa tai rahapelitoimilupa. Rahapelien tarjoamisessa käytettäviä peliohjelmistoja saisi tarjota vain sellainen oikeudellinen tai luonnollinen henkilö, jolle on myönnetty tämän lain nojalla peliohjelmistotoimilupa. Rahapelilain lähtökohtana olevan toimilupajärjestelmän tarkoituksena olisi taata rahapeleihin osallistuvien oikeusturva, estää rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää rahapeleihin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Toimilupajärjestelmällä pyrittäisiin osaltaan varmistamaan, että rahapeli- ja peliohjelmistotoimintaa harjoittavat toimijat kykenevät vastaamaan lainsäädännöllisistä velvoitteistaan, toimijoita voidaan valvoa ja mahdolliseen lainvastaiseen toimintaan voidaan tehokkaasti puuttua. Vaikka peliohjelmistotoiminnassa ei ole kyse kuluttajiin kohdistuvasta rahapeliliiketoiminnasta, toimiluvanvaraisuus on katsottu kansainvälisten kokemusten (Iso-Britannia, Ruotsi ja Tanska) perusteella yhdeksi keskeiseksi keinoksi hallitusohjelmassa rahapelijärjestelmä uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Peliohjelmistotoiminnan luvanvaraisuuden myötä uudessa rahapelijärjestelmässä voitaisiin tehokkaammin puuttua lainvastaisten rahapelien tarjontaan uudessa markkinatilanteessa ja siten myös osaltaan tehostaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Vaatimus peliohjelmistotoimiluvasta antaisi valvontaviranomaiselle laajemman yleiskuvan peliohjelmistojen toimitusketjuista, poistaisi osan toimiluvanhaltijoiden hallinnollisesta taakasta, rajoittaisi peliohjelmistojen saatavuutta järjestelmän ulkopuolisille toimijoille, jotka tarjoavat pelejä valtakunnassa, ja lisäksi estäisi valtakunnassa toimivia peliohjelmistojen alihankkijoita tarjoamasta peliohjelmistoja järjestelmän ulkopuolisille yrityksille valvontaviranomaisen tietämättä.

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

Toimilupahakemukselle asetettavat vaatimukset ja toimiluvan muuttaminen

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että luvanvaraisuudesta on aina säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset

edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoimista. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (ks. esim. PeVL 48/2017 vp, PeVL 69/2014 vp, PeVL 65/2014 vp, ja PeVL 22/2014 vp).

Valtakunnassa oli aikanaan rahapelitoiminnan osalta muodollinen toimilupajärjestelmä, jossa myönnettiin rinnakkaiset yksinoikeutta ilmentävät rahapeliluvat kolmelle eri rahapeliyhteisölle. Perustuslakivaliokunta arvioi ehdotettua rahapelien ja muiden arpajaisten toimeenpanoa koskevaa lupasääntelyä ja nosti esille muun muassa tarpeen täsmentää luvan myöntämisen yleisiä edellytyksiä ja lupaharkintaa koskevia säännöksiä (PeVL 23/2000 vp). Vuonna 2012 siirryttiin muodollisesti yksinoikeusjärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään, jonka myötä laissa todettiin tuolloin toimiluvan omanneet rahapeliyhteisöt toimialueineen suoraan nimeltä. Lainmuutokseen johtanutta hallituksen esitystä (HE 207/2010 vp) ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

Ehdotettu rahapeli- ja peliohjelmistotoimintaa koskeva toimilupajärjestelmä poikkeaisi merkittävästi aiemmasta muodollisesta toimilupajärjestelmästä eikä perustuslakivaliokunta siis ole aiemmin arvioinut nyt ehdotettavaa toimilupamenettelyä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut rahapelitoimintaan monilta osin rinnastuvan alkoholielinkeinon harjoittamiseen kohdistuvaa toimilupamenettelyä. Perustuslakivaliokunta on alkoholilain käsittelyn yhteydessä (PeVL 48/2017 vp) todennut, että lupahakemukselle asetettavat vaatimukset turvaavat osaltaan sitä, että elinkeinolupaa koskeva päätöksenteko on ennakoitavaa ja perustuu asianmukaiseen selvitykseen, jonka perusteella puuttuminen elinkeinonharjoittamisen vapauteen rajautuu oikeasuhtaisuusvaatimuksen edellyttämällä tavalla välttämättömään. Valiokunta totesi, että elinkeinovapauden kannalta olisi näistä syistä perusteltua säätää lupahakemuksen sisällöstä siten, että hakijan selvitysvastuun ala määritetään mahdollisimman täsmällisesti ja yhdenmukaisesti 13 §:ssä säädettävien hakijan yleisten edellytysten kanssa. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota tarpeeseen yksinkertaistaa ja tarkentaa hakijaan liittyviä yleisiä edellytyksiä koskevaa sääntelyä, koska kysymys on elinkeinonharjoittamisen edellytyksiä keskeisellä tavalla määrittävästä säännöksestä.

Ehdotetussa rahapelilaisissa säädettäisiin kolmesta eri toimilupatyypistä, yksinoikeustoimiluvasta, rahapelitoimiluvasta ja peliohjelmistotoimiluvasta. Siitä, minkälaiseen toimintaan kukin toimilupa voitaisiin myöntää, säädettäisiin lain 5, 6 ja 7 §:ssä. Yksinoikeustoimiluvan myöntämisen ja voimassaolon yleisistä edellytyksistä säädettäisiin 8 §:ssä sekä rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan myöntämisen ja voimassaolon yleisistä edellytyksistä 9 §:ssä. Jos luvan myöntämisen edellytykset täyttyisivät, tulisi viranomaisen aina myöntää toimilupa. Viranomaisen harkintavalta olisi tältä osin sidottu laissa säädettyihin tarkkarajaisiin edellytyksiin. Kaikkiin ehdotettuihin toimilupatyyppeihin sovellettavista hakijan luotettavuuteen ja sopivuuteen liittyvistä edellytyksistä säädettäisiin tyhjentävästi lain 10 §:ssä.

Lain 11 §:ssä olisi puolestaan lueteltu tyhjentävästi ne liitteet ja selvitykset, jotka hakijan tulee toimittaa toimilupahakemuksessa. Toimilupahakemuksessa edellytettävien tietojen sisältö olisi määritelty sen mukaan, mitkä tiedot olisivat välttämättömiä luvan myöntämistä koskevien edellytysten täyttymisen arvioimiseksi.

Rahapelilaisissa on katsottu välttämättömäksi säätää hakijan luotettavuuden ja sopivuuden arvioimisesta, koska rahapelitoiminnan on edellä mainitun mukaisesti katsottu olevan

erityislaatuista taloudellista toimintaa ja koska rahapelaamisesta aiheutuu haittoja ja siihen liittyy myös väärinkäytösriskejä. Toimilupahakemukselle ja toimilupien myöntämiselle asetettavaksi ehdotettujen edellytysten myötä pyrittäisiin varmistamaan, että toimilupaviranomainen saisi kaikki välttämättömät lupaharkinnan edellyttämät tiedot ja että rahapeli- ja peliohjelmistotoimintaa harjoittavat toimijat kykenisivät vastaamaan lainsäädännöllisistä velvoitteistaan.

Toimiluvan myöntämisen edellytyksiä ja toimilupahakemuksen sisältöä koskevien säännösten voidaan arvioida täyttävän edellytykset lupaharkintaa koskevan sääntelyn avoimuudesta, ennustettavuudesta ja tarkkarajaisuudesta. Rahapeli- ja ohjelmistotoimilupia koskevat säännökset olisivat edellä todettu huomioon ottaen oikeasuhteisia sekä myös syrjimättömiä, koska toimiluvan myöntämistä ei olisi rajoitettu hakijan oikeudellisen luonteen tai sijoittautumisvaltion osalta. Perustuslakivaliokunta on todennut, että toimivalta muuttaa elinkeinon harjoittamiseen oikeuttavaa lupaa tai sen ehtoja on sääntelyn suhteellisuuden kannalta syytä rajata tilanteisiin, joissa muutokset ovat välttämättömiä toiminnan edellytyksissä tapahtuneiden olennaisten muutosten takia (PeVL 62/2002 vp). Ehdotetussa laissa ei säädettäisi viranomaiselle toimivaltaa asettaa toimilupa ehtoja tai rajoituksia. Sen sijaan toimiluvanhaltijan toimiluvanvaraiseen toimintaan vaikuttavien edellytysten perusteista säädettäisiin tyhjentävästi laissa. Ehdotetun lain 18 §:ssä säädettäisiin toimiluvanhaltijan ilmoitusvelvollisuudesta ja toimiluvan muuttamisesta. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin tarkkarajaisesti niistä tilanteista, joissa valvontaviranomainen voisi muuttaa toimiluvan sisältöä. Edellytyksenä olisi aina toimiluvanhakijan oma hakemus toimiluvan muuttamiseksi. Toimiluvan muuttamista koskevan sääntelyn voidaan näin ollen arvioida olevan yhdenmukainen perustuslakivaliokunnan aikaisemman lausuntokäytännön kanssa.

Hallituksen esitykseen ei sisältyisi säännöksiä toimilupien määrällisestä rajoittamisesta kilpaillulla rahapelimarkkinalla. Hallituksen esitys pitää kuitenkin sisällään myös sääntelyä, jolla tietyt rahapeliä toimeenpanomuodot rajataan kilpaillun markkinan ulkopuolelle yksinoikeustoimiluvanhaltijan yksinoikeuteen. Yksinoikeuden säilyttämistä joidenkin rahapeliä toimeenpanomuotojen osalta käsitellään seuraavaksi.

#### Yksinoikeusjärjestelmän osittainen säilyttäminen

Hallitusohjelman mukaan osa rahapeliä toimeenpanomuodoista avattaisiin kilpaillulle markkinalla ja osa jäisi Veikkaus Oy:n yksinoikeuteen. Edellä kuvatun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella elinkeinovapaudesta ei voida katsoa seuraavan lähtökohtaista estettä säätää tiettyihin rahapelimuotoihin sovellettavasta yksinoikeudellisesta toimilupajärjestelmästä. Yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantavien rahapeliä osalta elinkeinovapautta rajoitettaisiin merkittävästi enemmän kuin kilpailluun toimilupajärjestelmään kuuluvien rahapeliä osalta, sillä kilpaillussa toimilupajärjestelmässä tarjottujen rahapeliä toimeenpanemiseen oikeuttava toimilupa voitaisiin myöntää jokaiselle laissa säädettävät edellytykset täyttävällä hakijalla, kun taas yksinoikeudellinen toimilupa voitaisiin myöntää ainoastaan valtion määräysvallassa kirjanpitolain mukaisesti olevalle osakeyhtiölle, jonka toimialana on rahapeliä toimeenpano. Ehdotetun sääntelyn ilmentämää eri rahapelimuotojen erilaista kohtelua voidaan kuitenkin pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä, kun otetaan huomioon, että ehdotetun lainsäädännön tavoitteet, jotka edellä todetusti muodostavat hyväksyttävän perusteen elinkeinovapauden rajoittamiselle rahapelitoiminnan osalta, voidaan yksinoikeustoimiluvan piiriin kuuluvien rahapeliä kohdalla saavuttaa tehokkaimmin varaamalla oikeus kyseisten rahapeliä toimeenpanoon valtion määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle. Yksinoikeuden piiriin kuuluvien rahapeliä osalta säännellyn rahapelijärjestelmän ulkopuolelle suuntautuva pelaaminen ei nykytilanteesta muodosta



vastaavaa ongelmaa lainsäädännön tavoitteiden tehokkaan toteutumisen kannalta kuin kilpaillussa toimilupajärjestelmässä toimeenpantavien rahapelimuotojen kohdalla, joiden pelaamisesta merkittävä osa tapahtuu nykyisellään muiden palveluntarjoajien kuin arpajaislain nojalla pelien toimeenpanoon lakisääteisen yksinoikeuden omaavan Veikkaus Oy:n tarjoamissa rahapeleissä.

Mikäli yksinoikeuden piiriin jätettävät rahapelit saatettaisiin kilpaillun toimilupajärjestelmän piiriin, saattaisi tämä vaikeuttaa edellä kuvattujen rahapelitoiminnan sääntelyä ohjaavien tavoitteiden toteutumista, sillä todennäköisenä seurauksena olisi tällöin kyseisten rahapelien tarjonnan lisääntyminen sekä valtion olennaisesti heikommat edellytykset ohjata ja valvoa niiden toimeenpanoa. Näin ollen ehdotetulle sääntelyratkaisulle, jossa raha-arpajaiset, veikkauspelit sekä fyysiset kasinopelit ja rahapeliautomaatit jätetään muista rahapeleistä poiketen valtion määräysvallassa olevan toimijan yksinoikeuden piiriin kuuluviksi, voidaan katsoa olevan elinkeinonvapauden rajoittamisen näkökulmasta hyväksyttävät perusteet. Ehdotetun lainsäädännön tältä osin synnyttämän asetelman voidaan katsoa olevan jossain määrin analoginen voimassa olevan alkoholilainsäädännön kanssa, jossa Alko Oy:n yksinoikeudeksi on alkoholilain 6 §:n 2 momentissa säädetty alkoholijuomien vähittäismyynti eräin poikkeuksin. Perustuslakivaliokunta on arvioinut uutta alkoholilakia koskevaa hallituksen esitystä (HE 100/2017 vp) koskevassa lausunnossaan (PeVL 48/2017 vp) sääntelyä muun muassa perustuslain 18 §:n 1 momentin turvaamaan elinkeinonvapauden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ei ilmene, että valiokunta olisi pitänyt ehdotettua sääntelyä, jossa tietyt alkoholijuomat ovat Alko Oy:n yksinoikeuden piirissä ja tietyt alkoholijuomat taas vähittäismyyntilupavaatimuksen piirissä, ongelmallisena elinkeinonvapauden rajoittamisen näkökulmasta.

Yksinoikeustoimiluvan myöntämisen edellytysten tulee olla myös suhteellisuusperiaatteen mukaisia, toisin sanoen välttämättömiä edellä mainittujen hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Ehdotetussa sääntelyssä yksinoikeustoimiluvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että toimiluvanhaltija on valtion määräysvallassa oleva osakeyhtiö. Edellyttämällä valtion määräysvaltaa yksinoikeuden haltijassa pyritään varmistamaan valtion edellytykset ohjata ja valvoa tiukasti yksinoikeuden haltijaa ja sen harjoittamaa rahapelien toimeenpanoa. Tätä tavoitetta ei lähtökohtaisesti ole mahdollista saavuttaa yhtä tehokkaasti esimerkiksi mallissa, jossa yksinoikeustoimilupa voitaisiin myöntää myös sellaiselle yksityisomisteiselle rahapeliyhtiölle, jossa valtiolla ei olisi omistuksensa kautta viimekätistä mahdollisuutta käyttää määräysvaltaa. Valtion määräysvallan edellyttäminen yksinoikeuden haltijassa voidaan täten katsoa suhteellisuusperiaatteen mukaiseksi.

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. Vaikka esityksessä esitetään säilytettäväksi yksinoikeus joidenkin rahapelien toimeenpanomuotojen osalta, esityksellä tosiasiallisesti vähennettäisiin rahapelielinkeinoon liittyvää, elinkeinonvapauteen puuttuvaa rajoitussääntelyä. Ehdotetun sääntelyn katsotaan olevan oikeasuhtaista tavoiteltuun päämäärään nähden.

### **12.3 Rahapelien markkinointi ja sponsorointi**

Sananvapaus

Esitykseen sisältyviä rahapelien markkinointia koskevia säännöksiä on arvioitava sananvapauden näkökulmasta. Uuden rahapelilain 4 lukuun ehdotetaan sisällytettäväksi markkinointia koskevat säännökset. Lain 51 §:ssä säädettäisiin pitkälti voimassa olevan arpajaislain säännöksiä vastaavasti siitä, missä rahapelejä saa markkinoida ja mitä pelejä saa markkinoida. Sääntelyä on joltain osin tarkennettu, johtuen siirtymisestä uuteen rahapelijärjestelmään, jossa osaa rahapeleistä toimeenpantaisiin jatkossa kilpailluilla rahapelimarkkinoilla. Uutena sääntelynä olisi muun muassa nettikasinopelien markkinoinnin vapauttaminen. Ehdotettu 52 §, jossa säädetään kielletyistä markkinointikeinoista ja –tavoista, vastaisi voimassa olevan arpajaislain sääntelyä. Ehdotetun 53 §:n mukainen alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin kohdistettavan markkinoinnin kieltä koskeva sääntely vastaisi myös pääsääntöisesti nykytilaa. Sääntelyä ehdotetaan kuitenkin laajennettavaksi urheilutapahtumiin ja muihin yleisötapahtumiin, jotka on suunnattu alaikäisille. Lain 54 §:ssä ehdotettu suoramarkkinointikielto olisi uusi. Sponsorointia koskeva sääntely, joka sisältyisi ehdotetun lain 56 §:ään, olisi myös uutta. Lisäksi lain 4 §:n mukaista markkinoinnin määrittelmää olisi täsmennetty ja lakiin ehdotetaan uutta säännöstä, jossa määriteltäisiin markkinoinnin kohdistaminen valtakuntaan. Rahapelilaisissa kiellettäisiin myös muiden kuin rahapelilaisissa tarkoitettujen, rahapelien toimeenpanoon oikeutettujen toimiluvanhaltijoiden rahapelien markkinointi. Sääntelyn lähtökohta vastaisi nykytilaa, jossa ainoastaan yksinoikeustoimijan toimeenpanemien rahapelien markkinointi on sallittu.

Nyt arvioitavaan sääntelyyn sisältyy voimassa olevan arpajaislain tavoin myös mahdollisuus seuraamusmaksun määräämiseen. Rahapelilain 84 §:ssä ehdotetaan säädettävän oikeudesta määrätä seuraamusmaksu lain 4 lukuun sisältyvien markkinoinnista annetun säännösten rikkomisesta. Perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Hallinnollisia seuraamuksia koskeva valtiosääntöoikeudellinen arviointi on jaksossa 12.5.3.

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöiden mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp). Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena (PeVL 19/1998 vp, s. 5/I). Julkistamisella tarkoitetaan kaikenlaista viestien julkaisemista, levittämistä ja välittämistä. Säännöksestä ilmeneviä sananvapauden ulottuvuuksia ei tulekaan tulkita liian kapeasti (PeVL 52/2010 vp).

Säännös kieltää sekä perinteisen viestien ennakkotarkastuksen että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi luvan asettamista painotuotteiden julkaisemisen ehdoksi (HE 309/1993 vp). Sananvapaus ei estä siihen sisältyvien oikeuksien rajoittamista jälkikäteiseen valvontaan perustuvan sääntelyn keinoin, kunhan sääntely täyttää perusoikeusrajoituksilta edellytettävät yleiset vaatimukset. Rajoitusten tulee olla muun muassa täsmällisiä ja oikeasuhtaisia, eikä niillä saa puuttua perusoikeuden ytimeen. Siten esimerkiksi pitkälle menevät väljät poliittisen ilmaisuvapauden käytön kriminalisoinnit voivat olla sananvapauden kannalta ongelmallisia (PeVL 26/2002 vp, HE 309/1993 vp).

Sananvapautta ei ole sidottu mihinkään viestinnän muotoon, esimerkiksi painettuun sanaan, vaan sananvapaudella turvataan viestintää riippumatta viestin ilmaisemiseen tai julkistamiseen

käytettävästä menetelmästä (HE 309/1993 vp). Sananvapaus ymmärretään perustuslaissa laajasti ja välineneutraalina (esim. PeVL 60/2001 vp). Sananvapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille (HE 309/1993 vp).

EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus sananvapauteen. Tämä oikeus sisältää mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia viranomaisten siihen puuttumatta ja alueellisista rajoista riippumatta. Artikla vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaa. Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut, ettei sananvapautta koskeva oikeus ole ehdoton, vaan se on suhteutettava siihen tehtävään, joka sillä on yhteiskunnassa. Tästä syystä sananvapauden käyttöä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiallisesti palvelevat yleisen edun mukaisia tavoitteita eikä rajoituksilla puututa suojattuihin oikeuksiin rajoituksilla tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin tämän oikeuden keskeistä sisältöä. Lisäksi YK:n kansalaisoikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 19 artiklan mukaan jokaisella on oikeus mielipiteen vapauteen ilman ulkopuolista puuttumista.

Perustuslakivaliokunnan mukaan sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin, joskaan valiokunta ei ole pitänyt tällaista viestintää sananvapauden ydinalueelle kuuluvana. Valiokunnan käytännön mukaan mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin muuten olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (PeVL 18/2014 vp, PeVL 6/2012 vp, PeVL 3/2010 vp, PeVL 54/2006 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan PeVL 15/2010 vp, että arpajaislain nojalla toimeenpantujen rahapeliin markkinointiin kohdistuvat rajoitukset ovat toiminnan erityisluonne huomioon ottaen oikeasuhtaisia ja taustalla olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää kansanterveyden edistämiseen ja lasten suojeluun liittyviä perusteita. Tuolloin ehdotetut markkinoinnin rajoitukset (HE 96/2008 vp) olivat valiokunnan näkemyksen mukaan perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta melko väljiä, mutta vastasivat kuitenkin pitkälti tavoitteiltaan samantyyppisen perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella hyväksytyin alkoholilain 33 §:n säännöksiä eivätkä olleet tällaisessa sääntely-yhteydessä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut myös arpajaislain sääntelyn ulkopuolisen rahapeli-toiminnan markkinointia suhteessa sananvapauteen. Valiokunta on todennut esimerkiksi, että ainoastaan rahapeleihin kohdistuvaa, täsmennettyä mainontakieltoa voidaan pitää uhkapeliluonteisiin arpajaisiin liittyvien sosiaalisten haittojen, väärinkäytösten ja oikeusturvan riskien vuoksi hyväksyttävänä sananvapauden rajoituksena. Sääntelyn on perustuslakivaliokunnan mukaan tällöinkin täytettävä rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvat täsmällisyyden ja tarkkuuden vaatimukset (PeVL 22/2001 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioinut myös markkinoinnin määritelmää. Valiokunnan mukaan hallituksen esityksessä laeiksi arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta (HE 96/2008 vp) ehdotettu markkinoinnin määritelmä vastaa pitkälti alkoholilain 33 §:n mainontaa koskevaa sääntelyä. Tällainen sääntely, jolla pyritään selkeyttämään ilman lupaa toimeenpantujen arpajaisten markkinoinnin kieltoa ja siihen liittyvää kriminalisointia ei ole perustuslain 12 §:n ja perustuslain 8 §:n sisältämän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallista (PeVL 15/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan PeVL 40/2013 vp mietojen alkoholijuomien markkinointikiellon ulottamista kuluttajien tuottamaan tai jakamaan kuvalliseen tai sanalliseen sisältöön. Perustuslakivaliokunta katsoi, että säännöksen taustalla oli tässäkin tapauksessa

samat hyväksyttävät perusteet kuin muillekin alkoholimainonnan rajoituksille. Rajoituksen tavoitteena oli lisäksi sinänsä hyväksyttävällä tavalla ottaa huomioon kaupallisen viestinnän erityisesti sosiaaliseen mediaan liittyvät uudenlaiset toteuttamistavat. Valiokunta katsoi kuitenkin, että sananvapauden suojan kannalta ongelmallista oli se, ettei ehdotetun säännöksen sanamuoto näyttänyt täysin yksiselitteisesti sulkevan kiellon ulkopuolelle sananvapauden ydinalueelle kuuluvaa kuluttajien välistä omaehtoista viestintää, vaikka kuluttajien oikeutta lähettää tai vastaanottaa haluamaansa aineistoa ei esityksen perustelujen mukaan ehdotettu rajoitettavan. Ehdotus ei siten täyttänyt perustuslakivaliokunnan mukaan sananvapauden rajoitukselta edellytettävää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Valiokunta esitti säännöstä täsmennettävän siten, että siitä käy selkeämmin ja yksityiskohtaisemmin ilmi sekä mainostajan aktiivinen myötävaikuttaminen että se, minkälaista mainontaa kiello koskee.

Perustusvaliokunta käsitteli lausunnossaan PeVL 46/2021 vp arpajaislain markkinointisäännösten täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Ehdotettu 14 b § piti valiokunnan mukaan sisällään lukuisia tulkinnanvaraisia säännöksiä. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut mainonnan pitkälle menevät rajoitukset mahdollisiksi esimerkiksi alkoholilain yhteydessä (ks. PeVL 54/2006 vp, s. 2—3). Valiokunta on myös tavoitteiltaan samantyyppisiin alkoholilain mainonnan rajoituksiin viitaten pitänyt perustuslain kannalta ongelmattomina aikaisempia arpajaislainsäädäntöön sisältyviä mainonnan rajoituksia huolimatta siitä, että rajoitukset olivat valiokunnan mukaan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta melko väljiä (PeVL 15/2010 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan mielestä suhteessa tähänkin käytäntöön arpajaislain 14 b §:n ehdotettu sääntely oli huomattavan avointa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta ehdotettua sääntelyä täsmennettiin eduskuntakäsittelyn aikana. Uuden rahapelilain 49 § vastaisi voimassa olevan arpajaislain 14 b §:ää.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt arpajaislain vastaiseen rahapelitoimintaan liittyvää markkinointia myös tietoyhteiskuntaakaan (nykyisin laki sähköisen viestinnän palveluista) muuttamista koskevan hallituksen esityksen yhteydessä (HE 82/2017 vp). Hallituksen esityksessä esitettiin radio- ja televisiotoiminnan ohjelmistotoimilupien myöntämisedellytyksiä tarkennettavaksi niin, että ohjelmistotoimilupaa ei myönnettäisi, jos on perusteltua syytä epäillä hakijan rikkovan arpajaislain rahapelien markkinointia koskevia säännöksiä. Lisäksi esityksessä ehdotettiin, että ohjelmistotoimilupa voitaisiin peruuttaa toimiluvanhaltijan rikkoessa toistuvasti ja vakavasti rahapelien markkinointia koskevia säännöksiä. Perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotetut muutokset säännöksiin toimilupien myöntämisedellytyksistä laajentavat valiokunnan myötävaikutuksella sinänsä säädettyä (ks. PeVL 18/2014 vp) tietoyhteiskuntaakaan lupia koskevaa, sananvapauden ennakkollista estettä merkitsevää sääntelyä toimilupajärjestelmän tarkoituksen kannalta osin ongelmallisella tavalla. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että arpajaislaissa ehdotetut rajoitukset perustuivat toimilupajärjestelmän ja sen tarkoituksen ylläpitämistä tukevien järjestysluonteisten näkökohtien sijasta pääosin viestinnän sisältöön. Lupien myöntämisedellytyksiin ehdotettava vaatimus siitä, ettei hakijan perustellusta syytä epäillä rikkovan arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdan säännöstä, vaikutti perustuslakivaliokunnan mielestä muihin säännösehdoituksiin nähden verraten yhteismitattomalta. Valiokunnan mielestä hallituksen esityksessä ei esitetä sellaisia painavia perusteita, joita tämän kaltaisen ennakkollisen esteen hyväksyttävyyttä edellyttää (PeVL 19/1998 vp). Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen 25, 28, 36 ja 40 §:ssä ehdotettua sääntelyä lupien myöntämisen edellytyksistä on tämän johdosta muutettava siten, että viittaus arpajaislakiin poistetaan. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 40/2017 vp). Liikenne- ja viestintävaliokunta poisti perustuslakivaliokunnan lausuntoon liittyen ohjelmistotoimiluvan myöntämistä koskevista säännöksistä viittauksen arpajaislakiin (LiVM 21/2017 vp). Sähköisen

viestinnän palveluista annettuun lakiin tehtäisiin uuden rahapelilain johdosta teknisluonteinen muutos.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sananvapautta koskeva oikeuskäytäntö on runsasta. Tuomioistuin on todennut sananvapauden olevan demokraattisen yhteiskunnan kulmakiviä ja sekä yksilön itsensä että yhteiskunnan kehittämisen perusedellytys. Sitä voidaan kuitenkin lailla rajoittaa, jos painava yhteiskunnallinen syy sitä edellyttää ja rajoitus on oikeasuhtainen tavoiteltuun päämäärään nähden. Ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kohdan mukaan sananvapauden käyttämiseen liittyy myös vastuuta ja velvollisuuksia, mitä myös tuomioistuin on ratkaisukäytännössään korostanut. Tuomioistuin on suhtautunut tiukemmin sananvapauden rajoitukseen silloin, kun kyse on oikeuden ydinalueelle kuuluvasta poliittisesta ilmaisusta tai julkisesta keskustelusta, jotka koskevat yleisen mielenkiinnon kohteena olevaa asiaa. Sen sijaan esimerkiksi kaupallisen ilmaisun osalta rajoituksiin on suhtauduttu hyväksyvämmiin (esim. Markt intern Verlag GmbH and Klaus Beermann v. Saksa, tuomio 20.11.1989, Mouvement Raélien Suisse v. Sveitsi, Suuren jaoston tuomio 13.7.2012).

Kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut sananvapauden rajoituksen oikeuttamista esimerkiksi terveyden suojelemiseksi, tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota siihen, onko rajoitusten kohteena oleva ilmaisu ollut haavoittuvien ryhmien, kuten esimerkiksi lasten saatavilla. Esimerkiksi tapauksessa Société de conception de presse et d'édition ja Ponson v. Ranska (26935/05), 5.3.2009, tuomioistuin katsoi tupakkatuotteiden mainonnan osalta, että se, että mainonta oli omiaan kannustamaan erityisesti nuoria käyttämään tupakkatuotteita, oli riittävä ja tarkoituksenmukainen peruste rajoittaa sananvapautta.

Ehdotetulla markkinointia koskevalla sääntelyllä voidaan katsoa olevan vaikutuksia sananvapauden käyttämiseen. Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden ydinalueella. Ehdotettu säännös muun muassa sisältäisi yksityiskohtaisen luettelon tietyistä kielletyistä markkinointikeinoista ja -tavoista. Merkityksellistä ehdotetun rahapelilain 4 luvun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on se, että sääntelyssä ei ehdoteta asetettavaksi sananvapauden ennakkollisia esteitä, vaan kyse on sananvapauden sisältyvien oikeuksien rajoittamisesta jälkikäteiseen valvontaan perustuvan sääntelyn keinoin. Markkinointia koskevat rajoitukset eivät myöskään kohdistuisi kuluttajien väliseen omaehtoiseen viestintään. Sääntelyn voidaan katsoa täyttävän myös perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen ottaen huomioon se, että säännökset vastaavat pitkälti voimassa olevia perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä markkinoinnin rajoituksia koskevia säännöksiä.

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

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2018:86 on käsitelty arpajaislain vastaisen markkinoinnin suhdetta sananvapauteen. Poliisihallitus oli kieltänyt suomalaista yhtiötä

markkinoimasta ulkomaista rahapeliyhtiötä internetsivuillaan ja sosiaalisessa mediassa. Suomalaisen yhtiön internetsivuilla ja sosiaalisen median tileillä oli ollut maininta yhteistyöstä ulkomaisen rahapeliyhtiön kanssa ja rahapeliyhtiön tunnus. Suomalaisen yhtiön ja ulkomaisen rahapeliyhtiön välillä oli solmittu sponsorointisopimus, jossa oli vastiketta vastaan sovittu, että suomalainen yhtiö tuo ulkomaiselle rahapeliyhtiölle lisänäkyvyyttä muun ohella internetissä ja sosiaalisessa mediassa. Näkyvyys oli ilmennyt asiassa muun ohella siten, että ulkomaisen rahapeliyhtiön logo on ollut näkyvillä internetsivustolla ja sosiaalisessa mediassa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että asiassa on kysymys arpajaislain 4 §:ssä tarkoitetusta markkinoinnista. Korkein hallinto-oikeus arvioi kokonaisuutena asiassa saadusta selvityksestä ja muun ohella ulkomaisen rahapeliyhtiön ja suomalaisen yhtiön välillä solmitusta sponsorointisopimuksesta, että ulkomainen rahapeliyhtiö kohdistaa rahapelipalveluja ja niiden mainontaa myös Suomeen. Korkein hallinto-oikeus totesi, että arpajaislain tavoite on sinänsä sellainen, joka voi oikeuttaa sananvapauden rajoittamiseen rahapeliä mainonnassa, kunhan rajoitus on riittävän tarkkarajainen ja oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan Poliisihallituksen kieltopäätöksessä asetettu sananvapauden rajoitus koskee suomalaisen yhtiön aputoiminimen internetsivustolla ja sosiaalisessa mediassa tapahtuvaa ulkomaisen rahapeliyhtiön markkinointia eikä kieltopäätös rajoita suomalaisen yhtiön tai sen aputoiminimen internetissä tapahtuvaa viestintää muulla tavoin. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan markkinoinnin kieltämistä koskeva Poliisihallituksen päätös on hyväksyttävä suhteessa arpajaislain tavoitteeseen vähentää pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja eikä se siten sisällä perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaista sananvapauden rajoitusta.

#### Elinkeinovapaus

Ehdotetulla markkinointia koskevalla sääntelyllä voidaan katsoa olevan merkitystä myös perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa rajoittavan perustuslaissa turvattua elinkeinovapautta markkinointia ja mainontaa rajoittamalla. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Rajoitus elinkeinovapautteen voi kuitenkin olla hyväksyttävä ja suhteellisuusperiaatteen mukainen, kun kyse on erityislaatuista taloudellisesta toiminnasta. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, että arpajaisien toimeenpano on elinkeinovapauden näkökulmasta sellaista erityislaatuista taloudellista toimintaa, jonka luvanvaraistamista on pidettävä hyväksyttävänä arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, arpajaisista aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi sekä rikosten ja väärinkäytösten estämiseksi (PeVL 23/2000 vp). Voimassa olevassa arpajaislaissa on rajoitettu markkinointia sisällöllisesti ja siten, että ainoastaan Veikkaus Oy:n rahapeliä markkinointi on sallittu. Ehdotettuun rahapelilakiin sisältyisi edellä kuvatusti vastaavan kaltaista markkinoinnin sisältöä koskevaa sääntelyä. Lisäksi ilman rahapelilain mukaista toimilupaa toimeenpantujen rahapeliä markkinointi olisi lain 75 §:n nojalla kielletty. Toisaalta esityksellä mahdollistettaisiin uusien toimiluvanhaltijoiden rahapeliä markkinointi. Elinkeinovapautta rajoittavan markkinointia koskevan sääntelyn voidaan katsoa olevan perusteltu esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi ja täyttävän perusoikeuden rajoittamisen edellytykset.

#### 12.4 Valvontatoimivaltuudet

##### Poistomääräys

Rahapelilain 78 §:ään ehdotetaan valvontaviranomaiselle rahapeliä toimeenpanoa tai markkinointia koskevan lainvastaisen verkkosisällön poistamista ja verkkotunnuksen

verkkotunnusrekisteristä poistamista koskevaa toimivaltuutta. Ehdotettu toimivaltuus on merkityksellinen perustuslain 12 §:ssä turvatu sananvapauden ja 18 §:ssä turvatu elinkeinovapauden kannalta.

Poistomääräystä koskeva sääntely olisi rahapelitoiminnan näkökulmasta uutta sääntelyä eikä sitä näin ollen ole aiemmin arvioitu perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt poistomääräyksen tyyppistä estomääräystä lausunnoissaan PeVL 15/2006 vp ja PeVL 60/2001 vp. Lisäksi perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa tulkintakäytännössään arvioinut sananvapauden suhdetta internetissä tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämiseen (PeVL 43/2018 vp ja PeVL 4/2019 vp) sekä Ruokaviraston toimivaltuuteen määrätä internetsivusto suljettavaksi (PeVL 6/2019 vp). Terroristisen sisällön osalta valiokunta on korostanut muun muassa sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden merkitystä, sekä sitä, että sääntelyssä huolehditaan poistamismääräyksen kohteena olevien tahojen oikeusturvasta (PeVL 43/2018). Tekijänoikeuslakia koskevassa arvioinnissa valiokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa kohtuullisuusarvioinnin merkittävyyteen. Ruokaviraston toimivaltuuksia koskevassa tarkastelussa valiokunta on korostanut erityisesti sitä, että koko internetsivuston sulkeminen tulisi olla viimesijainen keino ja sulkemisen perusteet tulisi sitoa sivustolla olevien tietojen ilmeiseen lainvastaisuuteen. Sananvapauden rajoittamista verkkosisällön estämisessä on käsitelty myös oikeuskäytännössä (KHO:2013:136)

Sananvapauden sisältyä perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaudella turvataan myös kaupallista viestintää. Perustuslakivaliokunta on käytännössään vakiintuneesti katsonut, että sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin. Niihin voidaan kuitenkin kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällöllisellä ydinalueella olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (PeVL 40/2013 vp, s. 2, PeVL 6/2012 vp, s. 2—3, PeVL 17/2011 vp, s. 2, PeVL 21/2010 vp, s. 3—4 ja PeVL 3/2010 vp, s. 2). Keskeistä on, että toimivallan käyttö on viimesijaista ja että sille on perusteltu ja painava syy. Tällaiseksi on katsottu esimerkiksi vaara ihmisen terveydelle tai kuluttajien johtaminen olennaisella tavalla harhaan (PeVL 6/2019 vp).

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on lain mukaan oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Momentissa käytetty ilmaisu "lain mukaan" viittaa mahdollisuuteen rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla (HE 309/1993 vp, s. 67/II). Sananvapauden ja elinkeinovapauden kohdistuvien rajoitusten perustuslainmukaisuus ratkaistaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella (PeVM 25/1994 vp, s. 4—5). Tältä kannalta keskeistä on se, onko rajoitus tarkkarajainen ja täsmällisesti määritetty, onko rajoitukselle olemassa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät perusteet ja onko rajoitus painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima sekä täyttykö perusoikeusrajoitukselle asetettu oikeasuhtaisuusvaatimus eli onko rajoitus välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi ja muutoinkin oikeasuhtainen. Sääntelyn oikeasuhtaisuus edellyttää, että toimivallan käyttö suhteutetaan vahingon tai riskin vakavuuteen ja että se on oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (PeVL 5/2009 vp). Erityisesti pelkäästään verkossa toimivan elinkeinonharjoittajan rajapinnan sulkeminen voi muodostua elinkeinonharjoittamisen vapauden esteeksi, miksi ehdotettuja toimivaltuuksia tulee käyttää porrastetusti ja viimesijaisesti ainoastaan muiden keinojen osoittautuessa riittämättömiksi.

Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi ratkaisussaan KHO:2013:136 arvioinut lapsipornografian levittämisen estotoimista annetun lain säännösten suhdetta sananvapauden ennakkollisten esteiden kieltoon. Arvioitaessa estotoimilain säännöksiä suhteessa perustuslain

sisältämään sananvapauden ennakkollisten esteiden kieltoon lähtökohtana oli se, että estotoimilain säännökset voitiin jättää soveltamatta vain sillä edellytyksellä, että soveltaminen olisi selvästi ja riidattomasti ollut ristiriidassa perustuslain kanssa. Tässä arvioinnissa merkityksellistä oli erityisesti se, että sivusto otettiin lapsipornosivustoluetteloon vasta sivuston tultua jo julkaistuksi, joten sivustolle oli ollut mahdollista päästä. Viesti oli siten voitu julkaista ja vastaanottaa. Lisäksi voitiin ottaa huomioon, että estotoimilaissa tarkoitettuun menettelyyn eräiltä osin rinnastettavia menettelytapoja mahdollistavat lait sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta oli käsitelty perustuslakivaliokunnassa ja katsottu voitavan säätää tavallisessa lainsäätämisyksessä. Estotoimilain säännösten soveltaminen ei ollut ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 12 §:n 1 momenttiin sisältyvän ennakkollisen esteen asettamisen kiellon kanssa sen enempää sivuston ylläpitäjän kuin internetkäyttäjienkään kannalta. Tämän jälkeen oli arvioitava, oliko estotoimilain säännösten soveltaminen muulla kuin ennakkollisen esteen kieltoon liittyvällä perusteella ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Punnittaessa estotoimilain säännösten soveltamisesta sananvapauden toteutumisen aiheutuvan rajoituksen hyväksyttävyyttä oli otettava huomioon säännösten tarkoitus muiden perusoikeuksien turvaajana, niiden täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä niiden soveltamiseen liittyvät oikeusturvatakeet.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on ensinnäkin se, että edellytyksenä rahapelilain 78 §:ssä tarkoitetun toimivaltuuden käyttämiselle olisi, että toimenpiteiden perusteena olevassa toiminnassa rikottaisiin rahapelilain säännöksiä. Lainvastaisen verkkosisällön poistomääräys voitaisiin antaa myös väliaikaisena, jolloin se olisi voimassa, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu. Ehdotettuun rahapelilakiin ei myöskään ehdoteta sisällytettäväksi sananvapauden ennakkollisia rajoituksia. Rajoituksille voidaan katsoa myös olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet pelaajan oikeusturvan takaamiseksi, rahapeleihin liittyvien väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi ja siten, että rahapelihaitat ovat mahdollisimman vähäisiä. Elinkeinovapaus koskee lainmukaista toimintaa, kun taas valvontaviranomaisen verkkorajapintaa koskevat kiellot ja poistomääräykset kohdistetaan lainvastaiseen toimintaan, mistä syystä rajoittamisen katsotaan olevan perusteltua. Poistomääräystä koskevalle sääntelylle katsotaan olevan painava yhteiskunnallinen tarve, jotta uudessa markkinatilanteessa, jossa olisi useita toimiluvanharjoittajia ja jossa myös todennäköisesti esiintyisi rahapelijärjestelmän ulkopuolista toimintaa, voitaisiin tehokkaasti puuttua mahdolliseen lainvastaiseen toimintaan ja siltä osin toteuttaa hallitusohjelman tavoitetta valvonnan tehostamisesta.

Perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattu omaisuudensuoja kattaa paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla, myös vallan määrätä siitä. Verkkorajapintaan kohdistuvat poistomääräykset rajoittavat palveluntarjoajan tai tuotteen markkinoijan valtaa määrätä poistomääräyksen kohteena olevien tuotteiden käytöstä, ja siten puututaan myös omaisuudensuojaan. Voidaan katsoa, että myös omaisuudensuojan rajoittaminen ehdotetun toimivaltuuden käyttämiseksi kuvatun kaltaisesti yleisen edun suojaamiseksi täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

#### Tarkastusoikeus

Valvontaviranomaisen tarkastusoikeudesta ehdotetaan säädettäväksi rahapelilain 67 §:ssä. Vastaavanlainen sääntely sisältyy voimassa olevaan arpajaislakiin. Tarkastusoikeutta koskevaa säännöstä täsmennettiin vuoden 2022 alussa voimaan tulleen arpajaislain uudistuksen yhteydessä (HE 135/2021 vp). Perustuslakivaliokunta ei antamassaan lausunnossaan kiinnittänyt huomiota ehdotettuun sääntelyyn (PeVL 46/2021 vp).



Tarkastus voitaisiin 67 §:n nojalla tehdä toimiluvanhaltijan ja asiamiehen tiloihin, tietojärjestelmiin ja toimintaan, jos tarkastus on välttämätöntä valvontatehtävän suorittamiseksi. Tarkastusoikeutta ei ehdoteta ulottuvaksi kotirauhan piiriin kuuluvaan tilaan eli pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyyn tilaan. Yritysten tiloissa tehtävien tarkastusten osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että hallintolain 39 §:n säännökset hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä yhdessä hallintolain 6 §:n sisältämien hallinnon oikeusperiaatteiden kanssa täyttää tarkastusten toteuttamista koskevalle lainsäädännölle asetettavat perustuslain 10 §:n 1 momentista johtuvat vaatimukset (PeVL 5/2010 vp). Ehdotetun sääntelyn katsotaan olevan yhdenmukainen perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön kanssa.

## 12.5 Seuraamukset

### 12.5.1 Toimeenpanon ja markkinoinnin kieltäminen

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

Vuoden 2022 alusta voimaan tulleen arpajaislain uudistuksen yhteydessä (HE 135/2021 vp) perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan kiinnittänyt huomiota arpajaislain kielto­säännöksiin, joita ehdotettiin kyseisessä esityksessä laajennettavan siten, että kieltopäätös voitaisiin kohdistaa myös luonnollisiin henkilöihin (PeVL 46/2021 vp).

### 12.5.2 Toimiluvan peruuttaminen

Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä (PeVL 31/2006 vp). Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 16/2003 vp, s. 2/II, PeVL 44/2004 vp, s. 2—3, PeVL 48/2005 vp, s. 2/I, PeVL 8/2006 vp, s. 3/II).

Ennen vuotta 2012 valtakunnassa oli rahapelitoiminnan osalta muodollinen toimilupajärjestelmä ja arpajaislaissa säädettiin myös luvan peruuttamisesta. Perustuslakivaliokunta arvioi ehdotettua luvan peruuttamista koskevaa sääntelyä ja totesi säännöksen olevan tarpeettoman väljä, kun siinä viitattiin lain rikkomiseen yleensä. Valiokunta katsoi, että luvan peruuttamisen edellytyksiä on syytä tarkistaa siten, että kyse on nimenomaan arpajaistoiminnan kannalta olennaisesta lain rikkomisesta (PeVL 23/2000 vp).

Rahapelilain 79 §:ssä säädettäisiin toimiluvan peruuttamisen edellytyksistä. Ehdotetun pykälän mukaan peruuttamisedellytykset olisivat osin pakottavia ja osin harkinnanvaraisia. Peruuttamisedellytykset luettelaisiin tyhjentävästi pykälän 1 ja 2 momentissa. Toimiluvan peruuttaminen olisi viimesijainen keino puuttua lainsäädännön vastaiseen toimintaan. Tämä ilmenisi 79 §:n 3 momentista, jonka mukaan toimilupa 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. Toimiluvan peruuttamisen viimesijaisuutta ilmentää vielä pykälän 4 momentti, jonka mukaan toimiluvanhaltijalle olisi asetettava kohtuullinen määräaika toiminnassa havaittujen puutteellisuuksien korjaamiseksi ennen toimiluvan peruuttamista koskevan päätöksen tekemistä. Toimilupa voitaisiin kuitenkin peruuttaa ilman tällaista määräaika, jos se olisi välttämätöntä rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi ja taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämiseksi. Ehdotetussa säännöksessä on huomioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään edellyttämät vaatimukset.

### 12.5.3 Rangaistuksenluonteiset hallinnolliset seuraamukset

#### Rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämisen perusteet

Hallituksen esityksessä ehdotettuja rikemaksua ja seuraamusmaksua koskevia rahapelilain säännöksiä tulee arvioida perustuslain näkökulmasta. Rikemaksua koskeva sääntely olisi uutta. Seuraamusmaksua koskevat säännökset puolestaan vastaisivat pitkälti voimassa olevaan arpajaislakiin sisältyviä säännöksiä, joita perustuslakivaliokunta arvioi vuoden 2022 alusta voimaan tulleen arpajaislain uudistuksen yhteydessä (PeVL 46/2021 vp - HE 135/2021 vp).

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että ehdotetun seuraamusmaksujärjestelmän liittäminen arpajaislain rahapelien markkinointia koskeviin rajoituksiin korostaa vaatimusta sääntelyn täsmällisyydestä ja että seuraamusmaksua tulisi käyttää vain sellaisissa tapauksissa, joissa rikkomus "osoittaa selkeää piittaamattomuutta" noudattaa arpajaislain 14 b §:ää tai 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua kieltoa.

Ehdotetun rahapelilain 80 §:n mukainen rikemaksu voitaisiin määrätä sellaisissa tilanteissa, joissa rikkomuksen laatu ei edellyttäisi rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöä, mutta hallinnollisen ohjauksen keinot eivät olisi riittäviä. Rikemaksu kohdistuisi vähäisempiin ja tarkasti yksilöityihin rikkeisiin. Ehdotetun 84 §:n mukainen seuraamusmaksu olisi esityksen mukaan ankarin hallinnollinen seuraamus. Kyseessä olisivat erittäin moitittavat teot, jotka joissakin tapauksissa saattaisivat täyttää jopa asianomaisen säännöksen rikkomista koskevan, rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön. Rikemaksu voitaisiin määrätä toimiluvanhaltijalle, toimiluvanhaltijan tilintarkastajalle sekä maksupalveluntarjoajalle ja kryptovaran tarjoajalle. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä toimiluvanhaltijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle. Rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä olisi se, että moitittava teko perustuisi tahallisuuteen tai huolimattomuuteen. Ehdotettujen rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämistä koskeva tarkastelu tapahtuisi aina laiminlyöntikohtaisesti.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 21/2020 vp todennut, että sen vakiintuneen tulkinnan mukaan hallinnolliset seuraamusmaksut eivät ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin veroja kuin maksujakaan vaan lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s.

2—3, PeVL 2/2017 vp, s. 4—5, PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on todennut, että rikosoikeudellinen rangaistus ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraalimpi hallinnollinen seuraamus. Valiokunnan mukaan maksuseuraamuksetkin voivat toimia yleisesti, jolloin niiden teho perustuu muun muassa valvontaan ja kiinnijäämisriskin suuruuteen sekä seuraamuksen nopeaan määrittämiseen (PeVL 9/2018 vp).

Ehdotettuja rikemaksua ja seuraamusmaksua olisi pidettävä rangaistusluonteisina taloudellisina seuraamuksina, jolloin ne rinnastuvat perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Rike- ja seuraamusmaksua koskevalle sääntelylle katsotaan olevan painava yhteiskunnallinen tarve, jotta uudessa markkinatilanteessa, jossa olisi useita toimiluvanharjoittajia ja jossa myös todennäköisesti esiintyisi rahapelijärjestelmän ulkopuolista toimintaa, voitaisiin tehokkaasti puuttua mahdolliseen lainvastaiseen toimintaan ja siltä osin toteuttaa hallitusohjelman tavoitetta valvonnan tehostamisesta. Ehdotetulla rike- ja seuraamusmaksujärjestelmällä arvioidaan olevan selkeä yleisesti vaikuttava vaikutus. Sääntelyn ja sen mahdollistaman lainvastaiseen toimintaan puuttumisen voidaan lisäksi katsoa vaikuttavan myönteisesti toimiluvanhaltijoiden oikeutettuihin odotuksiin säännellyn rahapelimarkkinan toimivuudesta ja ennakoitavuudesta sekä ohjaavan toimijoita lainmukaiseen toimintaan lisäämällä moitittavasta toiminnasta aiheutuvia kustannuksia ja muita negatiivisia seurannaisvaikutuksia. Näin tarkasteltuna rike- ja seuraamusmaksua koskevan sääntelyn voidaan katsoa myös myötävaikuttavan elinkeinovapauden toteutumiseen käytännössä sekä terveeseen kilpailuun perustuvan rahapelimarkkinan kehittymiseen ja ylläpitämiseen.

Rikemaksusta ja seuraamusmaksusta säädettäisiin rahapelilaisissa siten, että säännöksistä ilmenisi tarkkarajaisesti maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteet, oikeusturva samoin kuin seuraamusten täytäntöönpano. Hallinnollisia seuraamuksia koskevissa säännöksissä on pyritty sovittamaan yhteen yhtäältä seuraamusten täsmällisyys ja oikeasuhtaisuus ja toisaalta seuraamusten käytön joustavuus ja varoittavuus. Valvontaviranomaisella tulisi olla joustavat mahdollisuudet määrätä kussakin lainsäädännön rikkomis- tai laiminlyöntitapauksessa vallitsevat olosuhteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisin seuraamus. Ehdotetut hallinnolliset seuraamukset mahdollistaisivat tehokkaan puuttumisen rahapelilainsäädännön vastaiseen menettelyyn. Vastaavan kaltaista hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä sisältyy muun muassa finanssialan lainsäädäntöön ja kilpailulainsäädäntöön. Seuraamusmaksua koskevaa sääntelyä ehdotetaan laajennettavaksi nykyisestä siten, että seuraamusmaksun määrittämisen perusteena voisi olla tahallisen teon lisäksi myös huolimattomuuteen perustuva rikkomus tai laiminlyönti. Myös muilla toimialoilla seuraamusmaksu voi perustua tahallisuuteen tai huolimattomuuteen.

Rikemaksun ja seuraamusmaksun määrittämisen perusteena ovat laiminlyönnit ovat moninaisia. Rikemaksun ja seuraamusmaksun oikeasuhtaisuuden kannalta säännöksissä on huomioitu muun muassa lainvastaisten tekojen luonne sekä toimet vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi. Rahapelilain 81 §:ssä säädettäisiin tilanteista, joissa viranomaisen voisi jättää

rikemaksun määräämättä. Lain 87 §:n mukaan seuraamusmaksua ei esitetäsi määrättäväksi eikä määrättäisi, jos rikkomus on vähäinen tai sen määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana taikka jos asianomainen taho on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi välittömästi sen havaitsemisen jälkeen eikä rikkomus ole vakava tai toistuva. Lakiin sisältyisi myös säännökset rikemaksun ja seuraamusmaksun suhteesta siten, että rikemaksun sijaan voitaisiin määrätä seuraamusmaksu, jos teko tai laiminlyönti olisi erityisen moitittava. On myös huomattava, että ennen rike- tai seuraamusmaksun määräämistä toimiluvanhaltijalle tai muulle harkittavana olevan sanktion kohteena olevalle taholle varattaisiin mahdollisuus korjata tiedoissa oleva virhe tai puute, tai antaa muuta asiaan vaikuttavaa selvitystä. Rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämisen perusteet ilmenevät niitä koskevista säännöksistä yksiselitteisesti. Maksuvelvollisuuden perusteita on näin ollen pidettävä riittävän tarkkarajaisina.

### Rikemaksun ja seuraamusmaksun määrä

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan (PeVL 15/2016 vp) huomiota siihen, että sanktioita koskevan sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista (PeVL 74/2002 vp, s. 5, PeVL 12/2006 vp, s. 2—3, PeVL 11/2009 vp, s. 7—8, PeVL 58/2010 vp, s. 6/D). Perustuslakivaliokunta on pitänyt hallinnollisten sanktioiden oikeasuhtaisuuden kannalta merkittävinä paitsi säännöksiä sanktioiden euromääräisestä suuruudesta myös säännöksiä seuraamuksen suuruuden määräytymisessä huomioon otettavista seikoista ja seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä. Valiokunta on myös käytännössään edellyttänyt, että viranomaisen harkinnan sanktion määräämättä jättämisestä tulee olla sidottua harkintaa siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä (PeVL 49/2017 vp, PeVL 39/2017 vp).

Valiokunta on aiemmassa käytännössään pitänyt oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta arveluttavana sitä, että eräistä varsin vähäisenä pidettävistä laiminlyönneistäkin seuraavan laiminlyöntimaksun suuruus ehdotettiin olevan vähintään 500 euroa (PeVL 58/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 15/2016 vp viitannut edellä mainittuun lausuntoon, ja pitänyt luonnolliselle henkilölle määrättävää viiden miljoonan euron seuraamusmaksua tähän nähden suhteellisen ankaralta seuraamukselta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut lausunnossaan rahapeliin markkinointia koskevien säännösten rikkomisesta määrättävän seuraamusmaksun suuruuden oikeasuhtaisuutta. Valiokunnan mielestä ehdotetut seuraamusmaksut olivat suhteellisen suuria, erityisesti siltä osin kuin tarkoituksena on soveltaa niitä myös luonnollisiin henkilöihin. Perustuslakivaliokunnan huomiot eivät kuitenkaan edellyttäneet muutoksia ehdotettuihin seuraamusmaksun määriin. Perustuslakivaliokunnan mielestä seuraamusmaksun oikeasuhtaisuuden kannalta oli huomionarvoista, että sitä määrättäessä otetaan huomioon muun muassa rikkomuksen laatu, laajuus, vakavuus ja kestoaika, rikoksella saavutettu hyöty sekä toimet vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi. Seuraamusmaksua ei myöskään esitetä määrättäväksi eikä määrätä, jos rikkomus on vähäinen tai sen määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana taikka jos asianomainen taho on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi välittömästi sen havaitsemisen jälkeen eikä rikkomus ole vakava tai toistuva (PeVL 46/2021 vp).

Rikemaksun ja seuraamusmaksun suuruus perustuisi aina kokonaisarviointiin. Määrättävä rikemaksu olisi vähintään 1 000 euroa ja enintään 100 000 euroa. Erityisen moitittavan teon osalta rikemaksun sijaan voitaisiin määrätä seuraamusmaksu. Seuraamusmaksun määrästä säädettäisiin erikseen oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden osalta. Oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu saisi olla enintään neljä prosenttia kyseisen rikkomuksen päättymistä edeltäneen vuoden liikevaihdosta, kuitenkin enintään viisi miljoonaa euroa.

Seuraamusmaksun on kuitenkin oltava vähintään 10 000 euroa. Luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään neljä prosenttia hänen rikkomuksensa päättymistä edeltäneenä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan, kuitenkin enintään 40 000 euroa. Seuraamusmaksun olisi kuitenkin oltava vähintään 3 000 euroa. Jos tuloja ei voida luotettavasti selvittää, ne voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Rikemaksun ja seuraamusmaksun määrän perusteista olisi näin ollen katsottava säädetyt riittävän tarkkarajaisesti.

#### Kaksoisrangaistavuuden kieltö

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määrätään *ne bis in idem* -kiellosta eli kaksoisrangaistavuuden kiellosta, jonka mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 7 kohdassa ja EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklassa on määräykset kiellosta. Kiellon katsotaan sisältyvän myös perustuslain yksilön oikeusturvaa koskevan 21 §:n 2 momentin säännökseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, jotka on lailla turvattava (HE 309/1993 vp ja PeVL 17/2013 vp). Oikeuskäytännössä *ne bis in idem* -kieltoa on tulkittu siten, että hallinnollisella seuraamuksella tai hallinnollisessa järjestyksessä ei saa sanktioida käyttäytymistä, jota käsitellään rikosasiassa (KKO 2013:59).

Ehdotetun rahapelilain 75 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohtien mukaiset rikkomukset olisivat ainoat teot, jotka täyttäisivät sekä hallinnollisen seuraamuksen määräämisen perusteena olevan teonkuvan että rikoslaissa rangaistavaksi säädetyt teon tunnusmerkistön.

Kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioimiseksi rahapelilakiin sisällytettäisiin säännös seuraamusmaksun suhteesta rikosoikeudelliseen sääntelyyn. Ehdotetun 86 §:n 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 saa määrätä myöskään sille, jolle on samasta rikkomuksesta annettu rikosasiassa tuomio. Jos samasta rikkomuksesta on vireillä seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia tai se on ratkaistu, syytetty ei saa nostaa eikä tuomiota rikosasiassa antaa. Säännöksellä varmistetaan, ettei samasta teosta voida määrätä useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia.

Muiden rahapelilain 84 §:ssä seuraamusmaksulla sanktioitujen laiminlyöntien ja rikkomusten osalta ei olisi vastaavaa päällekkäisyyttä rikoslain 17 luvun 16 a §:n mukaisen rahapelirikoksen tai 16 b §:n mukaisen arpajaisrikoksen teonkuvien kanssa. Seuraamusmaksun perusteena olevat teot eroaisivat myös rikemaksulla sanktioitavista rikkomuksista ja laiminlyönneistä. Näin ollen kaksoisrangaistavuuden kieltöä koskevaa *ne bis in idem* -vaikutusta ei näiltä osin syntyisi.

#### 12.5.4 Hallinnollisen seuraamuksen ja muun päätöksen julkistaminen

Rahapelilain 92 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valvontaviranomaisen velvollisuudesta julkistaa rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämistä koskeva päätös, toimiluvan peruuttamista koskeva päätös ja rahapelin toimeenpanon tai markkinoinnin kieltämistä koskeva päätös. Kyse olisi uudesta sääntelystä. Finanssivalvonnasta annetun lain 43 §:ään sisältyy vastaavanlaiset säännökset hallinnollisen seuraamuksen ja muun päätöksen julkistamisesta. Finanssivalvonnasta annettuun lakiin sisältyi aiemmin säännökset julkisen huomautuksen

julkistamisesta. Lakia säädettäessä perustuslakivaliokunta ei ottanut lausunnossaan kantaa huomautuksen julkistamiseen (PeVL 28/2008 vp - HE 66/2008 vp) eikä myöskään seuraamuksen julkistamista koskeviin säännöksiin niitä koskeneiden lainmuutosten yhteydessä (PeVL 17/2012 vp - HE 32/2012 vp).

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

#### 12.5.5 Rikosoikeudelliset seuraamukset

Perusoikeuksia rajoittavien kriminalisointien sallittavuutta arvioidaan samalla tavoin kuin perusoikeusrajoituksia ylipäätään. Rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuksien rajoittamiseen kohdistuvat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityiset edellytykset.

Suhteellisuusvaatimus edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi ja onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla, perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla keinolla kuin kriminalisoinnilla. Myös rangaistusseuraamuksen ankaruus on yhteydessä suhteellisuusvaatimukseen. Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset. Fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle. Kriminalisointiin usein kytkeytyvä viranomaisen toimivallan laajentuminen voi sekkin olla suhteellisuusvaatimuksen kannalta merkityksellinen seikka.

Sääntelyä on arvioitava myös perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 26/2002 vp, PeVL 15/2013 vp). Rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä on otettava huomioon myös suhteellisuusvaatimus perusoikeusrajoitusten yleisenä edellytyksenä (ks. esim. PeVL 41/2001 vp, PeVL 15/2013 vp). Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (ks. esim. PeVL 23/1997 vp, PeVL 15/2013 vp.)

Rahapelilainsäädännön rikkomuksiin liittyviä kriminalisointeja on käsitelty perustuslakivaliokunnassa, kun rikoslakiin ehdotettiin arpajaisrikoksen rinnalle lisättäväksi uutena rikosnimikkeenä rahapelirikos (PeVL 15/2010 vp). Valiokunta katsoi tuolloin, että voimassa olevan rangaistussääntelyn eriyttämiseksi ja osittaiselle ankaroitamiselle ehdotetulla tavalla ei ollut perustuslaillista estettä.

Rikoslain rahapelirikosta koskeviin säännöksiin tehtäisiin uuden rahapelilain johdosta välttämättömät terminologiaa ja säännösviittauksia koskevat täsmennykset. Esityksessä ei tältä osin ehdoteta kriminalisoinnin laajentamista. Rahapelirikoksena säädettäisiin rangaistavaksi lainvastaisen rahapelitoiminnan ehkäisemisen näkökulmasta keskeiset teot, joita olisivat muun

muassa rahapelien toimeenpano ilman rahapelilain edellyttämää toimilupaa. Arpajaisrikoksen rahapelejä koskeviin kohtiin tehtäisiin uuteen rahapelijärjestelmään siirtymisen aiheuttamat välttämättömät muutokset. Arpajaisrikoksen soveltamisala laajenisi jonkin verran voimassa olevaan lakiin nähden. Arpajaisrikoksena säädettäisiin rangaistavaksi lainvastaisen rahapelitoiminnan ehkäisemisen näkökulmasta keskeiset teot, joita olisivat ensinnäkin rahapelilain ikärajoja koskevien säännösten rikkominen, sekä keskeisten rahapelien markkinointia koskevien säännösten rikkominen. Kyse olisi rahapelien toimeenpanoa koskevan sääntelyn rikkomuksista, joita ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista säätää rangaistavaksi rahapelirikoksena. Rikoslaisa rangaistavaksi ehdotetut rikkomukset kohdistuisivat erityisesti alaikäisten suojelemiseksi ehdotettujen rahapelilain toimeenpanoa ja markkinointia koskevien säännösten rikkomiseen. Markkinointisääntelyn rangaistavuuden ala supistuisi verrattuna voimassa olevan rikoslain arpajaisrikosta koskevaan sääntelyyn. Rahapelaamista koskevan ikärajasäännöksen ja pelikasinon ja pelialin sisäänkäyntiä koskevan säännöksen tahallisuuteen tai huolimattomuuteen perustuvasta rikkomisesta voidaan voimassa olevan arpajaislain nojalla tuomita arpajaisrikkomuksesta sakkoon.

Rangaistavaksi säätämislle on aiemmin katsottu olevan painava yhteiskunnallinen tarve, mikä on edelleen olemassa uuteen toimilupaperusteiseen rahapelijärjestelmään siirryttäessä. Tunnusmerkistöissä olisi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti täsmällisesti ja konkreettisesti kuvattu ne teot, jotka säädettäisiin rangaistavaksi. Rangaistusasteikkoihin ei ehdotettaisi muutoksia. Rikosoikeudellisten seuraamusten ja rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten osalta ei olisi päällekkäisyyttä lukuun ottamatta rahapelilain 75 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohtien mukaiset rikkomuksia, jotka olisivat ainoat teot, jotka täyttäisivät sekä hallinnollisen seuraamuksen määräämisen perusteena olevan teonkuvan että rikoslaisa rangaistavaksi säädetyt teon tunnusmerkistön. Rahapelilain 86 §:ään ehdotetaan sisällytettäväksi kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioimiseksi säännökset seuraamusmaksun suhteesta rikosoikeudelliseen sääntelyyn.

## **12.6 Valvontamaksut ja yksinoikeustoimiluvasta suoritettava korvaus**

Valvontamaksujen veronluonteisuus

Valvontamaksua koskevaa sääntelyä tulee arvioida perustuslain 81 §:n näkökulmasta. Sen mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Valvontamaksua koskeva sääntely olisi uutta rahapelilainsäädännössä eikä perustuslakivaliokunta ole sitä näin ollen arvioinut. Perustuslakivaliokunta on arvioinut esimerkiksi Finanssivalvonnan valvontamaksua ja todennut, että se on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan vero. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan verona tai veronluonteisena maksuna pidetään rahasuoritusta, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista, eikä maksun suorittaminen ole velvoitetulle subjektille vapaaehtoista, vaan johtuu esimerkiksi sen harjoittaman toiminnan luonteesta (ks. PeVL 41/2004 vp, PeVL 67/2002 vp ja PeVL 28/2008 vp). Verolaista tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan ilmetä yksiselitteisesti verovelvollisuuden piiri (PeVL 36/2005 vp, s. 3). Valiokunnan käytännön mukaan lain säännösten tulee olla myös sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua (ks. esim. PeVL 41/2004 vp ja PeVL 36/2005 vp, s. 2–3).

Ehdotetussa rahapelilaisissa säädettäisiin, että toimiluvanhaltijoilta peritään valvontamaksu, jonka suuruuden määräytymisen perusteet riippuisivat toimilupatyypistä. Valvontamaksusta säädettäisiin rahapelilain 6 luvussa. Kilpaillun markkinan osalta toimijoiden maksettavaksi tulevien valvontamaksujen määrä olisi porrastettu siten, että valvontamaksu olisi suurempi niille toimijoille, joilla on suurempi pelikate. Valvontaviranomaisen valvontatoiminnasta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset katettaisiin lähtökohtaisesti valvontamaksuilla, jotka perittäisiin toimiluvanhaltijoilta.

Perustuslakivaliokunta on viestintämarkkinamaksua ja väylämaksua koskevilla lausunnoissaan (PeVL 44/2005 vp s. 3 ja PeVL 45/2005 vp s. 3) todennut, että arviomaksatuksen kaltaiset säännökset viranomaisen arvioon perustuvasta verotuksesta ovat verolainsäädännössä yleisiä. Valiokunnan mukaan tällaisen sääntelyn taustalla on ajatus, ettei verovelvollisuuteen liittyvän ilmoitus- tai tietojenantovelvollisuuden laiminlyönti saa merkitä vapautusta veron suorittamisesta. Verovelvollinen voi yleensä välttää arvioverotuksen antamalla verotuksen toimittamista varten asianmukaiset tiedot viranomaiselle. Valiokunta on myös lausunnoissaan todennut, että tilanteissa, joissa vaadittavaa tietoa ei ole, ei käytännössä ole oikeasuhtaisuuden ja hyvän hallinnon muiden vaatimusten kannalta asianmukaista, vaihtoehtoista, keinoa kuin arvioiminen. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lain säännösten tulee olla myös sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua (ks. esim. PeVL 28/2008 vp, PeVL 41/2004 vp ja PeVL 36/2005 vp, s. 2–3). Perustuslakivaliokunta on viestintämarkkinamaksua ja väylämaksua koskevilla lausunnoissaan todennut, että oikeusturvan kannalta on lisäksi olennaista, että maksupäätöksessä on mainittava arvion perusteet ja että päätökseen voi hakea valittamalla muutosta. Lisäksi perustuslakivaliokunta on tuonut esiin myös sen, että lakiehdotusta on hyvän hallinnon vaatimusten asianmukaisen huomioon ottamisen takia aiheellista täydentää säännöksellä viranomaisen velvollisuudesta kehottaa yritystä arvioinnin uhalla antamaan maksun määräämistä varten tarvittavat tiedot (PeVL 44/2005 vp s. 3 ja PeVL 45/2005 vp s. 4).

Valvontamaksuja koskevat rahapelilain säännökset vastaisivat monilta osin Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain (1209/2023) säännöksiä. Perustuslakivaliokunta on todennut aiemman Finanssivalvonnan valvontamaksulain täyttävän perustuslain vaatimukset (PeVL 28/2008 vp). Valvontamaksua koskevat säännökset sisältävät yksityiskohtaiset säännökset maksun määräytymisen perusteista, joihin ei sisältyisi valvontaviranomaisen harkintavaltaa. Lakiin sisältyisi myös säännökset valvontamaksun määräämisestä arviointiperusteella. Säännökset koskisivat ainoastaan tilanteita, joissa maksun määräämiseksi vaadittavia tietoja ei ole annettu lainkaan tai ne on annettu ilmeisen virheellisenä tai puutteellisena siten, että tiedot eivät voi olla maksun perusteena. Arviointi ei olisi viranomaisen vapaata harkintaa, vaan siinä on otettava huomioon kaikki käytettävissä oleva pelikatteen suuruuteen vaikuttavista seikoista. Lakiin sisältyisi myös säännös viranomaisen velvollisuudesta kehottaa tietojen toimittamiseen. Laissa säädettäisiin myös valvontamaksun määräytymisestä, jos rahapelitoimiluvanhaltijalla ei olisi ollut toimilupaa valvontamaksun määräämistä edeltävänä vuonna. Lisäksi lakiin sisältyisi säännökset valvontamaksun alentamisesta. Lakiin sisältyisi täsmälliset perusteet maksun määräytymiselle ja valvontamaksun suuruuden täsmäyttämiseksi toteutuneen pelikatteen mukaisesti. Toimiluvanhaltijoiden oikeusturvasta huolehdittaisiin mahdollistamalla oikaisuvaatimuksen tekeminen, jonka johdosta tehtyyn päätökseen voisi puolestaan hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen.

Yksinoikeustoimiluvasta suoritettava korvaus valtiolle

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa on mahdollista, että hallituksen esityksessä ehdotettu valtiolle suoritettava yksinoikeuskorvaus (ehdotetun rahapelilain 19 §) rinnastuisi



valtiosääntöoikeudellisesti veroon. Korvaus määräytyisi yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantujen rahapelien tuottojen perusteella, eikä korvaus siten olisi sidottu valtiolle yksinoikeuden myöntämisestä aiheutuviin kustannuksiin tai perustuisi valtion maksuperustelakiin, jonka 6 §:ssä maksun suuruudeksi asetetaan suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrä. Näin ollen ehdotettu sääntely on lähtökohtaisesti syytä toteuttaa perustuslain 81 §:n 1 momentin valtion veroja koskevalta sääntelyltä edellyttämällä tarkkuudella.

Edellä todetusti valtion verosta on säädettävä lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on edellytetty, että tällaisen lain säännökset ovat niin tarkkoja, että sitä soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua. Laista on myös yksiselitteisesti käytävä ilmi verovelvollisten piiri (PeVL 31/2010 vp, PeVL 17/2007 vp sekä PeVL 46/2004 vp). Riittämättömänä vaatimusten kannalta on pidetty esimerkiksi sääntelyä, joka jättää asetuksen antajalle sellaista harkintavaltaa, ettei veron suuruuden määrittely enää perustu lakiin (PeVL 31/2010 vp). Korvaus olisi toimilupakohtainen ja sen suorittaminen olisi edellytys yksinoikeustoimiluvan voimassaololle. Korvaus muodostuisi kahdesta erästä, peruskorvauksesta ja vuotuisesta suhteellisesta korvauksesta. Rahapelilakiin sisältyisi säännökset yksinoikeuskorvauksen perusteesta ja sen suuruudesta sekä korvauksen laskemisesta ja korottamisesta. Laissa säädettäisiin myös yksinoikeustoimiluvanhaltijan oikeudesta hakea valtioneuvoston päätökseen muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut edellytykset.

## **12.7 Henkilötietojen käsittely ja tietojensaantioikeus**

Ehdotettuun rahapelilakiin sisältyvät viranomaisten ja rahapelejä toimeenpanevien toimiluvanhaltijoiden tietojensaantioikeutta, toimiluvanhaltijoiden oikeutta käsitellä henkilötietoja koskevat säännökset, toimilupa- ja valvontarekisteriä ja pelihaittarekisteriä koskevat sekä eräät muut henkilötietojen käsittelyyn liittyvät säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Henkilötietojen suojasta on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (esimerkiksi PeVL 14/2018 vp, PeVL 13/2016 vp).

Viimeaikaisessa lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on todennut, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia voidaan täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (PeVL 14/2018 vp ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuojasetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi valiokunnan mukaan jatkossa ensisijaisesti taata tietosuojasetuksen ja tietosuojalain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuojasetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. Arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan tietosuojasetuksen mahdollistamissa puitteissa tietosuojauudistuksen jälkeenkin syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. (Ks. esim. PeVL 51/2018 vp, PeVL 3/2017 vp ja PeVL 14/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyä pitäen lähtökohtana, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVL 14/2018 vp sekä PeVL 42/2016 vp ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunta on arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 14/2018 vp, PeVL 29/2016 vp ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tietosuojasetuksen riskiperustaisesta lähestymistavasta seuraa, että kansallista yksityiskohtaista ja täsmällistä lainsäädäntöä voidaan säätää myös silloin, kun tietojen käsittely muodostaa erityisen riskin muulla kuin asetuksen 9 tai 10 artiklassa säädettyllä perusteella. Kansallisen sääntelyn tulee tällöinkin olla yhteensopivaa asetuksen 6 artiklan kanssa (PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt myös erityistä huomiota sääntelytarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomainen (PeVL 14/2018).

Tietojen luovuttamisen osalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Valiokunnan mukaan salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (PeVL 17/2016 vp, s. 6, PeVL 12/2014 vp ja 62/2010 vp, s. 3/II—4/I ja niissä viitatus lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 62/2018 vp ja PeVL 17/2016) todennut, että viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä

jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta.

Rahapelilain 63, 64, 100 ja 101 §:ssä säädettäisiin toimivaltaisten viranomaisten, eli valvontaviranomaisen, THL:n ja sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen tietojensaantioikeudesta. Tietojensaantioikeudet kohdistuisivat toimiluvanhaltijoihin ja muihin viranomaisiin. Lain 11 §:ssä säädettäisiin toimilupahakemuksesta, 20 §:ssä pelaajien rekisteröinnistä ja henkilöllisyyden todentamisesta, 29 §:ssä keskitetystä peliestojärjestelmästä ja 34 §:ssä rahapelejä toimeenpanevien toimiluvanhaltijoiden oikeudesta käsitellä henkilötietoja ja 36 §:ssä yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan huolenpitovelvollisuudesta. Henkilötietojen käsittelyyn liittyisi myös pelijärjestelmien ja arvontalaitteiden sijaintia koskeva 46 §, yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan henkilöstöä koskeva 47 §, pelaajan yhteydenottoja koskeva 49 §, valvontaviranomaista koskeva 57 §, toimilupa- ja valvontarekisteriä koskeva 58 §, toimiluvanhaltijaluetteloa koskeva 59 §, viranomaisen henkilökunnan selvitysvelvollisuutta koskeva 62 § ja pelihaittarekisteriä koskeva 99 §. Osa ehdotetusta sääntelystä olisi voimassa olevaan arpajaislakiin nähden kokonaan uutta sääntelyä.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa säädetään käsittelyn lainmukaisuuden edellytyksistä. Artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Mainitun kohdan e alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on kiellettyä. Artiklan 2 kohdassa säädetään tilanteista, joissa 1 kohdassa tarkoitettua käsittelykieltoa ei sovelleta.

Ehdotettu henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti liikkumavaran puitteissa annettavaa lainsäädäntöä. Kansallinen erityissääntely voi koskea muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, käyttötarkoitusta, henkilötietojen luovuttamista, säilytysaikoja, erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä, rekisterinpitoa, rajoituksia rekisteröidyn oikeuksiin tai tietosuojaperiaatteisiin ja suoja-toimia. Kansallisen erityissääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja sen on oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Ehdotetun henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn tavoitteena olisi rahapelilain tavoitteiden mukaisesti rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen lisäksi pelaajien oikeusturvan takaaminen ja rahapeleihin liittyvien väärinkäytösten ja rikosten estäminen. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän vaatimuksen yleisen edun mukaisesta tavoitteesta. Ehdotettu tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran puitteissa annettava erityissääntely on arvioitu välttämättömäksi. Rahapelilain ehdotetut henkilötietojen käsittelyyn liittyvät säännökset tarkoittaisivat laajamittaista henkilötietojen käsittelyä. Sääntely koskee lisäksi joitakin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tai muutoin arkaluonteisina pidettäviä tietoja, joiden käsittely edellyttää siitä aiheutuvien riskien vuoksi yleislainsäädäntöä täydentävää täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä muun muassa henkilötietojen sallituista käsittelytarkoituksista, käsiteltävien tietojen sisällöstä, tietojen enimmäiskäsittelyajasta sekä tietojen luovuttamisesta. Rekisteröidyn perusoikeuksia ja etuja suojaisivat ehdotetun sääntelyn lisäksi tietosuoja-asetuksen mukaiset rekisteröidyn oikeudet sekä tietosuojan yleislainsäädännössä edellytetyt asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet näiden oikeuksien suojaamiseksi. Tavoiteltavia hyötyjä ei ole mahdollista saavuttaa ilman sääntelystä aiheutuvia yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia eikä ilman elinkeinotoimintaan kohdistuvia

velvoitteita. Yksityiselämän suojaa ei rajoitettaisi enempää kuin on tarpeen rekisterin käyttötarkoituksen kannalta, eikä ehdotetuilla säännöksillä loukattaisi yksityiselämän suojan ydinaluetta.

Siltä osin kuin kyse olisi viranomaisen oikeudesta saada tietoa muulta viranomaiselta tai luovuttaa tietoa muulle viranomaiselle sääntely olisi välttämätöntä julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyn vuoksi. Säännöksen mukaan viranomaisen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

Henkilötietojen käsittelyn ensisijainen oikeusperuste olisi 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, jonka perusteella rekisteröidyn oikeudet määräytyisivät. Käsittelyyn voidaan kuitenkin katsoa samanaikaisesti liittyvän myös e alakohtassa tarkoitettua yleistä etua koskevan tehtävän suorittamista tai julkisen vallan käyttöä. Erityisten henkilötietoryhmien osalta ehdotettu henkilötietojen käsittely perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä voidaan käsitellä, kun se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Erityisten henkilötietoryhmien käsittelyä koskevan sääntelyn on molemmissa tapauksissa oltava oikeasuhtaista tavoitteeseen nähden, siinä on noudatettava keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä on säädettävä asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

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

Henkilötietoja käsiteltäisiin ehdotetun rahapelilain nojalla myös muuhun kuin niiden alkuperäiseen keräämistarkoitukseen. Rahapeli- ja yksinoikeustoimiluvanhaltijat käsittelevät pelaajien tietoja rahapelilaisissa säädetyn henkilötietojen käsittelyn lisäksi suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla, jolloin käsittelyn oikeusperusteena on rekisteröidyn suostumus, sopimus tai rekisterinpitäjän lakisääteinen etu. Ehdotetun sääntelyn mukaan toimiluvanhaltija voisi käsitellä myös näiden oikeusperusteiden nojalla keräämiään tietoja lakisääteisen velvoitteensa noudattamiseksi, kun tiedot ovat välttämättömiä asiakkaiden oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi, väärinkäytösten selvittämiseksi tai rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Lisäksi pelaajien asiakastietoja voitaisiin luovuttaa viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin, kun tiedot olisivat näiden tehtävien kannalta tarpeellisia. Sääntelyä on tällöin arvioitava käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta vasten siten kuten tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään. Sääntelyn on oltava välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen

tavoitteiden turvaamiseksi. Näihin tavoitteisiin kuuluvat muun muassa unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet sekä rekisteröidyn suojelu.

Ehdotetut viranomaisen tietojensaantioikeutta koskevat 63, 64, 100 ja 101 §:n säännökset vastaisivat monilta osin voimassa olevia arpajaislain säännöksiä, ja ehdotettu toimilupa- ja valvontarekisteriä koskeva rahapelilain 58 § puolestaan arpajaislain valvontatiedostoa koskevaa pykälää. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista sääntelyn suhteesta henkilötietojen suojaan valiokunnan annettua lausuntonsa vuoden 2022 alusta voimaan tulleen arpajaislain uudistamisesta, jolloin lakiin sisällytettiin henkilötietojen käsittelyä koskevia uusia säännöksiä (PeVL 46/2021 vp). Voimassa olevaan arpajaislakiin verrattuna ehdotetun rahapelijärjestelmän muutoksen johdosta viranomaisten tietojensaantioikeus laajentuisi kuitenkin uudessa järjestelmässä koskemaan Veikkaus Oy:n sijasta kaikkia uuden toimilupajärjestelmän piiriin kuuluvia toimiluvanhaltijoita. Ehdotettujen viranomaisen tietojensaantioikeutta koskevien pykälien mukaan viranomaisten tietojensaantioikeus koskee myös mahdollisia salassa pidettäviä tietoja. Lisäksi sisällöllisesti uutta sääntelyä olisi 99 §:n mukainen pelihaittarekisteri, ja sen rekisterinpitäjyyttä koskevat säännökset, joita ei sisälly voimassa olevaan arpajaislakiin. Toimilupa- ja valvontarekisterin ja pelihaittarekisterin rekisterinpitäjien oikeus henkilötietojen käsittelyyn perustuisi käsittelytarkoitussidonnaiseen sääntelymalliin, jossa tietojen käsittelytarkoitus olisi sidottu rahapelilaissa säädettyihin viranomaistehtäviin ja toimivaltuuksiin. Tietojen käsittely ei olisi sidottu mihinkään tietojärjestelmään tai tekniseen ratkaisuun. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaista lähtökohtaa hyväksyttävänä sääntelyratkaisuna (PeVL 62/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp).

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

Rahapelilain 59 §:n, jossa säädettäisiin toimiluvanhaltijoita koskevasta luettelosta ja 92 §:n, jossa säädettäisiin hallinnollisen seuraamuksen ja muun päätöksen julkistamisesta, säännöksiin voisi liittyä henkilötietojen julkaisemista. Lähtökohtaisesti kyse julkistamisen kohteena olevissa tiedoissa olisi kyse elinkeinotoimintaa harjoittavien yritysten ja muiden yhteisöjen tietojen julkaisemisesta. Jos toimiluvanhaltijana tai seuraamuksen kohteena olisi luonnollinen henkilö, säännösten nojalla voitaisiin julkaista henkilön yksilöintitietona henkilön nimi. Perustuslakivaliokunta on arvioinut useita esityksiä, joissa on ehdotettu säädettäväksi mahdollisuudesta julkistaa tietoverkossa tietopalveluna tietoja, jotka sisältävät mm. henkilötietoja (esim. PeVL 2/2017 vp, PeVL 17/2019 vp, PeVL 17/2021 vp, PeVL 17/2016 vp). Valiokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (esim. PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Valiokunnan mukaan yleiseen tietoverkkoon sijoitettavan henkilörekisterin tietosisällöstä ei voida tehdä massahakuja, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisiä hakuja (esim. PeVL 2/2018 vp, PeVL 17/2018 vp, PeVL 17/2019 vp). Valiokunta on pitänyt tällaista rajausta eräissä tilanteissa edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisympäristössä (PeVL 32/2008 vp). Valiokunta on arvioissaan kiinnittänyt huomiota

myös luovutettavien tietojen sisältöön ja sääntelykontekstiin (PeVL 17/2021 vp). Ehdotettujen 59 ja 92 §:n säännösten katsotaan olevan välttämättömiä rahapelilain tavoitteiden saavuttamiseksi. Lain 59 §:n myötä voitaisiin saattaa yleisön helposti ja kootusti saataville tiedot voimassa olevista toimiluvista ja niiden haltijoista ja siten esimerkiksi taata pelaajien oikeusturvaa heidän saadessaan tietoa valtakunnassa rahapeliin toimeenpanoon oikeutetuista toimijoista. Lain 92 §:n säännöksillä tehostettaisiin osaltaan rahapelitoiminnan valvontaa ja ennaltaehkäistäisiin toimintaan mahdollisesti liittyviä väärinkäytöksiä. Sääntely mahdollistaisi myös hallinnollisen seuraamuksen ja muun päätöksen julkistamisen ilman sen kohteena olevan henkilön nimeä.

Toimiluvanhaltijan oikeudesta käsitellä henkilötietoja säädettäisiin 36 §:ssä. Voimassa olevaan arpajaislakiin verrattuna Veikkaus Oy:n oikeus käsitellä henkilötietoja muuttuisi rahapelejä toimeenpanevien toimiluvanhaltijoiden oikeudeksi käsitellä asiakkailtaan saamia tietoja ja käsitellä niihin liittyviä henkilötietoja. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, koska käsittely on tarpeen rekisterinpitäjänä toimivan toimiluvanhaltijan lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta käsittely perustuisi 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, joka mahdollistaa käsittelyn, kun se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Ehdotettu sääntely perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaiseen kansalliseen liikkumavaraan. Henkilötietojen käsittelyn suojatoimia on käsitelty säännöskohtaisissa perusteluissa. Toimiluvanhaltija voisi pykälässä tarkoitettujen 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. Pykälässä tarkoitettujen henkilötietojen sisällöstä säädettäisiin tietosuoja-asetuksessa ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä korostetun riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti yksityiskohtaisesti ja tarkkarajaisesti erityisesti siltä osin kuin on kyse erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tai muuten arkaluonteisista tiedoista, joiden käsittelystä voidaan arvioida aiheutuvan riskejä rekisteröidyn oikeuksille.

## **12.8 Oikeusturva ja muutoksenhaku**

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Rahapelilain 11 lukuun sisältyisi muutoksenhakua koskevat säännökset. Lisäksi lain 19 ja 78 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta. Lähtökohtaisesti rahapelilaisissa tarkoitettuihin viranomaisen päätöksiin voisi hakea muutosta hallinto-oikeudesta, mutta esitykseen sisältyisi myös tästä poikkeavia säännöksiä.

Toimiluvanhaltijoiden oikeusturvan varmistamista muutoksenhaun muodossa on käsitelty valvontamaksun ja yksinoikeuskorvauksen osalta edellä jaksossa 12.6. Lain 103 §:n 2 momenttiin sisältyisi arpajaislakia vastaavan kaltaiset säännökset, joiden mukaan 76 §:ssä tarkoitettua rahapelin toimeenpanon kieltämistä koskevaa päätöstä ja 79 §:ssä tarkoitettua toimiluvan peruuttamista koskevaa päätöstä olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin määrää. Kyse olisi senkaltaisista lain tavoitteiden toteutumisen

kannalta keskeisistä viranomaisen päätöksistä, joiden välitön täytäntöönpano olisi välttämätöntä. Päätöksen kohteen olisi mahdollista hakea muutoksenhaun yhteydessä täytäntöönpanon kieltoa.

Rahapelilain 78 §:ssä, joka koskee lainvastaisen verkkosisällön poistamista, säädettäisiin, että päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla, mutta se, johon päätös kohdistuu, ja säännöksiä rikkonut luonnollinen tai oikeushenkilö voisivat saattaa muun kuin väliaikaisena annetun päätöksen hakemuksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan. Oikeusturvan näkökulmasta merkityksellisenä on pidettävä myös sitä, että viranomaisen tulisi varata päätöksen saajalle sekä säännöksiä rikkoneelle luonnolliselle tai oikeushenkilölle tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöksen antamista, paitsi jos kuulemista ei voida toimittaa niin nopeasti kuin asian kiireellisyys välttämättä vaatii. Muutoksenhakua koskevat säännökset vastaisivat kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 12 §:n säännöksiä.

Rahapelilain 104 §:n mukaan valvontaviranomaisen antamaan 76 §:ssä tarkoitettuun rahapelin markkinoinnin kieltoon, markkinoinnin ja toimeenpanon kieltoon tai tällaisen kiellon tehosteeksi asetettuun uhkasakkoon ei saisi valittamalla hakea muutosta. Tämä tarkoittaisi myös sitä, näitä kieltopäätöksiä ja uhkasakkoa, joka on hallinnollinen pakkokeino, koskevassa muutoksenhaussa noudatettaisiin hallintolainkäyttölain järjestyksen sijaan osittain siviiliprosessuaalista järjestystä. Sääntely vastaisi pääosin voimassa olevan arpajaislain 66 a §:ää. Vastaavanlainen valituskielto markkinaoikeudellisten asioiden osalta sisältyy muun muassa alkoholilakiin ja tupakkalakiin. Päätösten kohteena olevien oikeusturvasta huolehdittaisiin sillä, että päätöksen saisi hakemuksella saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi, kuten edellä mainituissa muissa laeissa säädetään. Asia käsiteltäisiin markkinaoikeudessa markkinaoikeudellisena asiana. Muutoksenhaku markkinaoikeuden päätökseen ohjautuisi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 7 luvun 4 §:n nojalla valituslupaa edellyttäen korkeimpaan oikeuteen. Asian selvitysvelvollisuutta, vastuuta oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta sekä kiellon uudelleenmuotoilua käsitellään 104 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa. Seuraamusmaksua koskevat muutoksenhakusäännökset vastaisivat arpajaislain 62 i §:n voimassa olevaa sääntelyä, jonka yhteensopivuutta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa on arvioitu vuoden 2022 alusta voimaan tullutta arpajaislain muuttamisesta annettua koskevassa hallituksen esityksessä (HE 135/2021 vp). Perustuslakivaliokunnalla ei oikeusturvan osalta ollut huomauttamista esitykseen (PeVL 46/2021 vp). Seuraamusmaksuasiat käsiteltäisiin markkinaoikeudessa perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä. Oikeusturvan takeista huolehdittaisiin lisäksi siten, että muutoksenhaku seuraamusmaksun määräämistä koskevaan päätökseen valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi mahdollista ilman valituslupaa rahapelilain 105 §:n mukaisesti.

Rahapelilain 9 luvussa tarkoitettuja valtionavustuksia koskeviin valtionapuviranomaisen päätöksiin saisi valtionavustuslain 34 §:n nojalla vaatia oikaisua. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

Esityksessä olisi edellä kuvatuin perustein turvattu perustuslain 21 §:n mukainen oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

## **12.9 Suhde Ahvenanmaan itsehallintoon**

Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välisestä toimivallanjaosta johtuen ehdotettu uusi rahapelilaki ei tulisi voimassa olevan arpajaislain tavoin sovellettavaksi maakunnan alueella.

Esitykseen sisältyviä rahapelilain vastaista toimeenpanoa ja markkinointia sekä verotusta koskevia säännöshdotuksia on kuitenkin tarpeen arvioida suhteessa Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoon. Kyseisten rahapelilain säännösten osalta kyse on sääntelystä, jota sovelletaan valtakunnassa ja joka voisi tulla sovellettavaksi ahvenanmaalaiseen toimijaan, jos se ei hakisi rahapelilain mukaista toimilupaa ja rahapelilain vastaisesti toimeenpanisi tai markkinoisi rahapelejänsä valtakunnassa taikka tarjoaisi peliohjelmistopalveluita.

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin itsehallintolaissa erikseen säädetään. Itsehallintolaki ei muodollisesti ole perustuslaki, mutta se rinnastuu perustuslakiin vaikeutetun säätämisyjärjestyksen vuoksi (HE 1/ 1998 vp, s. 127/I). Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisyjärjestyksestä on perustuslain 75 §:n mukaan voimassa, mitä siitä itsehallintolaissa erikseen säädetään. Itsehallintolain 69 §:n mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on säädetty ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Arpajaislainsäädäntö kuuluu itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä lain 18 §:n 22 kohdan elinkeinotoimintaa koskevien säännösten nojalla maakunnan lainsäädäntövaltaan. Itsehallintolain 18 §:n 25 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta myös asioissa, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Saman pykälän 26 kohdan mukaan maakunnalla on niin ikään lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat uhkasakon asettamista ja tuomitsemista sekä muiden pakkokeinojen käyttöä, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa hallintotoimivalta ja budjettivalta kuuluvat itsehallintolain 23 ja 44 §:n nojalla maakunnan viranomaisille. Maakunnan itsehallintolaissa säädetty toimivalta on pois sulkeva siinä mielessä, että eduskunnan säätämä laki ei tule voimaan Ahvenanmaalla siltä osin, kuin asia kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Maakuntalailla ei kuitenkaan voida säätää maakunnan ulkopuolella tapahtuvasta toiminnasta.

Edellä kerrotusta johtuu, että valtakunnan lainsäädännöllä ei voida säätää maakunnan toimivaltaan itsehallintolain nojalla kuuluvista asioista. Valtakunnan lailla ei myöskään voida antaa valtion viranomaisen tehtäväksi käyttää hallintovaltaa tai pakkokeinoja asiassa, jossa toimivalta on maakunnan viranomaisilla (KKO 2001:38 ja 2001:79). Rikoslain alueellista soveltamisalaa arpajaisten toimeenpanon yhteydessä on arvioitu korkeimman oikeuden ratkaisussa (KKO 2005:27).

Perustuslakivaliokunta on aiempien valtakunnan arpajaislakia koskevien hallituksen esitysten yhteydessä arvioinut ehdotettujen arpajaislain säännösten suhdetta maakuntaan (PeVL 23/2000 vp, PeVL 22/2001 vp, PeVL 36/2001 vp ja PeVL 15/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että rahapelin toimeenpanona valtakunnassa tai rahapelin markkinointina ei voida pitää esimerkiksi ahvenanmaalaisen toimijan pelkkää suomenkielisten pelisivustojen saatavilla oloa internetissä. Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, että hallinnollisia pakkokeinoja voidaan kohdistaa Ahvenanmaalla toimivaan toimijaan vain, jos rahapelitoimintaa on toimeenpantu valtakunnan alueella (PeVL 15/2010 vp). Ottaen huomioon itsehallintolain toimivallanjakosääntely ja korkeimman oikeuden edellä mainitut ratkaisut, valtakunnan lakia voidaan soveltaa vain siltä osin kuin arpajais- tai rahapelitoiminta on toimeenpantu tai markkinoitu valtakunnassa.

Rahapelilakia sovellettaisiin rahapelilaissa tarkoitettuihin toimiluvanhaltijoihin yhdenmukaisesti niiden kotipaikasta riippumatta. Lakia sovellettaisiin siten myös sellaiseen



ahvenanmaalaiseen toimijaan, jolle olisi myönnetty rahapelilain mukainen rahapeli- tai peliohjelmistotoimilupa. Koska kyse olisi rahapelilain nojalla harjoitettavasta rahapelitoiminnasta, sitä valvoisi rahapelilain nojalla Lupa- ja valvontavirasto. Siltä osin kuin ahvenanmaalainen toimija harjoittaisi rahapelitoimintaa maakunnan lainsäädännön nojalla maakunnassa, rahapelitoimintaa valvoisi maakunnan hallitus. Esityksellä ei olisi vaikutusta tähän itsehallintolain mukaiseen toimivallanjakoon maakunnan ja valtakunnan välillä.

Ehdotetussa rahapelilaissa säädettyjä hallinnollisia pakkokeinoja voitaisiin lisäksi kohdistaa tai rikoslakia soveltaa luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön, jolla on kotipaikka Ahvenanmaalla, jos tällainen toimija aktiivisilla toimillaan markkinoisi tai panisi toimeen rahapelejänsä taikka tarjoaisi peliohjelmistopalveluita valtakunnan alueella ja sillä ei olisi rahapelilain edellyttämää toimilupaa.

Ehdotettuun rahapelilakiin ei sisälly säännöksiä maksu- tai verkkoliikenteen estämisestä eli niin sanotuista teknisistä estokeinoista. Tällainen sääntely voisi olla merkityksellistä Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntötoimivallan näkökulmasta jaksossa 6.2 kuvatun mukaisesti. Rahapelilain voimaantumisen jälkeen olisi tarkoitus seurata uuden rahapelimarkkinan toimintaa ja arvioida tarvetta säätää maksuliikenne-estoista ja verkkoliikenne-estoista ottaen huomioon muun muassa tekniset toteuttamismahdollisuudet ja suhteen Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntötoimivaltaan.

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

Rahanpesulakiin ehdotetuilla uuden rahapelilain edellyttämällä välttämättömillä muutoksilla ei arvioida olevan vaikutuksia maakuntaan. Rahanpesulainsäädännön mukaisesta valvonnasta vastuu on itsehallintolain 30 §:n mukaan lähtökohtaisesti valtakunnan viranomaisilla. Maakunnassa rahapelitoimintaa harjoittavan PAF:n ja sen asiamiesten osalta rahanpesulain mukainen valvontatoimivalta on siirretty sopimusasetuksella Poliisihallitukselta Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle eli maakunnan hallitus valvoo maakunnassa maakunnan lainsäädännön mukaista rahapelitoimintaa myös rahanpesulainsäädännön noudattamisen osalta. Uudessa rahapelijärjestelmässä uusi Lupa- ja valvontavirasto vastaisi valtakunnassa rahapelitoiminnan osalta rahanpesulainsäädännön valvonnasta. Rahapeli- ja rahanpesulainsäädäntöä koskevan valvontatoimivallan siirtyminen valtakunnassa Poliisihallitukselta Lupa- ja valvontavirastolle edellyttäisi uuden sopimusasetuksen antamista, jolla rahanpesulain mukainen valvontatoimivalta siirrettäisiin nykyisen sopimusasetuksen mukaisesti maakunnan hallitukselle siltä osin kuin olisi kyse maakunnassa tapahtuvan rahapelitoiminnan valvonnasta. Kyse olisi valtakunnan toimivaltaisen viranomaisen vaihtumisesta johtuvasta uuden sopimusasetuksen antamisesta. Vastaavalla tavalla annettiin uusi sopimusasetus (478/2024), kun rahapelitoimintaa maakunnassa aiemmin valvonut Lotterinspektionen lakkautettiin ja valvontavastuu siirtyi Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle.

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

Perustuslakivaliokunta on arpajaisverolain säätämisen yhteydessä antamassaan lausunnossa PeVL 9/1992 vp katsonut, että arpajaisvero on asiallisesta luonteeltaan voitonsaajan tuloveron korvaava vero, joka suoritetaan arpajaisten tuoton tai voittojen yhteenlasketun arvon perusteella. Finanssioikeudellisesta luonteestaan johtuen arpajaisveroa ei ole katsottu sellaiseksi määrättyyn elinkeinon tuottoon kohdistuvaksi tai huveista suoritettavaksi veroksi, joita itsehallintolain 18 §:n 5 kohdassa tarkoitetuilla elinkeino- ja huviveroilla on perustuslakivaliokunnan arvion mukaan tarkoitettu.

Arpajaisverolakiin ehdotettavat muutokset arpajaisverolakiin eivät muuta arpajaisveron luonnetta, vaan arpajaisveron voidaan edelleen katsoa olevan perusteiltaan voitonsaajien tuloveron korvaava vero. Kilpailluille avattavissa rahapeleissä arpajaisveron perusteena on jatkossakin niiden tuotto. Voitonsaajat eivät suorita tuloveroa rahapeleistä tai muista arpajaisista saamistaan voitoista, jos voitoista on suoritettu arpajaisveroa tai kysymys on tuloverolain 85 §:ssä tarkoitusta ETA-alueella toimeenpantavia rahapelejä ja muita arpajaisia koskevasta poikkeuksesta.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut rahapelilainsäädäntöä useamman lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä. Esityksessä on kyse rahapelilainsäädännön kokonaisvaltaisesta uudistuksesta, joka sisältää paljon uutta sääntelyä ja joka liittyy edellä kuvatun mukaisesti useisiin perustuslain säännöksiin. Hallitus pitää tämän vuoksi suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

# 1.

## **Rahapelilaki**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

### 1 luku

#### **Yleiset säännökset**

##### 1 §

##### *Lain soveltamisala ja tarkoitus*

Tässä laissa säädetään rahapelitoiminnasta ja sen valvonnasta.

Tämän lain tarkoituksena on taata rahapeleihin osallistuvien oikeusturva, estää rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja.

Lakia sovelletaan valtakunnan alueella harjoitettavaan tai sinne suunnattuun rahapelitoimintaan.

Lakia ei sovelleta:

1) valtakunnan alueella olevaan alukseen, jos kyse on Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksessa (SopS 49–50/1996) tarkoitetusta 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 tai rahapelitoimiluvanhaltijan toimeenpanemiin rahapeleihin liittyvien maksujen vastaanottaminen tai voittojen välittäminen taikka tilan luovuttaminen rahapeliautomaattien käytettävänä pitämiseen tai arvontalaitteiden käyttämiseen ei edellytä toimilupaa.

##### 3 §

##### *Rahapelien sekä niiden toimeenpanomuotojen ja pelipaikkojen määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *rahapeleillä* sellaisia pelejä, joihin pelaaja osallistuu rahavastiketta vastaan ja joissa pelaaja 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 arvonta suoritetaan ja arvonnin satunnaisuus varmistetaan myyntiajan jälkeen arvontaan osallistuvien arpojen kesken;

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 tapahtuu 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 rahabingolla* rahapelejä, joihin osallistutaan numeroita, merkkejä tai muita tunnuksia sisältävällä sähköisellä pelilipukkeella tai niihin rinnastettavalla sähköisellä tositteella ja joissa voitto perustuu arvottavien numeroiden, merkkien tai muiden tunnusten järjestäytymiseen pelaajan tositteella ja joissa voitto määräytyy tunnusten järjestäytymisen saavuttamiseen ennalta määritellyssä 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- ja noppa- 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 rahapeliin 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* rahapelituotteiden myyntiä, välittämistä tai tarjoamista pelattavaksi fyysisessä tai sähköisessä ympäristössä;

3) *rahapeliin toimeenpanolla valtakunnassa* rahapelituotteiden 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) *rahapelin toimeenpanijalla* luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka toimeenpanee rahapelejä;

5) *toimiluvanvalvontajalla* 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* yksinoikeustoimiluvanvalvontajan tai rahapelitoimiluvanvalvontajan rahapelejä varten pitämää pelaajalle avattua tiliä;

7) *markkinoinnilla* mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myyninedistämistoimintaa; epäsuoraa mainontaa on erityisesti tuotteen myyninedistäminen muun hyödykkeen mainonnan yhteydessä siten, että muun hyödykkeen tunnuksena käytetään sellaisenaan tai tunnistettavasti muunneltuna tuotteen tai sen myyjän vakiintunutta tunnusta tai että muun tuotteen mainonnasta muutoin välittyvä mielikuva tietystä tuotteesta tai sen myyjästä;

8) *markkinoinnin kohdistamisella valtakuntaan* suomenkielistä markkinointisisältöä, 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 rahapelin 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 yksinoikeustoimiluvanvalvontajan tai rahapelitoimiluvanvalvontajan 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.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijalla on oikeus toimeenpanna 1 momentissa tarkoitettujen toimeenpanomuotojen rahapelejä yhdistelmäpeleinä, joissa on yhdistetty ominaisuuksia sellaisista toimeenpanomuodoista, joihin sillä on toimilupa.

Tämän lain 6 §:ssä tarkoitettulle rahapelitoimiluvanhaltijalle ei voida myöntää yksinoikeustoimilupaa.

### 6 §

#### *Rahapelitoimilupa*

Seuraaviin rahapeliin toimeenpanomuotoihin voidaan myöntää tässä laissa säädettyin edellytyksin toimilupa (*rahapelitoimilupa*):

- 1) kiinteäkertoiminen vedonlyönti;
- 2) muuttuvakertoiminen vedonlyönti;
- 3) virtuaalivedonlyönti;
- 4) sähköiset kasinopelit;
- 5) sähköinen rahabingo;
- 6) sähköiset raha-automaattipelit.

Rahapelitoimiluvanhaltijalla on oikeus toimeenpanna 1 momentissa tarkoitettujen toimeenpanomuotojen rahapelejä yhdistelmäpeleinä, joissa on yhdistetty ominaisuuksia sellaisista toimeenpanomuodoista, joihin sillä on toimilupa.

Tämän lain 5 §:ssä tarkoitettulle yksinoikeustoimiluvanhaltijalle 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 rahapeliin toimeenpano, jos saadun selvityksen perusteella voidaan varmistua siitä, että hakija sekä sen omistajat ja johto täyttävät tämän lain 10 §:ssä säädetty luotettavuuden ja sopivuuden edellytykset.

Jos yksinoikeustoimiluvanhaltijan kanssa samaan konserniin kuuluva oikeushenkilö toimeenpanee 6 §:ssä tarkoitettujen toimeenpanomuotojen rahapelejä tai harjoittaa muuta kuin

rahapelitoimintaa, on tällainen toiminta eriytettävä yksinoikeustoimiluvan nojalla harjoitetusta rahapelitoiminnasta.

Kaikki yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden väliset taloudelliset suhteet on järjestettävä markkinaehtoisesti. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan 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 tarkoitetulle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, jos saadun selvityksen perusteella voidaan varmistua siitä, että hakija sekä sen omistajat ja johto täyttävät tämän lain 10 §:ssä säädetty luotettavuuden ja sopivuuden edellytykset.

Toimiluvan 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 rahapelejä. Peliohjelmistotoimiluvan myöntäminen edellyttää, että hakija on luotettava ja sopiva valmistamaan, toimittamaan, asentamaan tai mukauttamaan rahapelien toimeenpanossa käytettäviä peliohjelmistoja.

Hakijaa ei voida pitää 1 momentissa tarkoitetulla 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 maksukykyynsä 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 päivän syyskuuta 2024 jälkeen annettu kieltopäätös tai määrätty seuraamusmaksu arpajaislain vastaisesta rahapelien toimeenpanosta tai markkinoinnista;

9) hakija on antanut olennaisesti vääriä tietoja ilmoittaessaan valvontaviranomaiselle tässä luvussa tarkoitettuja tietoja tai laiminlyönyt vaadittavien tietojen antamisen;

10) hakijaan kohdistuu suoraan tai välillisesti omistuksen tai määräysvallan myötä pakotteita pakotesääntelyn tai kansallisten jäädyttämisspäätösten perusteella.

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 (244/2001) 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 tarkoitettua velvoitteidenhoitoselvityksen.

## 11 §

### *Toimilupahakemus*

Yksinoikeustoimilupaa, rahapelitoimilupaa ja peliohjelmistotoimilupaa haetaan kirjallisesti valvontaviranomaiselta.

Hakemukseen on liitettävä hakijasta ja omistuksesta, johdosta sekä hakijan taloudellisista toimintaedellytyksistä seuraavat tiedot, 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 toimiluvan pituudesta;

9) hakijana olevan luonnollisen henkilön sakko- ja rikosrekisteriote;

10) hakijan merkittävän omistajan ja toimivaan johtoon kuuluvan sakko- ja rikosrekisteriote.

Yksinoikeustoimiluvanhakijan ja rahapelitoimiluvanhakijan on lisäksi liitettävä hakemukseen:

1) selvitys hakijan suunnittelemissa rahapelien toimeenpanomuodoista;

2) tieto peliohjelmistotoimittajasta, jolta hakija hankkii rahapelien toimeenpanossa 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 48 ja 49 §:ssä tarkoitetuista hakijan menettelytavoista ja koulutetun henkilökunnan määrystä rahapelejä koskevien erimielisyyksien, valitusten ja muiden kysymysten käsittelyä varten sekä muista hakijan suunnittelemissa toimenpiteistä kilpailumanipulaation havaitsemiseksi ja estämiseksi;



7) selvitys rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta annettujen säännösten mukaisten asiakkaan 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 asiakirja huomioimatta, jos toimitettu asiakirja on selkeästi puutteellinen, se on toimitettu annetun määräajan jälkeen tai se 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. Hakijan tulee toimittaa valvontaviranomaiselle toimilupahakemuksen yhteydessä 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 toimilupanumero;
- 2) sallitut rahapelien toimeenpanomuodot;
- 3) toimiluvan voimassaoloaika.

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

## 14 §

### *Toimiluvan voimassaoloaika*

Yksinoikeustoimilupa myönnetään kymmeneksi vuodeksi kerrallaan.

Rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa myönnetään enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa voidaan myöntää viittä vuotta lyhyemmäksi ajaksi, jos:

- 1) hakija on hakenut toimilupaa lyhyemmäksi määräajaksi;
- 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 toimiluvanhaltija 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*

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on toimitettava valvontaviranomaiselle toimiluvanhaltijan yhteisö- ja yritystunnus kolmen kuukauden kuluessa toimiluvanhaltijan rahapelitoiminnan aloittamisesta.

### 17 §

#### *Toimiluvan siirtämisen ja luovuttamisen kieltö*

Toimilupaa ja siihen sisältyviä oikeuksia ei saa myydä eikä muutoin luovuttaa kokonaan tai osittain toiselle.

### 18 §

#### *Toimiluvanhaltijan ilmoitusvelvollisuus muutoksista ja toimiluvan muuttaminen*

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan, rahapelitoimiluvanhaltijan ja peliohjelmistotoimiluvanhaltijan on ilmoitettava kirjallisesti valvontaviranomaiselle toimiluvanhaltijaa, 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, toimiluvanhaltijan on ilmoitettava siitä kirjallisesti valvontaviranomaiselle kahden viikon kuluessa määräysvallan siirtymisestä.

Valvontaviranomainen voi yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan myöntämisen jälkeen yksinoikeustoimiluvanhaltijan tai rahapelitoimiluvanhaltijan hakemuksesta muuttaa toimilupaa siinä mainittujen sallittujen toimeenpanomuotojen osalta. Toimiluvan muuttaminen edellyttää, että tässä laissa säädetty yksinoikeustoimiluvan tai rahapelitoimiluvan myöntämisen edellytykset edelleen täyttyvät.

Jos yksinoikeustoimiluvanhaltija, rahapelitoimiluvanhaltija tai peliohjelmistotoimiluvanhaltija päättää muuttaa toimintansa luonnetta tai laajuutta olennaisesti siten, että myönnetty toimilupa ei enää kata muuttunutta toimintaa tai toimiluvan myöntämisen edellytykset eivät enää täyty, tulee toimiluvanhaltijan viipymättä hakea toimiluvan muuttamista ennen muutoksen toteuttamista. Muutosta ei saa toteuttaa ennen kuin valvontaviranomainen on tehnyt päätöksen toimiluvan muuttamisesta.

### 19 §

#### *Yksinoikeustoimiluvanhaltijan suorittama korvaus valtiolle*

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan on suoritettava valtiolle korvaus yksinoikeustoimiluvasta. 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijan toimiluvan nojalla harjoittaman rahapelitoiminnan edellyttämien toiminta- ja pääomakustannusten kattamista toimiluvan voimassaoloajalta sekä rahapelitoiminnan kohtuullista tuottoa, valtioneuvosto voi yksinoikeustoimiluvanhaltijan hakemuksesta poiketa mainitussa 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 tekemää päätöstä koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Valtioneuvoston päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Muilta osin muutoksenhakuun sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Valtioneuvoston päätöstä koskeva muutoksenhaku ei vaikuta tämän lain 5 §: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 sähköisiä 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 näkyvä 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 toimiluvanhaltijan omista varoista. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on viimeistään pelitilin avaamisen yhteydessä ilmoitettava pelaajalle, miten pelitilillä olevat varat suojataan, jos yksinoikeustoimiluvanhaltija tai rahapelitoimiluvanhaltija joutuu 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 rahapeliteoimiluvanhaltija 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 rahapeliteoimiluvanhaltija ei saa toimeenpanna rahapelejä siten, että niihin voidaan osallistua velaksi tai panttia vastaan.

Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapeliteoimiluvanhaltija ei saa välittää velkarahaa rahapelaamiseen.

Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapeliteoimiluvanhaltija 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 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 rahapeliteoimiluvanhaltijan asiakkaiden kesken on sallittua. Bonuspelirahan saaminen ei saa perustua pelaamiseen käytettyyn aikaan tai olla suhteessa rahapeleihin käytetyn rahan määrään.

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

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

Bonuspelirahaa ei voi suoraan vaihtaa rahaksi. Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapeliteoimiluvanhaltija voi asettaa bonuspelirahalle enintään viisinkertaisen kierrätysvaatimuksen.

#### 27 §

##### *Vedonlyönnin toimeenpanon rajoitukset*

Rahapeliteoimiluvanhaltija 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 rikkomisen 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 siten, että esto tulee voimaan välittömästi. Esto on voimassa sen asettamista seuraavan vuorokauden loppuun.

30 §

#### *Toimiluvanhaltijakohtainen rahansiirtoraja*

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on varmistettava, että pelitilin kautta pelattavissa rahapeleissä on käytössä toimiluvanhaltijakohtainen rahansiirtoraja.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on varmistettava, että pelaaja rekisteröityessään pelaajaksi tai viimeistään ennen ensimmäistä rahansiirtoa asettaa rajoituksen 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 rahapelien toimeenpano*

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan on toimeenpantava rahapelejä siten, että pelaajan oikeusturva taataan, että rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset voidaan estää ja 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 pelikasinoiden olevien rahapeliautomaattien ja kasinopelien enimmäismääristä;
- 4) pelisalien enimmäismääristä;
- 5) pelikasinoiden lukumäärästä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään, miten lunastamattomat voitot, voittojen pyöristämistä kertyneet varat sekä varat, jotka kertyvät pelimaksuista tilanteessa, jossa pelaajille on pelimaksuista maksettu rahapelien arvontatuloksen satunnaisuuden vuoksi poikkeuksellisesti voittoina vähemmän kuin voittoina on maksettava, on jaettava.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää rahapelien 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 rahapelien pelisäännöistä. Pelisääntöjen tulee sisältää:

- 1) voitonjakoa ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset;
- 2) rahapeliautomaattien ja kasinopelien suurimpia sallittuja pelipanoksia ja pelivoittoja koskevat määräykset;
- 3) rahapelien 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 rahapelien pelaamiselle toimeenpanomuoto-, peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia sekä tarjottava pelaajalle mahdollisuus itse asettaa edellä mainittuja rajoituksia.

## 32 §

### *Rahapelitoimiluvanhaltijan rahapelien toimeenpano*

Rahapelitoimiluvanhaltijan on toimeenpantava rahapelejä siten, että pelaajan oikeusturva taataan, että rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset voidaan estää ja 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 pelikohtaista pelien tahtia ja muita ominaisuuksia koskevista määräyksistä;
- 3) toimeenpanomuoto-, peli- ja pelaajakohtaisista määrällisistä ja ajallisista rajoituksista.

Rahapelitoimiluvanhaltijan 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 rahapelitoimiluvanhaltijan käyttämät peliohjelmistot*

Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapelitoimiluvanhaltija ei saa sille myönnettyssä 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 tässä laissa edellytettyä toimilupaa rahapeliin toimeenpanoon.

### 34 §

#### *Huolenpitovelvollisuus*

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan 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 rahapelitoimiluvanhaltijan on arvioitava pelaamisesta pelaajalle aiheutuvien rahapelihaittojen riskiä 36 §:n 1 momentin 3–7 kohdassa tarkoitettujen henkilötietojen automaattisen käsittelyn avulla ja ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin arvion perusteella havaittujen riskien ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Pelaajan pelaamista 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 tarkoitettujen pelaajiin kohdistamansa yhteydenotot.

### 35 §

#### *Omaavontasuunnitelma*

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan ja näiden asiamiesten on laadittava kirjallinen omaavontasuunnitelma toimintansa lainmukaisuuden 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 säädetyt ja suunnitelmassa määrätyt velvoitteensa. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on sisällytettävä omaavontasuunnitelmaan selvitys huolenpitovelvollisuuden täyttämistä.

Asiamiehen on toimitettava omaavontasuunnitelma valvontaviranomaiselle pyydettyään. Omaavontasuunnitelman toimittamisesta valvontaviranomaiselle säädetään 68 §:ssä.

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 tarkoitettussa pelikasinon ja pelisalin teknisessä valvonnassa kerätyt tiedot;

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

4) tiedot epäilystä tai todetusta pelivilpistä;

5) tiedot pelaamista koskevasta estosta, kiellosta ja rajoituksesta;

6) tieto haittoja aiheuttavaa rahapelaamista koskevasta epäilystä;

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 kuin 1–5 kohdassa tarkoitettut 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 ikärajaista sekä siitä, mistä saa tietoa pelaamisen hallinnan välineistä ja rahapeliongelmiin apua tarjoavista palveluntuottajista sekä mahdollisuudesta asettaa itselleen 29 §:ssä tarkoitettu peliesto.

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

## 38 §

### *Rahapeliautomaatteja ja niiden omavalvontaa 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 omavalvontasuunnitelma 1 ja 2 momentissa tarkoitetun 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 omavalvontasuunnitelma toimintansa lainmukaisuuden ja 3 momentissa tarkoitetun suunnitelman noudattamisen varmistamiseksi, noudatettava sitä ja pidettävä sen toteuttamisesta kirjaa. Omavalvontasuunnitelma on pidettävä ajan tasalla ja pelipisteen haltijan on huolehdittava siitä, että valvontaan osallistuva henkilökunta tuntee tässä laissa säädetty ja suunnitelmassa määrätyt velvoitteensa.

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

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

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

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan on pidettävä rahapeliautomaateissa näkyvällä 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 rahapeliautomaatin pelaamiseen voidaan käyttää käteistä, rahapeliautomaatissa tulee olla toiminnallisuus, joka varmentaa rahan oikeellisuuden.

#### 40 §

##### *Itsepalvelupäätteitä koskeva kieltö*

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 henkilö, joka on alle 18-vuotias taikka ilmeisesti alkoholin tai muun päihdyttävän tai huumaavan aineen vaikutuksenalainen.

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 syylistynyt 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 4 momentin 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 pääsykielto 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 toimilupaa.

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.

*Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan pelijärjestelmät, arvontalaitteet ja arvontamenettelyt*

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

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on ennen rahapeliin 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 valvontaviranomaisen hyväksymä. Tarkastuslaitoksen tulee olla akkreditoinnin vaatimusten vahvistamisesta ja asetuksen (ETY) N:o 339/93 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 765/2008 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 tekemän pelijärjestelmiä, arvontalaitteita ja arvontamenettelyitä koskevan selvityksen ja hyväksynnän yksinoikeustoimiluvanhaltijan tai rahapelitoimiluvanhaltijan kustannuksella.

Valvontaviranomainen voi antaa tarkempia määräyksiä rahapeliin toimeenpanossa käytettävien pelijärjestelmien, arvontalaitteiden ja arvontamenettelyiden 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.

*Pelitapahtumien ja pelitilapahtumien tekninen valvonta*

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on säilytettävä tiedot toimeenpanemiensa pelien pelitapahtumista ja pelaajien pelitilapahtumista vähintään viisi vuotta. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on varmistettava pelitapahtumatietojen ja pelitilapahtumatietojen muuttumattomuus ja käytettävä viranomaisen määrittämää varmennetta.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan on toimitettava sen toimeenpanemien pelien pelitapahtumat ja pelaajien pelitilapahtumat valvontaviranomaiselle valvontaviranomaisen määräämässä 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 pelitilapahtumien muuttumattomuuden varmistamiseksi käytettävästä varmenteesta, pelitapahtumien ja pelitilapahtumien 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 rahapelien toimeenpanoa, ja kyseinen viranomainen on tehnyt valvontaviranomaisen kanssa sopimuksen toimiluvanhaltijan toimeenpanemien rahapelien valvonnasta Suomessa; tai

2) yksinoikeustoimiluvanhaltija tai rahapelitoimiluvanhaltija 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 työntekijät 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 säädetyt 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 menettelytavat 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 pyydettyäessä 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 arvonnän lopputuloksen saavuttamisesta, arpaan merkityn myyntiajan päättymisestä tai arvan ostohetkestä.

Veikkospelien 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

## **Rahapeliän markkinointi**

### 51 §

#### *Markkinoinnin sääntely*

Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapelitoimiluvanhaltija saa markkinoida toimiluvan nojalla toimeenpanemiaan rahapelejä ja toimiluvanhaltijaa tässä laissa säädettyin 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 rahapeliä osalta, joita on saatavilla kyseisessä pelipisteessä. Yksinoikeustoimiluvan haltijaa ja sen toimeenpanemia veikkauspelejä, raha-arpajaisia, rahapika-arpajaisia, sähköisiä rahapika-arpajaisia sekä yhdistelmäpelejä ja rahapeli-toimiluvan haltijaa saa markkinoida ulkona. Rahapeli-toimiluvan haltijan ulkomarkkinointia ei saa sijoittaa varhaiskasvatukseen 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 rahapeliä pelipaikkoja ei saa markkinoida. Pelipaikoista voidaan kuitenkin antaa tietoa.

Rahapeliä suoramarkkinointi on sallittu 54 §:ssä säädetyin edellytyksin.

Muu kuin 1–6 momentissa tarkoitettu rahapeliä markkinointi on kielletty.

## 52 §

### *Kielletyt markkinointikeinot ja -tavat*

Rahapeliä 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 esittämällä rahapelaaminen osana arkea tai rinnastamalla se henkilön arkirutiineihin, elintarvikkeiden tai vaatteiden hankkimiseen tai muuhun henkilön jokapäiväiseen tai tavanomaiseen kulutuskäyttäytymiseen tai esittämällä rahapelaaminen tarpeellisenä tai harmittomana ajanvietteenä;

4) esittämällä rahapelaaminen ratkaisuna henkilön taloudellisiin ongelmiin, keinona henkilön taloudellisen aseman parantamiseksi, ratkaisuna henkilön elämäntilanteen haasteisiin tai vaihtoehtona työnteolle;

5) kuvaamalla rahapelaamista tavaksi edistää henkilön sosiaalista menestystä tai hyväksyntää;

6) antamalla harhaanjohtavan tai todellisuutta vastaamattoman kuvan rahapeliä 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 tarkoitettuna asiakkaan bonuspelirahan muodossa;

9) tarjoamalla rahapeliä tai muun hyödykkeen ostotapahtuman tai rahapeliä valinnan taikka voiton perimisen yhteydessä muuta rahapeliä ostettavaksi tai valittavaksi;

10) tarjoamalla rahapeliä ostotapahtuman yhteydessä muuta sattumanvaraista etua kuin rahapeliä sisältävää voittomahdollisuutta;

11) liittämällä markkinointiin luottojen tai muiden vastaavien rahoitusinstrumenttien markkinointia;

12) kehottamalla rahoittamaan rahapelaamisella yleishyödyllistä toimintaa tai valtion menoja;

13) tarjoamalla rahapeliä markkinoinnin yhteydessä muita hyödykkeitä ilmaiseksi tai alennetulla hinnalla muutoin kuin 26 §:ssä tarkoitettulla tavalla;

14) hyödyntämällä rahapeliä markkinoinnin yhteydessä kuluttajan verkkoliikennettä yksilöivää tunnistetta ja antamalla samanaikaisesti rahapeliä sivustolle 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 eikä kuvaohjelman elokuvateatterissa tapahtuvassa julkisessa esittämisessä tai 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 henkilöön, joka on asettanut itselleen kaikkea pelaamista koskevan eston tai joka ei ole pelannut yksinoikeustoimiluvanhaltijan tai rahapelitoimiluvanhaltijan pelejä edellisen kahden vuoden aikana.

Jos henkilö on asettanut rahapelikohtaisen eston, häneen 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 ikärajusta sekä siitä, mistä saa tietoa pelaamisen hallinnan välineistä ja rahapeliongelmiin apua tarjoavista palveluntuottajista.

Markkinoinnin tulee lisäksi aina sisältää tieto myönnetystä toimiluvasta ja valvontaviranomaisesta. Radiomainonnan ei kuitenkaan tarvitse sisältää tietoa toimiluvasta ja valvontaviranomaisesta.

## 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 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 myöntää 5–7 §:ssä tarkoitetut toimiluvat.

Valvontaviranomainen valvoo rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, rahapeleihin liittyvien väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi, että rahapeliin toimeenpanossa ja markkinoinnissa noudatetaan tätä lakia sekä sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

Valvontaviranomainen valvoo, että yksinoikeustoimiluvanhaltija, rahapelitoimiluvanhaltija ja asiamies noudattaa sitä koskevia säännöksiä ja määräyksiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä.

Valvontaviranomaisen tehtävänä on seurata rahapelimarkkinoiden kehitystä ja raportoida siitä vuosittain.

#### 58 §

##### *Toimilupa- ja valvontarekisteri*

Valvontaviranomainen on toimilupa- ja valvontarekisterinpitäjä. Tässä laissa säädettyjen toimilupa- ja valvontatehtävien suorittamiseksi valvontaviranomainen pitää rekisteriä yksinoikeustoimiluvan, rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan saamiseksi tehdyistä hakemuksista, toimilupien käsittelystä, toimilupien peruuttamisista, toimiluvan 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 toimilupa- ja valvontarekisterissä henkilötietoja, jos se on välttämätöntä valvontaviranomaisen tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaisten tehtävien suorittamiseksi.

#### 59 §

##### *Luettelo toimiluvanhaltijoista*

Valvontaviranomaisen tulee pitää yleisessä tietoverkossa saatavilla konekielisessä muodossa luettavaa luettelo yksinoikeustoimiluvanhaltijoista, rahapelitoimiluvanhaltijoista ja peliohjelmistotoimiluvanhaltijoista. Valvontaviranomainen pitää luettelossa toimiluvanhaltijoiden ilmoittamia 11 §:n 2 momentin 1 kohdassa ja 16 §:ssä tarkoitettuja yksilöintitietoja.

#### 60 §

##### *Ilmoitus syytteen nostamiseksi*

Valvontaviranomaisen tulee tehdä ilmoitus rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 a §:n ja 16 b §:n 7 ja 8 kohdassa tarkoitettu 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 kielto*

Valvontaviranomaisen virkamies ei saa osallistua rahapeleihin, joiden valvonta on hänen tehtävänänsä, jos hän voi saada virkatehtävissään tietoonsa sellaista pelitapahtuma-aineistoa, jota hän voi hyödyntää omassa pelaamisessaan. Päätöksen pelaamisen rajoittamisesta tekee valvontaviranomainen.

Pelikasinossa toimeenpantavia rahapelejä valvova virkamies ei saa osallistua pelikasinossa toimeenpantaviin rahapeleihin.

#### 62 §

##### *Valvontaviranomaisen henkilökunnan selvitysvelvollisuus*

Sellaisen valvontaviranomaisen virkaan nimitettävän, jonka tehtäviin kuuluvat tässä laissa tarkoitettut toimilupa- 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 kuin 1–4 kohdassa tarkoitetuista 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, rahapelitoimiluvan hakijan 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 momentissa tarkoitettujen henkilöiden on ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuvat olennaiset muutokset valvontaviranomaiselle ja korjattava tiedoissa olevat puutteet.

Edellä 1 momentissa tarkoitettut virkamiehet eivät saa hankkia yksinoikeustoimiluvan haltijan, rahapelitoimiluvan haltijan tai muiden rahapelejä toimeenpanevien yritysten osakkeita tai niihin liittyviä johdannaisia. Hankintakielto koskee myös yhteissijoitusyrityksiä, joiden tarkoituksena on sijoittaa yli 50 prosenttia rahaston varoista rahapeliyhtiöiden osakkeisiin.

#### 63 §

##### *Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus toimiluvan hakijalta ja toimiluvan haltijalta*

Valvontaviranomaisella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä ja maksutta toimiluvan hakijalta ja toimiluvan haltijalta 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) 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.

#### 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 omaaloitteisesti luovuttaa toiselle viranomaiselle toimilupa- ja valvontatehtäviä suorittaessaan saamiaan tietoja, jos tietojen luovuttaminen on välttämätöntä valvontaviranomaisen toimilupa- ja valvontatehtävien suorittamiseksi.

Valvontaviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus pyynnöstä ja omaaloitteisesti luovuttaa toimilupa- ja valvontatehtäviä suorittaessaan saamiaan 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 tarkoitetusta 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.

Tarkastusta ei saa suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa.

## 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 yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapelitoimiluvanhaltija on ryhtynyt rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi edellisenä vuonna;
- 7) selvitys epäsäännöllisestä tai epäilyttävästä vedonlyönnistä toimiluvanhaltijan vedonlyöntikohteissa, epäilyistä ja todetuista kilpailumanipulaatiotapauksista sekä kilpailumanipulaation torjuntatoimenpiteistä.

Valvontaviranomainen voi antaa tarkempia määräyksiä 1 momentissa tarkoitettujen selvitysten toimittamisen määräaajoista 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*

Toimiluvanhaltijan tilintarkastajan on viipymättä ilmoitettava valvontaviranomaiselle toimiluvanhaltijaa koskevasta seikasta tai päätöksestä, jonka hän on saanut tietoonsa tehtävänsä suorittaessaan ja jonka voidaan katsoa:

- 1) olennaisesti rikkovan toimiluvan myöntämisen edellytyksiä tai rahapelitoiminnan harjoittamista koskevia säännöksiä tai niiden nojalla annettuja määräyksiä;
- 2) vaarantavan yksinoikeustoimiluvanhaltijan tai rahapelitoimiluvanhaltijan toiminnan jatkumisen; tai
- 3) johtavan tilintarkastuskertomuksessa muun kuin tilintarkastuslaissa (1141/2015) tarkoitetun vakiomuotoisen lausunnon tai tilintarkastuslain 3 luvun 5 §:n 5 momentissa tarkoitetun huomautuksen esittämiseen.

Tilintarkastaja on myös velvollinen ilmoittamaan valvontaviranomaiselle 1 momentissa tarkoitetusta seikasta tai päätöksestä, jonka hän saa tietoonsa suorittaessaan tehtävänsä toimiluvanhaltijan kanssa samaan ryhmittymään tai konserniin kuuluvassa yhteisössä taikka toimiluvanhaltijaan merkittävässä sidoksessa olevassa yhteisössä.

## 6 luku

### **Valvontamaksu**

## 70 §

### *Valvontamaksu*

Toimiluvanhaltija on velvollinen suorittamaan valvontaviranomaisen määräämän 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 vähintään 100 000 euroa mutta alle miljoona euroa;
- 3) 22 400 euroa, jos pelikate on vähintään miljoona euroa mutta alle 2 miljoonaa euroa;
- 4) 45 300 euroa, jos pelikate on vähintään 2 miljoonaa euroa mutta alle 5 miljoonaa euroa;
- 5) 80 700 euroa, jos pelikate on vähintään 5 miljoonaa euroa mutta alle 10 miljoonaa euroa;
- 6) 152 000 euroa, jos pelikate on vähintään 10 miljoonaa euroa mutta alle 20 miljoonaa euroa;
- 7) 248 000 euroa, jos pelikate on vähintään 20 miljoonaa euroa mutta alle 50 miljoonaa euroa;
- 8) 434 000 euroa, jos pelikate on vähintään 50 miljoonaa euroa.

Pelikatteella tarkoitetaan rahapelitoimiluvan nojalla toimeenpantujen rahapeliä 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 määrää ja panee maksuun valvontaviranomainen. Valvontamaksu suoritetaan valvontaviranomaiselle. Valvontamaksu erääntyy maksettavaksi valvontaviranomaisen määräämänä ajankohtana, kuitenkin aikaisintaan 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.

Rahapelitoimiluvanhaltijan 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 määräämiseksi tarvittavien tietojen toimittamistavasta.

## 72 §

### *Valvontamaksun määrääminen arvioimalla*

Valvontamaksu on määrättävä arvioimalla, jos maksun määräämiseen vaadittavia tietoja ei ole annettu tai tiedot ovat ilmeisen virheellisiä tai puutteellisia valvontamaksun määräämiseksi.

Arvioinnissa on otettava huomioon 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 määräämisperusteeseen vaikuttavat seikat.

Valvontaviranomaisen on ennen arviointiin ryhtymistä kehotettava yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja rahapelitoimiluvanhaltijaa pelikatteen arvioinnin uhalla antamaan valvontamaksun määräämistä 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 ulosottoimin*

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 toimitilupaa;
- 2) ilman tässä laissa edellytettyä toimitilupaa toimeenpantujen rahapelien myyminen tai välittäminen;
- 3) ilman tässä laissa edellytettyä toimitilupaa toimeenpantujen rahapelien valtakuntaan kohdistettu markkinointi;
- 4) rahapelien myyminen, välittäminen tai markkinointi ulkomaille, jollei se ole sallittua sen valtion tai alueen lainsäädännön mukaan, johon rahapelejä myydään, välitetään tai markkinoidaan;
- 5) yksinoikeustoimiluvanhaltijan tai rahapelitoimiluvanhaltijan toimeenpaneman rahapelin myyminen, välittäminen, pelipanosten vastaanottaminen tai voittojen välittäminen ilman toimiluvanhaltijan lupaa;
- 6) tilan luovuttaminen ilman tässä laissa säädettyä toimitilupaa tapahtuvaan rahapeliautomaattien ja kasinopelien käytettävänä pitämiseen.

Mitä tässä pykälässä säädetään rahapelistä, sovelletaan myös peliin, 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 tai 34 §:n, 35 §:n 1 momentin taikka 37–49 §:n säännöksiä;
- 4) rahapelien toimeenpanossa rikotaan 31 tai 32 §:n tai niiden nojalla annettuja säännöksiä;
- 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 rahapelien 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.

Valvontaviranomainen voi asettaa tässä pykälässä tarkoitetun kiellon tehosteeksi uhkasakon. Toimeenpanoa koskevan kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon tuomitsee maksettavaksi valvontaviranomainen. Markkinointia koskevan kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon tuomitsee maksettavaksi markkinaoikeus valvontaviranomaisen hakemuksesta. Jos kielto koskee rahapelien toimeenpanoa ja markkinointia, uhkasakon tuomitsee maksettavaksi markkinaoikeus. Uhkasakon määräämisestä ja tuomitsemisesta säädetään uhkasakkolaissa.

#### 77 §

##### *Uhkasakon tuomitseminen rahapelin toimeenpanijan vaihtuessa*

Edellä 76 §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi asetettu uhkasakko voidaan tuomita toiselle taholle kuin kiellossa mainitulle toimeenpanijalle, jos rahapelin toimeenpanija kiellon asettamisen jälkeen vaihtuu. Uhkasakko voidaan tuomita kiellossa mainitun toimeenpanijan sijasta sille:

- 1) jonka harjoittamasta toiminnasta johtuen uhkasakko tuomitaan;
- 2) joka on rinnastettavissa rahapelin toimeenpanijaan;
- 3) jolle 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 rahapelien 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;
- 3) yksinoikeustoimiluvanhaltija laiminlyö 19 §:ssä tarkoitetun korvauksen maksamisen valtioneuvoston päättämän maksuaikataulun puitteissa.

Valvontaviranomainen voi peruuttaa toimiluvan, jos:

- 1) toimiluvanhaltija on toistuvasti tai vakavasti rikkonut tämän lain säännöksiä 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 toimiluvanhaltija jatkaa menettelyä 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 mainitun pykälän 3 momentissa tarkoitettu suunnitelma, rahapeliautomaattien sijaintia koskevat kirjaukset ja annetut määräykset;

5) laiminlyö tai rikkoo 38 §:n 7 momentissa säädettyä velvollisuutta esittää valvontaviranomaiselle mainitun pykälän 4 momentissa tarkoitettu suunnitelma ja suunnitelman toteuttamista koskevat kirjaukset;

6) laiminlyö tai rikkoo 38 §:n 8 momentissa säädettyä velvollisuutta pitää rahapeliautomaateissa näkyvällä paikalla merkintä yksinoikeustoimiluvan haltijasta sekä tämän yhteystiedot ja yritys- ja yhteisötunnus;

7) laiminlyö tai rikkoo 47 §:n 1 tai 3 momentissa säädettyä velvollisuutta pyydettyä esittää valvontaviranomaiselle säännöt siitä, ketkä työntekijät eivät saa osallistua yksinoikeustoimiluvan haltijan tai rahapelitoimiluvan haltijan toimeenpanemiin rahapeleihin tai tiedot toimipaikassa työskentelevien henkilöiden koulutuksesta ja osaamisesta;

8) laiminlyö tai rikkoo 48 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta pyydettyä esittää valvontaviranomaiselle menettelytavat rahapeliin toimeenpanoa koskevien säännösten, toimiluvan haltijan ja pelaajan välillä tehdyn sopimuksen ehtojen ja peliohjeiden rikkomisen ja kilpailumanipulaation havaitsemiseksi ja estämiseksi;

9) laiminlyö tai rikkoo 48 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta pyydettyä esittää valvontaviranomaiselle menettelytavat, joiden avulla pelaajat voivat ilmoittaa mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitetuista seikoista välittömästi yksinoikeustoimiluvan haltijalle ja rahapelitoimiluvan haltijalle;

10) laiminlyö tai rikkoo 48 §:n 4 momentissa säädettyä velvollisuutta viipymättä keskeyttää vedonlyönti ja ilmoittaa valvontaviranomaiselle, jos se havaitsee epäsuunnollista tai epäilyttävää vedonlyöntiä, tai velvollisuutta ilmoittaa muista havaitsemistaan mainitussa pykälässä tarkoitetuista väärinkäytöksistä;

11) laiminlyö tai rikkoo 49 §:n 1 momentissa säädettyä velvollisuutta pyydettyä 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 mainitussa momentissa tarkoitettulla tavalla;

13) laiminlyö tai rikkoo 68 §:ssä säädettyä raportointivelvollisuutta;

14) laiminlyö tai rikkoo 71 §:n 4 momentissa säädettyä velvollisuutta toimittaa valvontaviranomaiselle edellisen vuoden pelikatetiedot 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 tai 71 §:n 4 momentissa tarkoitettut tiedot selkeästi puutteellisina, annetun määräajan jälkeen tai sellaisessa muodossa, että ne eivät sisällöllisesti vastaa valvontaviranomaisen pyytämiä tietoja tai käsittelyssä olevaa asiaa.

Valvontaviranomainen voi määrätä rikemaksun toimiluvan haltijan 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*

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 tai niiden nojalla annettuja säännöksiä;

- 12) 33 §:n säännöksiä yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan 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 kiellostä;
  - 19) 41 §:n 1 ja 3 momentin säännöksiä alle 18-vuotiaan henkilön poistamisesta pelikasinosta ja pelialalista;
  - 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 momentin säännöksiä pelikasino- 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan pelijärjestelmistä, arvontalaitteista ja arvontamenettelyistä;
  - 25) 45 §:n 1 tai 2 momentin säännöksiä pelitapahtumien ja pelitilitapahtumien teknisestä valvonnasta;
  - 26) 46 §:n säännöksiä pelijärjestelmien ja arvontalaitteiden sijainnista;
  - 27) 47 §:n 1 momentin säännöksiä yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan 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 yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan velvollisuudesta huolehtia siitä, että sen henkilökunta tuntee tässä laissa säädetyt velvoitteensa, ja pitää kirjaa toimipaikassa työskentelevien henkilöiden koulutuksesta ja osaamisesta;
  - 30) 48 §:n 1 momentin säännöksiä velvollisuudesta pitää menettelytavat rahapeliin 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 mainitun pykälän 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 mainitun pykälän 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 kirjanpitolain 4 luvun 1 §:ssä tarkoitetusta liikevaihdosta tai sitä vastaavasta 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.

## 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, syytetä 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.

Esitys seuraamusmaksun määräämiseksi tulee jättää tekemättä ja seuraamusmaksu määräämättä, jos rahapelin toimeenpanija, elinkeinonharjoittaja tai luonnollinen henkilö on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi välittömästi sen havaitsemisen jälkeen eikä rikkomus ole vakava tai toistuva.

#### 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*

Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa. Seuraamusmaksu vanhenee viiden vuoden kuluttua seuraamusmaksua koskevan lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä.

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 tarkoitettu 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 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 seuraaviin avustuskokonaisuuksiin:

1) lakisääteisiä palveluja täydentävien sähköisten, anonyymien pelihaittاپalveluiden toiminta;

2) pelihaittoja vähentävän alueellisen työn kehittäminen;

3) pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukeva tieteellinen tutkimus.

Edellä 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun avustuskokonaisuuteen myönnettävä avustus voidaan myöntää myös apurahana. Apurahakausi voi olla enintään yhden vuoden kerrallaan.

Edellä 2 momentin 1 ja 3 kohdassa tarkoitettuun avustuskokonaisuuteen myönnettävä avustus voi olla avustettavasta toiminnasta syntyvien kokonaiskustannusten täyden määrään suuruinen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin avustettavasta toiminnasta ja valtionavustuksen määrästä.

95 §

#### *Valtionapuviranomainen*

Valtionapuviranomainen on Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

96 §

#### *Määrärahan käyttösuunnitelma*

Sosiaali- ja terveysministeriö antaa vuosittain toukokuun loppuun mennessä Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle määrärahan käyttösuunnitelman valmistelun linjaukset ja alustavan määrärahaehyksen seuraavalle vuodelle.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin määrärahan käyttösuunnitelman vahvistamisesta.

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 ehkäisyssä ja hoidon kehittämisestä. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos hoitaa tehtävää sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti.

##### 99 §

###### *Pelihaittarekisteri*

Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos on pelihaittarekisterinpitäjä. Edellä 98 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos pitää rekisteriä yksinoikeustoimiluvan, rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan saamiseksi tehdyistä hakemuksista, toimilupien käsittelystä, toimilupien peruuttamisista, toimiluvanluvan 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.

Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos saa käsitellä pelihaittarekisterissä henkilötietoja, jos se on välttämätöntä laitoksen tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaisten tehtävien suorittamiseksi.

##### 100 §

###### *Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen tiedonsaantioikeus*

Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada toimiluvanhakijalta ja toimiluvanhaltijalta rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen seuranta- ja tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia sekä haittojen ehkäisyssä 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) rahapelien pelitapahtumat;
- 6) rahapelien pelitilapahtumat;
- 7) rahapelien markkinointia ja rahapelien toimeenpanoa koskevat tiedot;
- 8) rekisteröidyn pelaajan tunnistetiedot;
- 9) tiedot pelikulutuksesta tuotetasolla, alueellisesti, kanavakohtaisesti ja myyntipaikkakohtaisesti;
- 10) myyntipaikkojen ja 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 laitoksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada valvontaviranomaiselta rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen seuranta ja tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia sekä haittojen ehkäisyn 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, jos 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 terveystieteiden tiedonsaantioikeus*

Sosiaali- ja terveystieteiden tiedonsaantioikeus on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen seuranta ja tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia sekä haittojen ehkäisyn 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) rahapelien pelitapahtumat;
- 6) rahapelien pelitilapahtumat;
- 7) rahapelien markkinointia ja rahapelien toimeenpanoa koskevat tiedot;
- 8) rekisteröidyn pelaajan tunnistetiedot;
- 9) tiedot pelikulutuksesta tuotetasolla, alueellisesti, kanavakohtaisesti ja myyntipaikkakohtaisesti;
- 10) myyntipaikkojen ja 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 tarkoitettut henkilötiedot ennen niiden luovuttamista. Henkilötietoja saa käsitellä vain siihen tarkoitukseen, johon ne on luovutettu, sekä tilastollisiin tarkoituksiin. Tässä pykälässä tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyyn ei sovelleta sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annettua lakia.

## **Muutoksenhaku**

### 102 §

#### *Valvontamaksua koskeva oikaisuvaatimus*

Valvontaviranomaisen päätökseen määrätä 70 §:ssä tarkoitettu valvontamaksu saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

### 103 §

#### *Muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen*

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

Edellä 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**

### 106 §

#### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 2 ja 9 luku, 43 §:n 3 momentti sekä 57, 63 ja 64 § tulevat voimaan kuitenkin jo 1 päivänä tammikuuta 2026.

Poliisihallitus toimii 57 §:ssä tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena 31 päivään joulukuuta 2026.

Lain 7, 9–11, 13–15, 17 ja 18 §:n säännöksiä sovelletaan peliohjelmistotoimiluvan osalta vasta 1 päivästä tammikuuta 2027. Lain 2 §:n 2 momentin ja 33 §:n säännöksiä sovelletaan peliohjelmistotoimiluvan osalta vasta 1 päivästä tammikuuta 2028.

Poliisihallituksesta Lupa- ja valvontavirastoon siirtyvien tehtävien hoitamisen edellyttämät tehdyt sopimukset ja sitoumukset samoin kuin niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät tämän lain voimaan tullessa Lupa- ja valvontavirastolle.

Lupa- ja valvontavirastolle siirtyvät tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät lain voimaantuloon mennessä Poliisihallitukseen muodostuneet arkistot, rekisterit ja tietoaaineistot, ellei niitä koskevasta vastuista ja velvollisuuksista tämän tai muun lain nojalla erikseen säädetä tai muuta sovita.

## 2.

# Laki

## arpajaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* arpajaislain (1047/2001) 3 §, 3 ja 4 luku, 42 a, 43 ja 46 §, 47 §:n 1–4 ja 7 momentti, 48–55 ja 62 a–62 n § sekä 66 a §,

sellaisina kuin niistä ovat 3 § laeissa 1286/2016, 677/2019 ja 1284/2021, 42 a ja 46 § laissa 1286/2016, 43 § ja 47 §:n 1–4 ja 7 momentti laissa 1284/2021, 48 § osaksi laissa 575/2011, 49–52, 54, 55 ja 62 a–62 k § laissa 1284/2021, 53 § laissa 335/2023, 62 l–62 n § laeissa 1284/2021 ja 413/2024 sekä 66 a § laeissa 661/2010 ja 134/2013, sekä

*muutetaan* 1 ja 2 §, 3 a §:n otsikko sekä 4, 5, 8, 42, 42 b, 44, 45, 57, 59, 60, 62, 63, 64, 66 ja 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, 4 § laeissa 1286/2016, 677/2019, 1284/2021, 42, 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 sekä 67 § osaksi laissa 1286/2016, 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.

Rahapelitoiminnasta ja sen valvonnasta säädetään rahapelilaissa ( / ).

### 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;

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;

2) *markkinoinnilla* mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myyninedistämis-toimintaa; epäsuoraa mainontaa on erityisesti tuotteen myyninedistäminen muun tuotteen mainonnan yhteydessä siten, että muun tuotteen tunnuksena käytetään sellaisenaan tai tunnistettavasti muunneltuna tuotteen tai sen myyjän vakiintunutta tunnusta tai että muun tuotteen mainonnasta muutoin välittyy mielikuva tietystä tuotteesta tai sen myyjästä; tämän lain soveltamisalaan kuuluvana arpajaisten markkinointina ei pidetä, arpajaissivustossa käytetystä kielestä riippumatta, pelkkää ulkomaisen tai ahvenanmaalaisen arpajaissivuston saatavillaoloa sähköisessä tietoverkossa, jos arpajaissivustoon ei ole liitetty muuta arpajaisiin Suomessa tai valtakunnassa osallistumista edistävää aineistoa; tämän lain soveltamisalaan kuuluvana arpajaisten markkinointina ei pidetä myöskään arpajaisten markkinointia Suomessa tai valtakunnassa levitettävässä ulkomaisessa tai ahvenanmaalaisessa julkaisussa, jos julkaisun pääasiallinen tarkoitus ei ole arpajaisten markkinointi ja jos arpajaisten markkinointi ei kohdistu erityisesti Suomeen tai valtakuntaan;

3) *huvipuistolla* kiinteässä sijaintipaikassa toimivaa huvittelupaikkaa, jonka tulojen pääosa muodostuu karusellien, erilaisten auto- ja vuoristoratojen taikka muiden vastaavien huvipuistolaitteiden pitämisestä maksua vastaan yleisön käytettävänä;

4) *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.

Rahapelien toimeenpano-oikeudesta säädetään rahapelilaisissa.

### 8 §

#### *Luvan peruuttaminen*

Arpajaisten toimeenpanoon myönnetty lupa voidaan peruuttaa, jos luvansaaja on toiminut olennaisesti vastoin arpajaisten toimeenpanon kannalta oikeudellisesti merkityksellistä lakia tai lupaehtoja taikka jos luvansaaja ei täytä enää luvan saamisen edellytyksiä.

Tavara-arpajaislupa peruutetaan, jos luvansaaja sitä pyytää eikä arpojen myyntiä ei ole aloitettu.

Bingolupa ja tavaravoittoautomaattilupa peruutetaan, jos luvansaaja sitä pyytää.

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 hyväksyttyä rahaliikenteen valvontalaitetta.

Poliisilaitoksella ja Poliisihallituksella on oikeus kieltää 1 momentissa tarkoitetun automaatin tai pelilaitteen käytettävänä pitäminen, jos siinä ei ole hyväksyttyä rahaliikenteen valvontalaitetta taikka se on sijoitettu automaattien tai pelilaitteiden sijoittamista koskevien säännösten vastaisesti. Jos havaittu puute tai vika on vähäinen, poliisi voi kiellon sijasta määrätä sen korjattavaksi.

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 käsinpyörítettävän 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 käyttökuntoisuuden tarkistamiseksi suoritettujen käyttökertojen määrä;
- 6) automaatissa tai pelilaitteessa käytettyjen laitteen ohjeistuksen vastaisten kolikoiden määrä.

### 60 §

#### *Automaattiin ja pelilaitteeseen sekä arpoihin merkittävät tiedot*

Tavaravoittoautomaateissa sekä 56 §:ssä tarkoitetuissa peliautomaateissa ja pelilaitteissa on oltava näkyvällä paikalla merkintä automaatti- ja pelilaitetoiminnan harjoittajasta sekä tämän yhteystiedot ja yritys- ja yhteisötunnus.

Arpaan tai sen myynnin yhteydessä maksutta annettavaan ilmoitukseen tulee merkitä arpajaisten toimeenpanoa, toimeenpanijaa sekä voittojen määrää, arvoa ja lajia koskevat tiedot.

### 62 §

#### *Arpajaisten toimeenpanoa koskevat kiellot*

Arpajaisten toimeenpano muulla kuin 3 a tai 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,
- 2) rikkoo 27 §:n 3 momentissa säädettyä osallistumiskieltoa,
- 3) toimii tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijana vastoin 28 §:n 2 momentissa säädettyä,
- 4) 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,
- 5) rikkoo tavaravoittoautomaatin sijoittamista koskevia 40 §:n säännöksiä tai 56 §:n 1 momentissa tarkoitettujen peliautomaattien tai pelilaitteiden sijoittamista koskevia säännöksiä tai
- 6) rikkoo rahaliikenteen valvontalaitetta koskevia 57 §:n säännöksiä, on tuomittava *arpajaisrikkomuksesta* sakkoon.

## 66 §

### *Muutoksenhaku*

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Tämän lain nojalla tehtyä luvan peruuttamista tai lupaehtojen muuttamista koskevaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

## 67 §

### *Tarkemmat säännökset*

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä:

- 1) tavara-arpajaisten arpoihin merkittävistä ja niiden myynnin yhteydessä annettavista tiedoista;
- 2) lupahakemuksen ja 31 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen sisällöstä sekä lupapäätösten sisällöstä;
- 3) arpajaisten toimeenpanoon liittyvistä menettelyistä ja määräajoista;
- 4) 3 a §:ssä tarkoitettujen arpajaisten tilitysten sisällöstä, tilitysten nähtävänä pitämisestä, tilitysten nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista sekä tilitysten säilyttämisestä;
- 5) 57 §:ssä tarkoitettusta rahaliikenteen valvontalaitteesta, 58 §:ssä tarkoitetulle tarkastuslaitokselle toimitettavista laitteista ja asiakirjoista, poikkeuksista tyyppitarkastusvelvollisuudesta sekä valvontalaitteen tarkastamisesta ja hyväksymisestä.



Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa toimeenpantujen rahapelien tuoton ottamiseen valtion talousarvioon ja tuoton tilittämiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Ennen tämän lain voimaantuloa toimeenpantuihin rahapeleihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita 47 §:n säännöksiä voiton perimisestä sekä 48 §:n ja sen nojalla annettuja säännöksiä ratkaisusuosituksesta. Lisäksi ennen tämän lain voimaantuloa pelipisteessä toimeenpantujen raha-arpajaisten lisäarvontaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita 13 c §:n 4 momentin nojalla annettuja säännöksiä.

Veikkaus Oy:n vuoden 2026 tuottoa koskevan selvityksen toimittamiseen ja tilinpäätösasiakirjojen toimittamiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita 17 §:n 3 momentin ja 53 §:n 1 momentin säännöksiä.

Ennen tämän lain voimaantuloa tehty rahapelitoimintaa koskeva päätös pannaan täytäntöön ja siihen haetaan muutosta tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti.

Tämän lain voimaan tullessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyyn muutoksenhaussa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos tuomioistuin kumoaa päätöksen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan tämän lain mukaisesti.

### 3.

## Laki

### henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 12 §:n 2 momentin ja 38 §:n 2 momentin 6 kohdan 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, sellaisina kuin ne ovat, 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,

sellaisina kuin niistä ovat 1 luvun 3 §:n 3 momentti laissa 1286/2021 ja 7 luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohta laissa 573/2019, seuraavasti:

### 1 luku

#### Yleiset säännökset

#### 2 §

#### *Soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan:

---

9) rahapelilain ( / ) 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 toimiluvan haltija 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 raha-automaatteja 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*

---

Rahapelitoiminnan 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 §, 2 §:n 1 momentti sekä 4 §:n 1 ja 3 momentti,  
sellaisina kuin niistä ovat 2 §:n 1 momentti laeissa 784/2016 ja 1292/2016 sekä 4 §:n 1  
momentti laissa 1315/2011, 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 suoriteta Suomesta toisessa valtiossa pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä.

Suomessa toimeenpannuiksi katsotaan myös arpajaiset, jotka toimeenpannaan suomalaisella vesi- tai ilma-aluksella, myös aluksen ollessa Suomen alueen ulkopuolella, ei kuitenkaan arpajaisia, jotka toimeenpannaan vesialuksella sen liikennöidessä kolmansien maiden välillä.

### 2 §

#### *Määritelmät*

*Arpajaisilla* tarkoitetaan tässä laissa:

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 ennakoperintälaissa (1118/1996) tarkoitettuna palkkana.

### 4 §

#### *Veron peruste ja verokanta*

Edellä 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista rahapeleistä ja muista arpajaisista arpajaisvero on 22 prosenttia tuotosta.

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 (552/1992) 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 enakkoperintälaissa tarkoitettuna palkkana.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran verovuodelta 2027 toimitettavassa verotuksessa. Arpajaisista ennen lain voimaantuloa saatuihin voittoihin sovelletaan kuitenkin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

---

7.

## Laki

### verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 20 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 20 §:n 5 kohta, 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 ( / ) 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, 17 luvun 16 a § laissa 1287/2016 ja 17 luvun 16 b § laissa 578/2011, seuraavasti:

#### 17 luku

#### Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

#### 16 a §

#### *Rahapelirikos*

Joka

- 1) toimeenpanee rahapelin ilman rahapelilaissa ( / ) edellytettyä 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 vastoin 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 (1047/2001) tarkoitettua lupaa,
- 2) rikkoo arpajaislain 62 §:n 1–4 momentissa säädettyä kieltoa,
- 3) käyttää arpajaisten tuotot olennaisesti vastoin laissa, arpajaisten toimeenpanoon annetussa luvassa tai tuottojen käyttötarkoituksen muuttamista koskevassa luvassa annettua määräystä,
- 4) laiminlyö arpajaisten toimeenpanoon kuuluvan tilitysvelvollisuuden,
- 5) toimeenpanee arpajaislain 27 §:n 1 momentissa tarkoitetut pienarpajaiset vaikkei täytä arpajaislain 5 §:ssä säädettyjä arpajaisten toimeenpanoa koskevia edellytyksiä,

6) rikkoo olennaisesti tai toistuvasti arpajaisten toimeenpanoon annettuun lupaan liitettyjä ehtoja tai määräyksiä,

7) 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 rahapelilain 52, 53 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 ( / ) tarkoitettu rikemaksu ja markkinaoikeuden määräämä  
seuraamusmaksu;  
-----

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

## 10.

### **Laki**

#### **oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 ja 5 luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 1 luvun 2 §:n 2 momentin 7 kohta ja 6 §:n 2 momentin 6 kohta sekä 5 luvun 2 §:n 7 momentti,  
sellaisina kuin niistä ovat 1 luvun 2 §:n 2 momentin 7 kohta laissa 1287/2021 ja 1 luvun 6 §:n 2 momentin 6 kohta laissa 417/2024, seuraavasti:

#### 1 luku

#### **Yleiset säännökset**

#### 2 §

#### *Kilpailu- ja valvonta-asiat*

---

Markkinaoikeus käsittelee kilpailu- ja valvonta-asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetty:

---

7) rahapelilaissa ( / ) tarkoitetut Lupa- ja valvontaviraston esitykset seuraamusmaksun määräämisestä.

#### 6 §

#### *Markkinaoikeudelliset asiat*

---

Markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisina asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetty:

---

6) rahapelilaissa tarkoitetut muut kuin seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat;

---

#### 5 luku

#### **Markkinaoikeudellisten asioiden käsittely**

#### 2 §

#### *Asian vireillepanoon oikeutetut*

---

Alkoholilain, rahapelilain ja tupakkalain mukaisten asioiden osalta vireillepanoon oikeutetuista säädetään erikseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

## 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 8 kohta,  
sellaisina kuin ne ovat, 2 luvun 8 a §:n 2 momentin 10 kohta ja 6 luvun 2 §:n 8 kohta laissa 1211/2013 sekä 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) tai rahapelilain ( / ) 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 tai rahapelilain soveltamisalaan kuuluvaa palvelua;

---

6 luku

#### **Kotimyynti ja etämyynti**

2 §

*Soveltamisalan rajoitukset*

Tämän luvun säännöksiä ei sovelleta:

8) sopimukseen, joka koskee arpajaislain tai 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 sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 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 ( / ) 75 §:n 2 momentin 3 kohtaa ilman toimilupaa toimeenpantujen rahapelien valtakuntaan kohdistetusta markkinoinnista, kuvaohjelman 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:

Tällä lailla kumotaan hevoskilpailulain (796/1993) 2 §, sellaisena kuin se on laissa 1310/2016.

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 1 momentin 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 ( / ) 19 §:n nojalla suoritettava korvaus rahapeliin toimeenpanemiseen oikeuttavasta toimiluvasta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran verovuodelta 2026 toimitettavassa verotuksessa.

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 38 kohta, sellaisena kuin se on laissa 940/2024, 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, 190/2024 ja 940/2024, uusi 39 kohta seuraavasti:

#### 6 §

##### *Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus*

Velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan:

38) merituulivoimasta talousvyöhykkeellä annetun lain (937/2024) mukaista kilpailutukseen annetun tarjouksen arvioimista, hyödyntämisluvan myöntämistä ja hyödyntämisluvan ehtojen noudattamisen varmistamista sekä sitä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 81 §:n 1 momentissa tarkoitettua harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden olemassaolon tarkistamismahdollisuutta, johon viitataan merituulivoimasta talousvyöhykkeellä annetun lain 11 §:n 1 momentissa;

39) rahapelilain ( / ) 10 §:ssä säädetyn luotettavuuden ja sopivuuden selvittämistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

16.

## Laki

### arvonlisäverolain 59 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* arvonlisäverolain (1501/1993) 59 §:n 2 kohta, sellaisena kuin se on laissa 376/1994, seuraavasti:

#### 59 §

Veroa ei suoriteta seuraavien tavaroiden ja palvelujen myynnistä:

2) arpajaisverolain (552/1992) 2 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen arpajaisten järjestäminen ja välitys sekä mainituissa kohdissa tarkoitettun peliautomaatin tai -laitteen taikka pelin vaatiman tilan luovuttaminen kiinteistöltä;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 20.3.2025

**Pääministeri**

**Petteri Orpo**

Sisäministeri Mari Rantanen

2.

## Laki

### arpajaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* arpajaislain (1047/2001) 3 §, 3 ja 4 luku, 42 a, 43 ja 46 §, 47 §:n 1–4 ja 7 momentti, 48–55 ja 62 a–62 n § sekä 66 a §,

sellaisina kuin niistä ovat 3 § laeissa 1286/2016, 677/2019 ja 1284/2021, 42 a ja 46 § laissa 1286/2016, 43 § ja 47 §:n 1–4 ja 7 momentti laissa 1284/2021, 48 § osaksi laissa 575/2011, 49–52, 54, 55 ja 62 a–62 k § laissa 1284/2021, 53 § laissa 335/2023, 62 l–62 n § laeissa 1284/2021 ja 413/2024 sekä 66 a § laeissa 661/2010 ja 134/2013, sekä

*muutetaan* 1 ja 2 §, 3 a §:n otsikko sekä 4, 5, 8, 42, 42 b, 44, 45, 57, 59, 60, 62, 63, 64, 66 ja 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, 4 § laeissa 1286/2016, 677/2019, 1284/2021, 42, 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 sekä 67 § osaksi laissa 1286/2016, seuraavasti:

#### *Voimassa oleva laki*

##### 1 §

#### *Lain soveltamisala ja tarkoitus*

Tässä laissa säädetään arpajaisten toimeenpanosta ja toimeenpanon valvonnasta, *Veikkaus Oy:n toiminnasta ja toiminnan rajoituksista, tuottojen tilittämisestä ja käyttötarkoituksista sekä tuottojen käytön valvonnasta.*

Tämän lain tarkoituksena on taata arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

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

#### *Ehdotus*

##### 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.

*Rahapelitoiminnasta ja sen valvonnasta säädetään rahapelilaissa ( / ).*

## 2 §

*Arpajaisten määritelmä*

Tässä laissa tarkoitetaan arpajaisilla toimintaa, johon osallistutaan vastiketta vastaan ja jossa osallistuja voi saada kokonaan tai osittain sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton. Vastikkeena ei pidetä osallistumisilmoituksesta arpajaisiin osallistuvalla koituvia posti-, paikallis- tai kaukopuhelumaksuja taikka vastaavia kuluja, jotka eivät tule arpajaisten toimeenpanijan hyväksi.

Mitä tässä laissa säädetään arpajaisista, koskee myös *pelikasinotoiminnan harjoittamista sekä kasinopelien, raha- ja tavaravoittoautomaattien ja muiden peliautomaattien ja pelilaitteiden pitämistä yleisön käytettävänä vastiketta vastaan siten, että pelaaja voi saada osittain tai kokonaan sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton.*

Mitä tässä laissa säädetään arpajaisista koskee myös

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 §

*Rahapelien ja niiden toimeenpanomuotojen määritelmät*

*Rahapeleillä tarkoitetaan tässä laissa sellaisia arpajaisia, joista pelaaja voi voittaa rahaa.*

*Tässä laissa tarkoitetaan:*

1) *raha-arpajaisilla rahapelejä, joissa voi arpomisella voittaa rahaa;*

2) *vedonlyöntipeleillä rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua urheilu- tai muun kilpailun, myös hevoskilpailun, taikka rahapelin tapahtumia tai tuloksia koskevien arvausten perusteella pelaajan asettaman rahapanoksen ja pelikohteen*

## 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;

2) Ahvenanmaan maakunnassa toimeenpantavia arpajaisia, siltä osin kuin niiden arpoja myydään tai välitetään myös muualla Suomessa.

(kumotaan)

tuloksen todennäköisyyttä osoittavan kertoimen tulon mukaisesti määräytyvien voittojen jakoon; vedonlyönnissä pelaaja voi lunastaa voiton kokonaan tai osittain, vaikka vedonlyönnin kohteella ei ole vielä tulosta;

3) veikkauspeleillä muita kuin 2 kohdassa tarkoitettuja rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua urheilu- tai muun kilpailun, myös hevoskilpailun tapahtumia tai tuloksia koskevien arvausten taikka numeroiden, merkkien tai muiden tunnusten arpomisen perusteella voittojen jakoon;

4) raha-automaatilla peliautomaattia tai -laitetta, jota pelaamalla pelaaja voi voittaa rahaa;

6) kasinopeleillä ruletti-, kortti- ja noppa- sekä muita niihin rinnastettavia rahapelejä;

7) totopeleillä rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua hevoskilpailujen tuloksiin liittyvien arvausten perusteella voittojen jakoon;

8) yhdistelmäpeleillä rahapelejä, joissa on yhdistetty ominaisuuksia 1–7 kohdassa tarkoitetuista rahapeleistä.

Edellä 2 momentissa tarkoitettuja rahapelejä voidaan toimeenpanna myös virtuaalisesti, jolloin voiton määräytyminen perustuu arvontaan.

## 3 a §

**Muiden** 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;

2) *rahapelitoiminnalla* rahapelin toimeenpanoa;

3) *sähköisesti välitettävillä rahapeleillä* rahapelejä, joita toimeenpannaan

## 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;



*etäpalveluna, sähköisessä muodossa tai muun viestinnän mahdollistavan tekniikan avulla;*

4) *pelitilillä rahapeliyhtiön rahapelejä varten pitämää pelaajan tiliä;*

5) *pelikasinolla hyväksytyä ja valvottua huoneistoa, jossa voidaan pitää pelaajan käytettävänä sellaisia raha-automaatteja ja kasinopelejä, joissa mahdollinen häviö voi olla ilmeisessä epäsuhteessa ainakin jonkun osallistujan maksukykyyn, sekä muita rahapelejä;*

6) *erityisellä pelisalilla yksinomaan tai pääasiallisesti rahapeliä pelaamiseen varattua tilaa tai sellaista sähköistä pelisivustoa, jolla pelaaminen edellyttää rekisteröitymistä pelaajaksi;*

7) *pelipisteellä rahapeliä muuta myyntipaikkaa kuin erityistä pelisalia tai pelikasinoa;*

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 välittyvä 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; tämän lain soveltamisalaan kuuluvana arpajaisten markkinointina ei pidetä myöskään arpajaisten markkinointia Suomessa tai valtakunnassa levitettävässä ulkomaisessa tai ahvenanmaalaisessa julkaisussa, jos julkaisun pääasiallinen tarkoitus ei ole rahapeliä markkinointi ja jos arpajaisten markkinointi ei kohdistu erityisesti Suomeen tai valtakuntaan;*

9) *huvipuistolla kiinteässä sijaintipaikassa toimivaa huvittelupaikkaa, jonka tulojen*

2) *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 välittyvä 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; tämän lain soveltamisalaan kuuluvana arpajaisten markkinointina ei pidetä myöskään arpajaisten markkinointia Suomessa tai valtakunnassa levitettävässä ulkomaisessa tai ahvenanmaalaisessa julkaisussa, jos julkaisun pääasiallinen tarkoitus ei ole arpajaisten markkinointi ja jos arpajaisten markkinointi ei kohdistu erityisesti Suomeen tai valtakuntaan;*

3) *huvipuistolla kiinteässä sijaintipaikassa*

*Voimassa oleva laki*

pääosa muodostuu karusellien, erilaisten auto- ja vuoristoratojen taikka muiden vastaavien huvipuistolaitteiden pitämisestä maksua vastaan yleisön käytettävänä;

10) *tivolilla* paikasta toiseen siirtyvää huvittelupaikkaa.

5 §

*Arpajaisten toimeenpano-oikeus*

Arpajaiset saa toimeenpanna rekisteröity yhdistys, itsenäinen säätiö tai muu sellainen yhteisö, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus ja jonka kotipaikka on Suomessa.

Rahapeliin toimeenpanon yksinoikeudesta säädetään 11 §:ssä.

8 §

*Luvan peruuttaminen*

Arpajaisten toimeenpanoon annettu lupa voidaan peruuttaa, jos luvansaaja on toiminut olennaisesti vastoin arpajaisten toimeenpanon kannalta oikeudellisesti merkityksellistä lakia tai lupaehtoja taikka jos luvansaaja ei täytä enää luvan saamisen edellytyksiä.

3 luku

**Rahapelitoiminta**

11 §

*Yksinoikeus rahapeliin toimeenpanemiseen*

*Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus rahapeliin toimeenpanemiseen.*

12 §

*Veikkaus Oy*

*Ehdotus*

pääosa muodostuu karusellien, erilaisten auto- ja vuoristoratojen taikka muiden vastaavien huvipuistolaitteiden pitämisestä maksua vastaan yleisön käytettävänä;

4) *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.

*Tavara-arpajaislupa peruutetaan, jos luvansaaja sitä pyytää eikä arpojen myyntiä ei ole aloitettu.*

*Bingolupa ja tavaravoittoautomaattilupa peruutetaan, jos luvansaaja sitä pyytää.*

(kumotaan 3 luku)

*Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö.* (kumotaan)

*Yhtiön tehtävänä on harjoittaa rahapeli-toimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään.*

*Yhtiöllä on hallintoneuvosto. Hallintoneuvoston tehtävänä on seurata ja valvoa, että yhtiö harjoittaa rahapeli-toimintaa 2 momentissa säädetyllä tavalla, sekä tukea yhtiön ja sen sidosryhmien välistä yhteistyötä.*

*Veikkaus Oy:n 13 b §:n 2 momentissa tarkoitettun luvan nojalla perustama tytäryhtiö voi harjoittaa muuta toimintaa kuin rahapeli-toimintaa. Tällainen toiminta on eriytettävä kirjanpidollisesti Veikkaus Oy:n rahapeli-toiminnasta. Tytäryhtiön ja Veikkaus Oy:n väliset taloudelliset suhteet on järjestettävä markkinaehtoisesti.*

*Jollei tässä tai muualla laissa toisin säädetä, yhtiöön sovelletaan osakeyhtiöitä koskevia säännöksiä sekä valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia (1368/2007).*

### 13 b §

#### *Veikkaus Oy:n toiminnan rajoitukset*

*Veikkaus Oy ei saa toimeenpanna muita arpajaisia kuin rahapelejä.* (kumotaan)

*Veikkaus Oy ei ilman valtioneuvoston kanslian lupaa saa perustaa eikä hankkia omistukseensa muita kuin rahapeli-toimintaansa varten tarpeellisia yhtiöitä tai niiden osakkeita eikä luovuttaa näiden yhtiöiden osakkeita uudelle omistajalle.*

*Veikkaus Oy tai sen tytäryhtiö ei ilman valtioneuvoston kanslian lupaa saa:*

*1) perustaa rahastoja eikä tehdä kohdentamattomia varauksia taikka muuttaa niiden kirjanpidollista luonnetta;*

*2) muuttaa osakepääomaansa tai yhtiöjärjestystään;*

3) myöntää lainoja;  
4) 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 toimihenkilölleen vastikkeetonta etua voitostaan eikä ylijäämästään.

## 13 c §

*Rahapeliin toimeenpano*

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.

(kumotaan)

Valtioneuvoston asetuksella säädetään:

1) siitä, kuinka suuri osuus rahapelejä toimeenpantaessa kertyvistä pelimaksuista on maksettava pelaajille voittoina, miten voitot on pyöristettävä sekä miten perimättä jääneet voitot on jaettava;

2) pelipisteissä, erityisissä pelisaleissa ja pelikasinoissa olevien raha-automaattien ja kasinopelien lajeista ja enimmäismääristä, erityisten pelisalien enimmäismääristä sekä pelikasinoiden lukumäärästä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan lisäksi säätää rahapeliin sallituista myyntiajoista.

Sisäministeriön asetuksella säädetään rahapeliin pelisäännöistä. Pelisääntöjen tulee sisältää voitonjakoa ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset sekä raha-automaattien ja kasinopelien suurimpia sallittuja pelipanoksia ja pelivoittoja koskevat määräykset. Raha-arpajaisten sekä veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien sääntöjen tulee lisäksi sisältää arvontaa koskevat määräykset.

Pelisäännöt voivat sisältää myös pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi:

1) pelilaji-, pelityyppi- tai pelikohtaisia pelien tahtia ja muita ominaisuuksia koskevia määräyksiä;

2) pelilaji-, pelityyppi-, peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia koskevia määräyksiä.

14 §

*Pelaajan rekisteröinti, tunnistautuneena pelaaminen, pelitili ja asiakkaan tunteminen*

*Veikkaus Oy:n on 13 c §:n 5 momentissa ja 14 c §:ssä tarkoitettujen pelaamiselle asetettujen rajoitusten toteutumisen varmistamiseksi rahapelejä toimeenpantaessa rekisteröitävä pelaaja, avattava pelaajalle pelitili ja varmistettava, että pelaaja voi pelata rahapelejä ainoastaan Veikkaus Oy:n rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena.* (kumotaan)

*Pelaajalla saa olla ainoastaan yksi pelitili. Pelitili on henkilökohtainen.*

*Pelaajaa rekisteröitäessä Veikkaus Oy:n on todennettava pelaajan henkilöllisyys pelaajan täysi-ikäisyyden varmistamiseksi. Veikkaus Oy:n on todennettava pelaajan asuinpaikka muun valtion tai alueen lainsäädännön alueellisen soveltamisalan kunnioittamisen varmistamiseksi pelaajaa rekisteröitäessä ja säännöllisesti asiakassuhteen aikana.*

*Mitä 1 ja 3 momentissa säädetään pelitilin avaamisesta sekä pelaajan asuinpaikan todentamisesta, ei kuitenkaan sovelleta toimeenpantaessa rahapelejä pelikasinolla.*

*Pelaajalle tulee antaa tiedot pelitilillä olevista varoista, varojen siirroista, pelitapahtumista sekä pelaamista koskevista rajoituksista.*

*Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelitilistä, pelaajan henkilöllisyyden ja hänen asuinpaikkansa todentamisesta sekä menettelystä, jolla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena pelaaminen varmistetaan.*

*Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvästä asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta säädetään*

*rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017).*

14 a §

*Rahapelien ikäraja*

*Veikkaus Oy taikka elinkeinonharjoittaja tai yhteisö, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja tai luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, ei saa antaa alle 18-vuotiaan pelata rahapelejä.* (kumotaan)

*Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelaajan täysi-ikäisyyden varmistamistavoista.*

14 b §

*Rahapelien markkinointi*

*Veikkaus Oy saa markkinoida rahapelejä ja yhtiötä, jos markkinointi on määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista sekä välttämätöntä rahapelikysynnän ohjaamiseksi tämän lain nojalla harjoitettavaan rahapelitoimintaan ja vähemmän taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaan rahapelaamiseen.* (kumotaan)

*Markkinoinnilla ei saa edistää taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaa rahapelaamista:*

*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 kulutuskäyttämiseen, 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 pelirahaa taikka tarjoamalla rahapelejä ilmaiseksi tai alennetulla hinnalla tai yhdistetyillä tarjouksilla;

9) tarjoamalla rahapelin tai muun hyödykkeen ostotapahtuman tai rahapelin valinnan taikka voiton perimisen yhteydessä muuta rahapeliä ostettavaksi tai valittavaksi;

10) tarjoamalla rahapelin ostotapahtuman yhteydessä muuta sattumanvaraista etua kuin rahapeliin sisältyvää voittomahdollisuutta;

11) kehottamalla rahoittamaan rahapelaamisella yleishyödyllistä toimintaa;

12) muulla 1–11 kohdassa tarkoitettua tapaa vastaavalla tavalla.

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

Seuraavia rahapelejä ei saa markkinoida muualla kuin sellaisissa erityisissä pelisaleissa ja pelikasinoissa, joihin kyseiset rahapelit on sijoitettu:

1) raha-arpajaiset silloin, kun niitä toimeenpannaan sähköisesti;

2) nopearytmiset veikkauspelit silloin, kun niitä toimeenpannaan yksinomaan sähköisesti;

3) raha-automaatit;

4) kasinopelit.

Sellaisia yhdistelmäpelejä, joihin on pelisääntöjen antamisen yhteydessä todettu liittyvän erityinen rahapelihaittojen vaara, ei saa markkinoida muualla kuin sellaisissa erityisissä pelisaleissa, pelikasinoissa ja sellaisilla raviradoilla, joihin tai joille pelit tai niiden myyntipiste on sijoitettu.

Edellä 4 ja 5 momentissa tarkoitettujen rahapelien pelipaikkoja ei saa markkinoida. Pelipaikoista voidaan kuitenkin antaa tietoa.

Rahapelien markkinoinnin tulee aina sisältää tieto rahapelaamisen sallitusta ikärajasta sekä siitä, mistä saa tietoa pelaamisen hallinnan välineistä ja rahapeliongelmiin apua tarjoavista palveluntuottajista.

Markkinointia ei saa kohdistaa pelaajalle, joka on asettanut itselleen kaikkea pelaamista koskevan eston. Jos pelaaja on asettanut rahapelikohtaisen eston, hänelle saa kohdistaa ainoastaan sellaisen rahapelin markkinointia, jonka pelaamista hän ei ole itse estänyt.

Poliisihallituksen tehtävänä on valvoa, että rahapelien markkinoinnissa noudatetaan tämän lain ja kuluttajansuojalain (38/1978) säännöksiä. Veikkaus Oy:n on annettava vuosittain sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle selvitys rahapelien markkinoinnista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 9 momentissa tarkoitetun selvityksen sisällöstä.

14 c §

Veikkaus Oy:n asettamat rajoitukset  
pelaamiselle

(kumotaan)

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.

## 15 §

*Pelaamisen estäminen ja kieltäminen pelikasinossa ja erityisessä pelisalissa*

*Veikkaus Oy ei saa päästää pelikasinoon tai erityiseen pelisaliin henkilöä ja Veikkaus Oy:n tulee poistaa pelikasinosta tai erityisestä pelisalista henkilö, joka on alle 18-vuotias taikka ilmeisesti alkoholin tai muun päihdyttävän tai huumaavan aineen vaikutuksen alainen.* (kumotaan)

*Veikkaus Oy:llä ja sen henkilökunnalla on oikeus kieltää henkilöltä pääsy pelikasinoon ja erityiseen pelisaliin, poistaa henkilö tai rajoittaa hänen pelaamistaan, jos:*

*1) häntä epäillään pelivilpistä tai hän on syyllistynyt pelivilppiin;*

*2) hänen käyttäytymisensä aiheuttaa tai sen voidaan epäillä aiheuttavan häiriötä pelikasinon tai erityisen pelisalin järjestykselle;*

*3) pelaaminen on aiheuttanut tai tulee ilmeisesti aiheuttamaan hänelle taloudellista, sosiaalista tai terveydellistä haittaa;*

*4) hän on pyytänyt, että Veikkaus Oy estää hänen pääsynsä pelikasinoon tai erityiseen pelisaliin taikka rajoittaa hänen pelaamistaan.*

*Kielto tai rajoitus voidaan asettaa määräaikaaisesti 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 2 momentin 1–3 kohdan nojalla asetettu toistaiseksi voimassa oleva kielto tai rajoitus tulee poistaa, ellei kiellon jatkamiselle ole painavia syitä. Edellä 2 momentin 4 kohdan nojalla pelaajan pyynnöstä asetettu toistaiseksi*

voimassa oleva kielto tai rajoitus poistetaan kolmen kuukauden kuluttua poistamista koskevasta pyynnöstä.

16 §

*Raha-automaatteja koskevat erityiset säännökset*

*Raha-automaatit tulee sijoittaa siten, että niillä pelaamista voidaan esteettömästi valvoa. Niitä ei saa sijoittaa siten, että niiden käyttäminen voi vaarantaa turvallisuutta tai aiheuttaa järjestyshäiriöitä.* (kumotaan)

*Raha-automaattien sijoittelua ja niiden käytettävänä pitämistä pelipisteissä koskevat periaatteet tulee suunnitella siten, että pelaamisesta aiheutuvat taloudelliset, sosiaaliset ja terveydelliset haitat olisivat mahdollisimman vähäisiä. Sijoittelussa ja käytettävänä pitämisessä on otettava erityisesti huomioon rahapelaamisen haitat alaikäisille ja haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille.*

16 a §

*Raha-automaatteja koskeva omavalvonta*

*Veikkaus Oy:n on laadittava kirjallinen suunnitelma 16 §:ssä tarkoitetun valvonnan ja suunnittelun yleisestä toteuttamisesta sekä pidettävä kirjaa raha-automaattien sijainnista ja yleisistä ja erityisistä määräyksistä, joita se on antanut niiden valvonnasta.* (kumotaan)

*Raha-automaattien pelipisteen haltijan on laadittava kirjallinen suunnitelma toimintansa lainmukaisuuden ja 1 momentissa tarkoitetun suunnitelman noudattamisen varmistamiseksi, noudatettava sitä ja pidettävä sen toteuttamisesta kirjaa. Suunnitelma on pidettävä ajan tasalla ja pelipisteen haltijan on huolehdittava siitä, että valvontaan osallistuva henkilökunta tuntee tässä laissa säädetyt ja suunnitelmassa määrätyt velvoitteensa.*

*Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa suunnitelmissa tulee kuvata laissa säädetyt*

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*velvoitteet, niiden käytännön toteuttamiseen liittyvät riskit, miten velvoitteiden noudattamista seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan.*

*Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen suunnitelmien laatimisesta sekä niiden sisällöstä ja toteuttamisesta.*

4 luku

(kumotaan 4 luku)

### **Veikkaus Oy:n tuotto**

17 §

*Veikkaus Oy:n tuoton ottaminen valtion talousarvioon ja tuoton tilittäminen*

*Valtion talousarvioon otetaan vuosittain käytettäväksi määräraha, joka vastaa Veikkaus Oy:n viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen osoittamaa voittoa.*

*Veikkaus Oy:n tulee tilittää 1 momentissa tarkoitettu voitto tuottona valtiolle.*

*Veikkaus Oy:n on toimitettava selvitys tilitetystä tuotosta valtiovarainministeriölle, valtioneuvoston kanslialle, sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta.*

(kumotaan)

42 §

42 §

*Arpajaisten valvonta*

*Arpajaisten valvonta*

*Arpajaisten toimeenpanoa valvotaan arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.*

*Poliisihallitus vastaa arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta ja arpajaistoiminnan tilastoimisesta. Poliisihallitus voi antaa arpajaisten toimeenpanoa ja toimeenpanon valvontaa koskevia lausuntoja ja ohjeita. Lisäksi Poliisihallitus valvoo, että Veikkaus Oy ja sellainen elinkeinonharjoittaja ja yhteisö, joka välittää Veikkaus Oy:n tarjoamiin*

*Arpajaisten toimeenpanoa valvotaan arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.*

*Poliisihallitus vastaa arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta ja arpajaistoiminnan tilastoimisesta. Poliisihallitus voi antaa arpajaisten toimeenpanoa ja toimeenpanon valvontaa koskevia lausuntoja ja ohjeita.*

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja, noudattaa niitä koskevia säännöksiä ja määräyksiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä.*

*Poliisilaitos valvoo alueellaan toimeenpantavia arpajaisia.*

*Rahapelien toimeenpanon valvonnassa on käytettävä tarvittaessa sähköisiä valvontajärjestelmiä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rahapelien sähköisistä valvontajärjestelmistä.*

*Sisäministeriö hyväksyy Poliisihallituksen valvontajärjestelyjen käyttöönoton sellaisten rahapelien toimeenpanon osalta, joiden pelijärjestelmät sijaitsevat Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa.*

*Poliisilaitos valvoo alueellaan toimeenpantavia arpajaisia.*

42 a §

#### *Rahapeli asioiden neuvottelukunta*

*Sisäministeriön yhteydessä toimii valtioneuvoston asettama rahapeli asioiden neuvottelukunta, jonka tehtävänä on seurata rahapelipoliittisten tavoitteiden toteutumista ja kehittämistarpeita.*

*Neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.*

(kumotaan)

42 b §

#### *Arpajaisten valvontatiedosto*

*Tässä laissa säädettyjen lupa- ja valvontatehtävien suorittamiseksi poliisi pitää rekisteriä ilmoituksista, lupahakemuksista, luvista, lupien peruuttamisista, tilityksistä, ilmoitusten tekijöistä, luvan hakijoista ja saajista, arpajaisten käytännön toimeenpanijoista, tarkastustoimenpiteistä sekä kieltoihin ja uhkasakkomenettelyyn liittyvistä toimenpiteistä.*

*Henkilötietojen käsittelystä poliisin rekistereissä säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (616/2019).*

42 b §

#### *Arpajaisten valvontarekisteri*

*Tässä laissa säädettyjen lupa- ja 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).*

## 43 §

*Rahapelienvälvonta ja viralliset valvojat*

*Poliisihallitus valvoo, että rahapelienvälvontätoimeenpanossa noudatetaan 13 c §:n nojalla annettulla sisäministeriön asetuksella säädettyjä pelisääntöjä ja että Veikkaus Oy:n pelijärjestelmän ja välvontajärjestelmän tiedot vastaavat toisiaan. Poliisihallituksen tulee välvontajärjestelmiä hyödyntäen pelikierroksittain vahvistaa veikkauspelienvälvontätulokset ja voittojen määrä, jollei virallinen valvoja Poliisihallituksen suostumuksella suorita näitä tehtäviä. Poliisihallitus valvoo myös raha-arpajaisten arvontaa ja arpojen sekoittamista sekä vahvistaa arvontatuloksen, jollei julkinen notaari Poliisihallituksen suostumuksella suorita näitä tehtäviä.*

(kumotaan)

*Poliisihallitus voi määrätä rahapeli-toiminnan välvontaa varten virallisia valvojia. Viralliseen valvojaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).*

*Poliisihallituksen virkamies ei saa osallistua rahapeleihin, joiden tekninen välvonta on hänen tehtävänä, jos hän voi saada virkatehtävissään tietoonsa sellaista pelitapahtuma-aineistoa, jota hän voi hyödyntää omassa pelaamisessaan. Päätöksen pelaamisen rajoittamisesta tekee Poliisihallitus.*

*Sisäministeriö voi myöntää luvan 62 §:n 5 momentissa tarkoitettujen rahapelienvälvontätoimeenpanoon ja hyväksyä välvontajärjestelyjen käyttöönoton tällaisten rahapelienvälvontätoimeenpanon osalta.*

## 44 §

*Poliisihallituksen, poliisilaitoksen ja virallisen valvojan tiedonsaantioikeus*

*Poliisihallituksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta*

## 44 §

*Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen tiedonsaantioikeus*

*Poliisihallituksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta*

oikeus saada *Veikkaus Oy:ltä*, arpajaisten toimeenpanoon luvan saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä ja tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijalta valvontatehtävän suorittamiseksi ja arpajaistoiminnan tilastoinnaksi välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.

Poliisilaitoksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada arpajaisten toimeenpanoon luvan saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä sekä tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijalta valvontatehtävän suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.

*Virallisella valvojalla on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada Veikkaus Oy:ltä valvontatehtävän suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.*

*Tiedot voidaan luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai muutoin sähköisesti.*

## 45 §

*Tarkastus- ja kiello-oikeus*

Poliisilaitoksella, Poliisihallituksella ja 58 §:ssä tarkoitetulla tarkastuslaitoksella on oikeus tarkastaa, että *raha- ja tavaravoittoautomaateissa* sekä 56 §:ssä tarkoitetuissa peliautomaateissa ja pelilaitteissa käytetään 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.

*Poliisihallituksella on tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten valvontaa varten oikeus tarkastaa Veikkaus Oy:n tiloja,*

oikeus saada arpajaisten toimeenpanoon luvan saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä ja tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijalta valvontatehtävän suorittamiseksi ja arpajaistoiminnan tilastoinnaksi välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.

Poliisilaitoksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada arpajaisten toimeenpanoon luvan saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä sekä tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijalta valvontatehtävän suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.

## 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.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

*tietojärjestelmiä ja toimintaa, jos tarkastus on valvontatehtävän hoitamiseksi tarpeen.*

46 §

*Rahapelitoiminnan valvontakustannusten korvaaminen*

*Veikkaus Oy:n tulee korvata valtiolle rahapelitoiminnan valvonnasta aiheutuvat kustannukset.*

*Kustannusten perimisestä säädetään sisäministeriön asetuksella.*

47 §

*Voittojen periminen*

*Raha-arpajaisissa saatu voitto on perittävä yhden vuoden kuluessa arvontatuloksen vahvistamisesta, arpaan merkityn myyntiajan päättymisestä tai arvan ostohetkestä.*

*Veikkaus- ja vedonlyöntipelien voitot on perittävä yhden vuoden kuluessa ja totopelien voitot kolmen kuukauden kuluessa näiden pelien pelisääntöjen mukaisen lopputuloksen saavuttamisesta tai lopputuloksen vahvistamisesta.*

*Raha-automaatti- ja kasinopelien voitot on perittävä yhden vuoden kuluessa voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.*

*Yhdistelmäpelien voitot on perittävä vuoden kuluessa näiden pelien pelisääntöjen mukaisen voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.*

*Bingopelissä saatu voitto on perittävä yhden vuoden kuluessa voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.*

*Tavara-arpajaisten ja arvauskilpailujen voitto, lukuun ottamatta niitä tavara-arpajaisia, jotka saadaan toimeenpanna ilman tässä laissa säädettyä lupaa, on perittävä kahden kuukauden kuluessa tavara-arpajaisluvan voimassaoloajan päättymisestä.*

*Sisäministeriön asetuksella säädetään 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen pelien voittojen perimisen määräajan alkamisesta.*

(kumotaan)

47 §

*Voittojen periminen*

(kumotaan 1–4 momentti)

*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.* (kumotaan 7 momentti)

## 48 §

*Ratkaisusuositus*

*Pelaaja voi pyytää Poliisihallitukselta kirjallisesti ratkaisusuositusta rahapelejä toimeenpanevan rahapeliyhteisön ja pelaajan välisestä voitonmaksua koskevasta erimielisyydestä.* (kumotaan)

*Edellä 43 §:ssä tarkoitettu virallinen valvoja ei saa osallistua ratkaisusuosituksen antamiseen. Ratkaisusuosituksen antamisesta ei peritä maksua. Ratkaisusuositukseen ei saa hakea muutosta. Ratkaisusuositus tai sen hakeminen ei estä asian saattamista tuomioistuimen ratkaistavaksi.*

*Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin ratkaisusuositushakemuksesta ja siihen liitettävistä selvityksistä, ratkaisusuosituksen hakemisen määräajasta sekä ratkaisusuosituksen sisällöstä.*

## 49 §

*Pelikasinossa pelaamista koskeva rajoitus*

*Pelikasinon palveluksessa oleva ja 43 §:ssä tarkoitettu pelikasinossa toimeenpantavia rahapelejä valvova virallinen valvoja eivätkä saa osallistua pelikasinossa toimeenpantaviin rahapeleihin.* (kumotaan)

## 50 §

*Pelikasinon ja erityisen pelisalin tekninen valvonta*

*Veikkaus Oy:llä on oikeus siitä ennalta ilmoitettuaan valvoa pelitoimintaa katselemalla ja kuvaamalla teknisellä laitteella pelikasinon ja erityisen pelisalin sisäänkäynti- ja asiakastiloissa sekä pelikasinon henkilökunnan työtiloissa. Oikeus tekniseen valvontaan ei koske henkilökunnan virkistys- eikä sosiaalituloja.* (kumotaan)

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



## 51 §

*Veikkaus Oy:n oikeus käsitellä henkilötietoja*

*Veikkaus Oy saa käsitellä seuraavia yhtiön asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia henkilötietoja, jos se on välttämätöntä rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi, väärinkäytösten selvittämiseksi tai rahapelien pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi:*

1) asiakkaan kansalaisuus ja ulkomaalaisen asiakkaan henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan tiedot;

2) pelikasinon ja erityisen pelisalin asiakkaan kuva ja 50 §:ssä tarkoitetussa pelikasinon ja erityisen pelisalin teknisessä valvonnassa kerätyt tiedot;

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

4) tiedot epäilyistä tai todetusta pelivilpistä;

5) tiedot pelaamista koskevasta kiellosta ja rajoituksesta;

6) tieto haittoja aiheuttavaa rahapelaamista koskevasta epäilystä;

7) asiakkaan tunnistamistiedot, pelitapahtumia koskevat tiedot ja muut Veikkaus Oy:n asiakkuuteen liittyvät tiedot, ei kuitenkaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

*Veikkaus Oy:n on arvioitava pelaamisesta asiakkaille aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen riskiä 1 momentin 3–7 kohdassa tarkoitettujen henkilötietojen automaattisen käsittelyn avulla ja ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin arvion perusteella havaittujen riskien ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Asiakkaan pelaamista estävä tai rajoittava päätös ei kuitenkaan saa perustua pelkästään henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn.*

*Veikkaus Oy saa käsitellä 1 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja 1 momentin mukaisesti käsittelytarkoituksiin viiden vuoden ajan tiedon tallettamisesta tai pelikiellon tai markkinointikiellon päättymisestä.*

(kumotaan)

## 52 §

*Arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien haittojen seuranta ja tutkimus, arviointi sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen*

Arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia haittoja on seurattava ja tutkittava. Haittojen seurannasta ja tutkimuksesta, rahapelien toimeenpanoon liittyvien haittojen arvioinnista sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos toimeenpanee tehtävää sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti. Veikkaus Oy:n tulee korvata valtiolle seurannasta, rahapelien toimeenpanoon liittyvien haittojen arvioinnista, haittojen tutkimuksesta sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä aiheutuvat kustannukset. Sosiaali- ja terveysministeriö perii yhtiöltä maksuna määrän, joka vastaa toiminnasta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. Maksun maksuunpanosta säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

(kumotaan)

## 53 §

*Veikkaus Oy:n tietojen luovuttaminen*

Veikkaus Oy:n on toimitettava vuosittain toimintasuunnitelmansa, seuraavaa vuotta koskeva talousarvionsa sekä tilinpäätösasiakirjansa välittömästi sen valmistuttua valtiovarainministeriölle, sisäministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja Poliisihallitukselle. Veikkaus Oy:n tulee antaa vuosittain sisäministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja Poliisihallitukselle kertomus pelitoimintansa kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Veikkaus Oy saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tieteellistä tutkimusta varten yhtiön asiakkaita ja heidän

(kumotaan)

*pelaamistaan koskevia tietoja, jos tietojen saajalla on tietosuojalainsäädännön mukainen oikeus käsitellä näitä tietoja.*

## 54 §

*Sosiaali- ja terveysministeriön  
tiedonsaantioikeus*

*Sosiaali- ja terveysministeriöllä on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada Veikkaus Oy:ltä ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvien haittojen seuranta, tutkimusta ja rahapeliin haitallisuuden arviointia sekä haittojen ehkäisyyn ja hoidon kehittämistä varten välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja. Tiedot voidaan luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai muutoin sähköisesti.* (kumotaan)

*Veikkaus Oy:n tai 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 (552/2019).*

## 55 §

*Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen  
tiedonsaantioikeus*

*Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada Veikkaus Oy:ltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvien haittojen seuranta, tutkimusta ja rahapeliin haitallisuuden arviointia sekä haittojen ehkäisyyn ja hoidon kehittämistä varten välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja. Tiedot voidaan luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai muutoin sähköisesti.* (kumotaan)

*Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on oikeus yhdistää I momentissa tarkoitettuja henkilötietoja muualla säädettyjen tiedonsaantioikeuksiensa nojalla saamiinsa tietoihin, jos se on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä.*

*Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen on pseudonymisoitava henkilötiedot ennen niiden siirtämistä analysoitavaksi. Henkilötietoja saa käsitellä vain siihen tarkoitukseen, johon ne on luovutettu, sekä tilastollisiin tarkoituksiin. Tässä pykälässä tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyyn ei sovelleta sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annettua lakia.*

## 57 §

*Rahaliikenteen valvontalaite*

Jos raha- tai tavaravoittoautomaatin taikka 56 §:ssä tarkoitettun 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*

*Raha- ja tavaravoittoautomaatin sekä 56 §:ssä tarkoitettun 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,

## 57 §

*Rahaliikenteen valvontalaite*

Jos tavaravoittoautomaatin taikka 56 §:ssä tarkoitettun 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 tarkoitettun 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,

*Voimassa oleva laki*

valvontalaitetta vaihdettaessa, kassaa tyhjennettäessä sekä automaattia tai pelilaitetta luovutettaessa;

3) kassan tyhjentämisen ajankohta;

4) aika, jonka rahaliikenteen valvontalaite on epäkuntoisuutensa vuoksi tai muusta syystä ollut poissa toiminnasta;

5) rahaliikenteen valvontalaitteen tai automaatin taikka pelilaitteen käyttökuntoisuuden tarkistamiseksi suoritettujen käyttökertojen määrä; ja

6) automaatissa tai pelilaitteessa käytettyjen laitteen ohjeistuksen vastaisten kolikoiden määrä.

60 §

*Automaattiin ja pelilaitteeseen sekä arpoihin merkittävät tiedot*

*Raha- ja tavaravoittoautomaateissa sekä 56 §:ssä tarkoitetuissa peliautomaateissa ja pelilaitteissa on oltava näkyvällä paikalla merkintä automaatti- ja pelilaitetoiminnan harjoittajasta sekä tämän yhteystiedot ja yritys- ja yhteisötunnus.*

Arpaan tai sen myynnin yhteydessä 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 §:n 2 tai 3 momentissa, 3 a §:ssä taikka 56 §:ssä tarkoitettulla tavalla on kielletty.

Kiellettyä on:

1) arpojen myyminen ja välittäminen ilman tässä laissa edellytettyä lupaa toimeenpantuihin arpajaisiin ja muun kuin Veikkaus Oy:n toimeenpanemaan rahapeliin sekä tällaisten arpajaisten markkinointi;

2) arpojen myyminen tai välittäminen tai arpajaisten markkinointi ulkomaille, jollei se ole sallittua sen valtion tai alueen lainsäädännön mukaan, johon arpoja

*Ehdotus*

valvontalaitetta vaihdettaessa, kassaa tyhjennettäessä sekä automaattia tai pelilaitetta luovutettaessa;

3) kassan tyhjentämisen ajankohta;

4) aika, jonka rahaliikenteen valvontalaite on epäkuntoisuutensa vuoksi tai muusta syystä ollut poissa toiminnasta;

5) rahaliikenteen valvontalaitteen tai automaatin taikka pelilaitteen käyttökuntoisuuden tarkistamiseksi suoritettujen käyttökertojen määrä;

6) automaatissa tai pelilaitteessa käytettyjen laitteen ohjeistuksen vastaisten kolikoiden määrä.

60 §

*Automaattiin ja pelilaitteeseen sekä arpoihin merkittävät tiedot*

Tavaravoittoautomaateissa sekä 56 §:ssä tarkoitetuissa peliautomaateissa ja pelilaitteissa on oltava näkyvällä paikalla merkintä automaatti- ja pelilaitetoiminnan harjoittajasta sekä tämän yhteystiedot ja yritys- ja yhteisötunnus.

Arpaan tai sen myynnin yhteydessä maksutta annettavaan ilmoitukseen tulee merkitä arpajaisten toimeenpanoa, toimeenpanijaa sekä voittojen määrää, arvoa ja lajia koskevat tiedot.

62 §

*Arpajaisten toimeenpanoa koskevat kiellot*

Arpajaisten toimeenpano muulla kuin 3 a tai 56 §:ssä tarkoitettulla tavalla on kielletty.

Kiellettyä on:

1) arpojen myyminen ja välittäminen ilman tässä laissa edellytettyä lupaa toimeenpantuihin arpajaisiin sekä tällaisten arpajaisten markkinointi;

2) arpojen myyminen tai välittäminen tai arpajaisten markkinointi ulkomaille, jollei se ole sallittua sen valtion tai alueen lainsäädännön mukaan, johon arpoja

myydään tai välitetään taikka arpajaisia markkinoidaan;

3) *Veikkaus Oy:n toimeenpanemaan rahapeliin liittyvien arpojen myyminen, välittäminen, pelipanosten vastaanottaminen ja voittojen välittäminen ilman yhtiön lupaa.*

Ilman tässä laissa tarkoitettua lupaa tapahtuvaan *raha-automaattien, kasinopelien, 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.

*Ulkomailla toimeenpantavina arpajaisina ei pidetä rahapelejä, joiden toimeenpanoon osallistuu Veikkaus Oy.*

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.

62 a §

*Rahapelin toimeenpanon kieltäminen*

*Poliisihallitus voi kieltää rahapelin toimeenpanon, jos:*

1) *rahapelin toimeenpanee muu kuin Veikkaus Oy;*

2) *rahapelin toimeenpanossa rikotaan 62 §:n 1–4 momentissa säädettyä kieltä; tai*

3) *rahapelin toimeenpanossa muutoin rikotaan tätä lakia taikka tämän lain nojalla annettua asetusta muulla kuin 62 b §:ssä tarkoitettulla tavalla.*

*Kielto voidaan kohdistaa:*

1) *rahapelin toimeenpanijaan;*

2) *sellaiseen elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja, luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tai markkinoi rahapelejä;*

3) *sellaiseen luonnolliseen henkilöön, joka taloudellisen tai muun hyödyn saamiseksi markkinoi rahapelejä tai muulla tavoin edistää rahapeleihin osallistumista.*

*Kielto on voimassa enintään 12 kuukautta. Poliisihallitus voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään 12 kuukaudella*

(kumotaan)

kerrallaan, jos menettelyä rahapelin toimeenpanossa ei ole korjattu.

Poliisihallitus voi väliaikaisesti kieltää rahapelin toimeenpanon, jos pelaajien oikeusturva tai rahapelien toimeenpanon valvonta vaarantuu ja väärinkäytösten mahdollisuus lisääntyy taikka arvонnan luotettavuus muutoin vaarantuu. Kielto voi olla voimassa kerrallaan enintään 30 päivää. Poliisihallituksen on peruutettava kielto, jos kiellon voimassaololle ei ole enää perusteita.

#### 62 b §

##### *Rahapelin markkinoinnin kieltäminen*

Poliisihallitus voi kieltää 14 b §:n vastaisen rahapelien markkinoinnin. (kumotaan)

Kielto voidaan kohdistaa:

- 1) rahapelin toimeenpanijaan;
- 2) sellaiseen elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja, luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tai markkinoi rahapelejä.

Kielto on voimassa enintään kolme kuukautta. Poliisihallitus voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään kuudella kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä rahapelin markkinoinnissa ei ole korjattu.

#### 62 c §

##### *Uhkasakko*

Poliisihallitus voi asettaa 62 a, 62 b ja 62 m §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi uhkasakon. (kumotaan)

Poliisihallitus tuomitsee 62 a ja 62 m §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi. Markkinaoikeus tuomitsee 62 b §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi Poliisihallituksen hakemuksesta.

Uhkasakkomenettelystä säädetään uhkasakkolaisissa (1113/1990).

62 d §

*Seuraamusmaksu rahapeliä markkinointia  
koskevien säännösten rikkomisesta*

*Seuraamusmaksu voidaan määrätä sille rahapelin toimeenpanijalle tai elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan rikkoo 14 b §:n rahapeliä markkinoinnista annettuja säännöksiä.* (kumotaan)

*Seuraamusmaksu voidaan määrätä sille rahapelin toimeenpanijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle, joka tahallaan rikkoo 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä markkinointikieltoa.*

62 e §

*Seuraamusmaksun suuruus*

*Seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, ja sitä määrittäessä otetaan huomioon:* (kumotaan)

*1) rikkomuksen laatu, laajuus, vakavuus ja kestoaika;*

*2) rikkomuksella saavutettu hyöty, jos tämä tieto on saatavilla;*

*3) rahapelin toimeenpanijan, elinkeinonharjoittajan tai luonnollisen henkilön toimet vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi;*

*4) rahapelin toimeenpanijan, elinkeinonharjoittajan tai luonnollisen henkilön mahdolliset aiemmat markkinoinnista annettuihin säännöksiin liittyvät rikkomukset.*

*Rahapelin toimeenpanijalle tai elinkeinonharjoittajalle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään neljä prosenttia kyseisen rikkomuksen päättymistä edeltäneen vuoden liikevaihdosta, kuitenkin enintään viisi miljoonaa euroa. Seuraamusmaksun on kuitenkin oltava vähintään 10 000 euroa. Jos tilinpäätös ei ole seuraamusmaksua määrittäessä vielä valmistunut, jos liiketoiminta on vasta aloitettu eikä tilinpäätöstä ole saatavissa tai jos tilinpäätöstä ei ole muusta syystä*



saatavissa, liikevaihto voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Edellä 62 a §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetulle luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään neljä prosenttia hänen rikkomuksen päättymistä edeltäneenä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan, kuitenkin enintään 40 000 euroa. Seuraamusmaksun on kuitenkin oltava vähintään 500 euroa. Jos tuloja ei voida luotettavasti selvittää, ne voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Edellä tässä pykälässä liikevaihdolla tarkoitetaan kirjanpitolain (1336/1997) 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettua liikevaihtoa tai sitä vastaavaa liikevaihtoa.

#### 62 f §

*Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen*

*Seuraamusmaksua ei esitetä määrättäväksi eikä määrätä, jos:* (kumotaan)

- 1) rikkomus on vähäinen; tai
- 2) seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

*Esitys seuraamusmaksun määräämiseksi tulee jättää tekemättä ja seuraamusmaksu määräämättä, jos rahapelin toimeenpanija, elinkeinonharjoittaja tai luonnollinen henkilö on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi välittömästi sen havaitsemisen jälkeen eikä rikkomus ole vakava tai toistuva.*

*Esitys seuraamusmaksun määräämiseksi tulee jättää tekemättä ja seuraamusmaksu määräämättä myös, jos saman rikkomuksen johdosta on määrätty uhkasakko maksettavaksi tai uhkasakon maksuunpanoa koskeva hakemus on vireillä.*

#### 62 g §

*Suhde rikosoikeudelliseen käsittelyyn*

*Seuraamusmaksua ei saa määrätä sille, joka on epäiltyinä samasta rikkomuksesta esitutkinnassa, jonka osalta on vireillä samaa* (kumotaan)

*rikkomusta koskeva syyteharkinta tai joka on vastaajana tuomioistuimessa samaa rikkomusta koskevassa rikosasiassa. Seuraamusmaksua ei saa määrätä myöskään sille, jolle on samasta rikkomuksesta annettu rikosasiassa tuomio.*

*Jos samasta rikkomuksesta on vireillä seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia tai se on ratkaistu, syytetä ei saa nostaa eikä tuomiota rikosasiassa antaa.*

## 62 h §

*Seuraamusmaksun määrääminen*

*Seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus Poliisihallituksen esityksestä. Seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos Poliisihallitus ei ole tehnyt esitystä sen määräämiseksi markkinaoikeudelle viiden vuoden kuluessa siitä, kun rikkomus päättyi. Asian käsittelystä markkinaoikeudessa säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013).*

(kumotaan)

*Seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi valtiolle. Päätöstä seuraamusmaksun määräämisestä ei saa panna täytäntöön ennen kuin päätös on lainvoimainen.*

## 62 i §

*Muutoksenhaku markkinaoikeuden päätökseen*

*Markkinaoikeuden seuraamusmaksua koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.*

(kumotaan)

*Markkinaoikeuden päätöksestä saa valittaa se, jolle markkinaoikeus on määrännyt seuraamusmaksun.*

*Poliisihallitus saa valittaa markkinaoikeuden päätöksestä, jolla markkinaoikeus on hylännyt Poliisihallituksen esityksen kokonaan tai osaksi.*

62 j §

*Käsittelyn lykkäminen*

*Tuomioistuimien voi lykätä (kumotaan) seuraamusmaksuasian käsittelyä, jos toisessa oikeudenkäynnissä on vireillä samaa toimintaa koskeva muu asia, jolla voi olla vaikutusta seuraamusmaksuasiassa annettavaan ratkaisuun.*

62 k §

*Seuraamusmaksun täytäntöönpano ja raukeaminen*

*Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta (kumotaan) huolehtii Oikeusrekisterikeskus. Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002). Seuraamusmaksu vanhenee viiden vuoden kuluttua seuraamusmaksua koskevan lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä. Seuraamusmaksu raukeaa maksuvelvollisen kuollessa.*

62 l §

*Maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskeva kieltö*

*Poliisihallituksen tulee pitää yleisessä tietoverkossa saatavilla konekielisessä muodossa luettavaa luetteloja sellaisista rahapeliä toimeenpanijoista, jotka markkinoivat rahapelejä 62 §:n 2 momentin 1 kohdan vastaisesti ja joiden rahapeliä toimeenpanon Poliisihallitus on 62 a §:n nojalla kieltänyt. (kumotaan) Maksupalveluntarjoaja ei saa toteuttaa tai käynnistää rahapelaamista koskevaa maksutapahtumaa, jossa maksajana on pelaajana toimiva luonnollinen henkilö ja maksunsaajana 1 momentissa tarkoitettu rahapeliä toimeenpanija.*

Mitä 2 momentissa säädetään, koskee myös kryptovarapalvelun tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista annetun lain (402/2024) 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun kryptovarapalvelun tarjoajan tarjoamia kryptovarapalveluja ja kryptovarojen käyttämistä vaihdannan välineenä.

## 62 m §

*Maksutapahtumien käynnistämisen ja toteuttamisen kieltäminen*

Poliisihallitus voi kieltää rahapelaamista (kumotaan) koskevien maksutapahtumien käynnistämisen ja toteuttamisen, jos maksupalveluntarjoaja tai kryptovarapalvelun tarjoaja rikkoo 62 l §:ssä säädettyä kieltä. (28.6.2024/413)

Kielto voidaan kohdistaa maksupalveluntarjoajaan tai kryptovarapalvelun tarjoajaan.

Kielto on voimassa enintään 12 kuukautta. Poliisihallitus voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään 12 kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä maksutapahtuman käynnistämisessä ja toteuttamisessa ei ole korjattu.

## 62 n §

*Tiedonsaanti maksupalveluntarjoajalta*

Poliisihallituksella on oikeus (kumotaan) salassapitosäännösten estämättä ja maksutta saada tietoja maksupalveluntarjoajalta tai kryptovarapalvelun tarjoajalta maksajana tai maksunsaajana olevasta rahapelien toimeenpanijasta ja sen puolesta maksutapahtumaa toteuttavasta tai käynnistävästä palveluntarjoajasta.

Tiedonsaantioikeus koskee seuraavia tietoja, jos ne ovat palveluntarjoajien järjestelmistä saatavilla:

- 1) tilinumero;
- 2) toimialakoodi;
- 3) rahapeliyhteisön tai sille maksuja välittävän palveluntarjoajan yksilöintitiedot;
- 4) maksutapahtumien määrä;

5) muut kuin 1–4 kohdassa tarkoitetut maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskevan kiellon valvomiseksi välttämättömät tiedot.

Poliisihallituksella ei kuitenkaan ole oikeutta saada yksittäisiin maksutapahtumiin liittyviä henkilötietoja.

## 63 §

## Viittaukset rikoslakiin

Rangaistus *rahapelirikoksesta ja arpajaisrikoksesta* säädetään rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 a ja 16 b §:ssä.

## 64 §

## Arpajaisrikkomus

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

1) rikkoo 10 §:ssä säädettyä kieltoa toimeenpanna arpajaiset velaksi,

2) rikkoo 14 a §:ssä säädettyä rahapelien ikärajaa,

3) ei noudata velvollisuutta kieltää sisäänpääsyä pelikasinoon tai erityiseen pelisaliin 15 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa,

4) rikkoo 27 §:n 3 momentissa säädettyä osallistumiskieltoa,

5) toimii tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijana vastoin 28 §:n 2 momentissa säädettyä,

6) suorittaa tavara-arpajaisten arvannon tai arpojen sekoittamisen vastoin sitä, mitä 29 §:n 1 momentissa säädetään, tai ei noudata 29 §:n 2 momentissa säädettyä arvannon tulosta koskevaa ilmoittamisvelvollisuutta,

7) rikkoo 16 §:n 1 momentin *raha-automaattien*, 40 §:n tavaravoittoautomaattien tai 56 §:n 1 momentissa tarkoitettujen peliautomaattien tai pelilaitteiden sijoittamista koskevia säännöksiä tai

8) rikkoo rahaliikenteen valvontalaitetta koskevia 57 §:n säännöksiä,

on tuomittava *arpajaisrikkomuksesta* sakkoon.

## 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,

2) rikkoo 27 §:n 3 momentissa säädettyä osallistumiskieltoa,

3) toimii tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijana vastoin 28 §:n 2 momentissa säädettyä,

4) 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,

5) rikkoo tavaravoittoautomaatin *sijoittamista koskevia* 40 §:n säännöksiä tai 56 §:n 1 momentissa tarkoitettujen peliautomaattien tai pelilaitteiden sijoittamista koskevia säännöksiä tai

6) rikkoo rahaliikenteen valvontalaitetta koskevia 57 §:n säännöksiä,

on tuomittava *arpajaisrikkomuksesta* sakkoon.

66 §

*Muutoksenhaku*

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Tämän lain nojalla tehtyä luvan peruuttamista tai lupaehtojen muuttamista koskevaa päätöstä, 62 a §:ssä tarkoitettua rahapelin toimeenpanon kieltä ja 62 m §:ssä tarkoitettua maksutapahtuman toteuttamisen tai käynnistämisen kieltä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin määrää.

66 a §

*Markkinointikiellon saattaminen  
markkinaoikeuden käsiteltäväksi*

*Poliisihallituksen antamaan 62 b §:ssä tarkoitettuun rahapelin markkinoinnin kielloon tai sen tällaisen kiellon tehosteeksi asettamaan uhkasakkoon ei saa valittamalla hakea muutosta.*

*Se, jolle Poliisihallitus on antanut 62 b §:ssä tarkoitetun rahapelin markkinoinnin kiellon tai 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 (100/2013).*

67 §

*Tarkemmat säännökset*

Valtioneuvoston asetuksella säädetään:

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 valitusviranomaisen toisin määrää.

(kumotaan)

67 §

*Tarkemmat säännökset*

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä:

1) raha- ja 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 tarkoitetusta rahaliikenteen valvontalaitteesta, 58 §:ssä tarkoitetulle tarkastuslaitokselle toimitettavista laitteista ja asiakirjoista, poikkeuksista tyyppitarkastusvelvollisuudesta sekä valvontalaitteen tarkastamisesta ja hyväksymisestä;

6) Poliisihallituksen ja poliisilaitosten velvollisuudesta toimittaa tietoja arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien haittojen seurantaan, tutkimusta ja rahapeliin haitallisuuden arviointia varten.

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 tarkoitetusta rahaliikenteen valvontalaitteesta, 58 §:ssä tarkoitetulle tarkastuslaitokselle toimitettavista laitteista ja asiakirjoista, poikkeuksista tyyppitarkastusvelvollisuudesta sekä valvontalaitteen tarkastamisesta ja hyväksymisestä.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Ennen tämän lain voimaantuloa toimeenpantujen rahapeliin tuoton ottamiseen valtion talousarvioon ja tuoton tilittämiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Ennen tämän lain voimaantuloa toimeenpantuihin rahapeleihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita 47 §:n säännöksiä voiton perimisestä sekä 48 §:n ja sen nojalla annettuja säännöksiä ratkaisusuosituksesta. Lisäksi ennen tämän lain voimaantuloa pelipisteessä toimeenpantujen raha-arpajaisten lisäarvontaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita 13 c §:n 4 momentin nojalla annettuja säännöksiä.

Veikkaus Oy:n vuoden 2026 tuottoa koskevan selvityksen toimittamiseen ja tilinpäätösasiakirjojen toimittamiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita 17 §:n 3 momentin ja 53 §:n 1 momentin säännöksiä.

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*Ennen tämän lain voimaantuloa tehty rahapelitoimintaa koskeva päätös pannaan täytäntöön ja siihen haetaan muutosta tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti.*

*Tämän lain voimaan tullessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyyn muutoksenhaussa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.*

*Jos tuomioistuin kumoaa päätöksen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan tämän lain mukaisesti.*

---



#### 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,  
sellaisina kuin niistä ovat 1 luvun 3 §:n 3 momentti laissa 1286/2021 ja 7 luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohta laissa 573/2019, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

1 luku

1 luku

**Yleiset säännökset**

**Yleiset säännökset**

2 §

2 §

*Soveltamisala*

*Soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan:

Tätä lakia sovelletaan:

9) arpajaislain (1047/2001) 11 §:ssä tarkoitettuun rahapeliyhteisöön;

9) rahapelilain ( / ) 5 ja 6 §:ssä tarkoitettua toimiluvan haltijaan;

Tämän lain 3 ja 4 luvun säännöksiä sovelletaan lisäksi elinkeinonharjoittajaan ja yhteisöön, joka välittää 1 momentin 9 ja 10 kohdassa tarkoitettujen rahapeliyhteisöjen tarjoamiin rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja, jos 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.

Tämän lain 3 ja 4 luvun säännöksiä sovelletaan lisäksi elinkeinonharjoittajaan ja yhteisöön, joka välittää 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettua toimiluvan haltijan ja 10 kohdassa tarkoitettua rahapeliyhteisön tarjoamiin rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja, jos toimiluvan haltija 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 §

3 §

*Soveltamisalaa koskeva rajaus**Soveltamisalaa koskeva rajaus*

Tätä lakia ei sovelleta pidettäessä raha-automaatteja käytettävänä pelikasinon ulkopuolella. Lakia sovelletaan kuitenkin, jos pelaaminen tapahtuu arpajaislain 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena.

Tätä lakia ei sovelleta pidettäessä raha-automaatteja käytettävänä pelikasinon ulkopuolella. Lakia sovelletaan kuitenkin, jos pelaaminen tapahtuu *rahapelilain* 20 §:ssä tarkoitetulla tavalla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena.

## 3 luku

## 3 luku

**Asiakkaan tunteminen****Asiakkaan tunteminen**

## 7 §

## 7 §

*Asiakkaan tuntemista koskevien velvollisuuksien täyttäminen ilmoitusvelvollisen puolesta*

*Asiakkaan tuntemista koskevien velvollisuuksien täyttäminen ilmoitusvelvollisen puolesta*

Rahapelitoiminnan osalta valvontaviranomainen voi katsoa, että rahapeliyhteisö ilmoitusvelvollisena täyttää tässä pykälässä säädetty edellytykset, jos sen puolesta toimiva 1 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettu elinkeinonharjoittaja tai yhteisö, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja, 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.

Rahapelitoiminnan osalta valvontaviranomainen voi katsoa, että *1 luvun 2 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettu toimiluvanhaltija tai 10 kohdassa tarkoitettu* rahapeliyhteisö ilmoitusvelvollisena täyttää tässä pykälässä säädetty 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

## 7 luku

**Valvonta****Valvonta**

*Voimassa oleva laki*

1 §

*Valvontaviranomaiset ja ilmoitus  
rahanpesun selvittelykeskukselle*

Tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvovat seuraavat viranomaiset:

2) Poliisihallitus 1 luvun 2 §:n 1 momentin 9 ja 10 kohdassa tarkoitettua rahapeliyhteisöä sekä 1 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua elinkeinonharjoittajaa ja yhteisöä, joka välittää osallistumismaksuja ja -ilmoituksia 1 luvun 2 §:n 1 momentin 9 ja 10 kohdassa tarkoitetun rahapeliyhteisön tarjoamiin rahapeleihin;

*Ehdotus*

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 *tarkoitettun toimiluvanhaltijan* ja 10 kohdassa tarkoitetun rahapeliyhteisön tarjoamiin rahapeleihin;

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

## 5.

### Laki

#### arpajaisverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan arpajaisverolain (552/1992) 1 §, 2 §:n 1 momentti sekä 4 §:n 1 ja 3 momentti,  
sellaisina kuin niistä ovat 2 §:n 1 momentti laeissa 784/2016 ja 1292/2016 sekä 4 §:n 1  
momentti laissa 1315/2011, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

1 §

1 §

*Soveltamisala*

*Soveltamisala*

Arpajaisveroa suoritetaan valtiolle Suomessa toimeenpannuista arpajaisista sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

Arpajaisveroa suoritetaan valtiolle:  
1) Suomessa yksinoikeudella toimeenpannuista rahapeleistä ja muista arpajaisista;

2) Suomessa myönnetyn toimiluvan perusteella Suomessa pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä;

3) muista kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista Suomessa toimeenpannuista arpajaisista.

Veroa ei suoriteta Suomesta toisessa valtiossa pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä.

Suomessa toimeenpannuiksi katsotaan myös arpajaiset, jotka toimeenpannaan suomalaisella vesi- tai ilma-aluksella, myös aluksen ollessa Suomen alueen ulkopuolella, ei kuitenkaan arpajaisia, jotka toimeenpannaan vesialuksella sen liikennöidessä kolmansien maiden välillä.

Suomessa toimeenpannuiksi katsotaan myös arpajaiset, jotka toimeenpannaan suomalaisella vesi- tai ilma-aluksella, myös aluksen ollessa Suomen alueen ulkopuolella, ei kuitenkaan arpajaisia, jotka toimeenpannaan vesialuksella sen liikennöidessä kolmansien maiden välillä.

2 §

2 §

*Määritelmät*

*Määritelmät*

Arpajaisilla tarkoitetaan:  
1) arpajaislain (1047/2001) 3 §:ssä tarkoitettuja rahapelejä ja 3 a §:ssä tarkoitettuja muita arpajaisia sekä arpajaislain 56 §:ssä tarkoitettujen peliautomaattien ja pelilaitteiden pitämistä yleisön käytettävänä;

Arpajaisilla tarkoitetaan tässä laissa:  
1) peliä, johon pelaaja osallistuu rahavastiketta vastaan ja voi voittaa osittain tai kokonaan sattumaan perustuen rahaa (rahapeli);

2) 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 ennakkoperintälaissa (1118/1996) tarkoitettuna palkkana.

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 ennakkoperintälaissa (1118/1996) tarkoitettuna palkkana.

4 §

*Veron peruste ja verokanta*

Yksinoikeudella toimeenpantavista arpajaisista arpajaisvero on 12 prosenttia tuotosta.

Bingopelistä vero on 5 prosenttia jaettujen voittojen yhteenlasketusta arvosta, johon ei lueta uuteen peliin oikeuttavia voittoja.

4 §

*Veron peruste ja verokanta*

*Edellä 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista rahapeleistä ja muista arpajaisista arpajaisvero on 22 prosenttia tuotosta.*

Bingopelistä, josta voittona ei voi saada rahaa, vero on 5 prosenttia jaettujen voittojen yhteenlasketusta arvosta, johon ei lueta uuteen peliin oikeuttavia voittoja.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

## 6.

### Laki

#### tuloverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
kumotaan tuloverolain (1535/1992) 21 c §, sellaisena kuin se on laissa 1293/2016, sekä  
muutetaan 85 §, sellaisena kuin se on laissa 334/2005, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

21 c §

*Rahapeliyhteisöjen verovelvollisuus*

*Veikkaus Oy on verovelvollinen vain muusta kuin arpajaislain (1047/2001) mukaisen yksinoikeuden nojalla harjoittamastaan rahapelitoiminnasta saamastaan tulosta.* (kumotaan)

*Ålands Penningautomatförening on verovelvollinen vain muusta kuin arpajaisista annetun maakuntalain (Ålands författningsamling 1966/10) mukaisen yksinoikeuden nojalla harjoittamastaan arpajais- ja rahapelitoiminnasta saamastaan tulosta.*

85 §

*Arpajaisvoitto*

Arpajaisverolain 2 §:ssä tarkoitetuista tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti toimeenpannuista arpajaisista saatu voitto ei ole veronalaista tuloa. Veronalaista tuloa on kuitenkin voitto, jota voidaan pitää kohtuullisena vastikkeena jostakin suorituksesta tai ennakoperintälaissa tarkoitettuna palkkana.

85 §

*Arpajaisvoitto*

*Veronalaista tuloa ei ole voitto, joka on saatu:*

*1) arpajaisverolain (552/1992) 1 §:n 1 momentissa tarkoitetuista rahapeleistä tai muista arpajaisista;*

*2) toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti toimeenpannuista muista arpajaisista kuin rahapeleistä;*

*3) toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä.*

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

Veronalaista tuloa on kuitenkin voitto, jota voidaan pitää kohtuullisena vastikkeena jostakin suorituksesta tai ennakkoperintälaissa tarkoitettuna palkkana.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

*Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran verovuodelta 2027 toimitettavassa verotuksessa. Arpajaisista ennen lain voimaantuloa saatuihin voittoihin sovelletaan kuitenkin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.*

## 7.

### Laki

#### verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 20 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 20 §:n 5 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1500/2011, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

20 §

20 §

*Tietojen antaminen eräille viranomaisille*

*Tietojen antaminen eräille viranomaisille*

Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa pyynnöstä:

Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa pyynnöstä:

5) viranomaiselle arpajaislain (1047/2001) mukaisten arpajaisten toimeenpanoa koskevan lupa-asian käsittelyä varten verovelvollista koskevine tunnistetietoineen tietoja arpajaisista ja niistä suoritetuista arpajaisveroista;

5) viranomaiselle arpajaislain (1047/2001) mukaisten arpajaisten *ja rahapelilain ( / ) 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, 17 luvun 16 a § laissa 1287/2016 ja 17 luvun 16 b § laissa 578/2011, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

17 luku

17 luku

**Rikoksista yleistä järjestystä vastaan**

**Rikoksista yleistä järjestystä vastaan**

16 a §

16 a §

*Rahapelirikos*

*Rahapelirikos*

Joka

Joka

- 1) toimeenpanee rahapelin luvottomasti,
- 2) myy tai välittää arpoja muun kuin arpajaislain (1047/2001) 11 §:ssä mainitun rahapeliyhtiön toimeenpanemaan rahapeliin tai markkinoi sellaista rahapeliä vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä kieltoa,
- 3) myy tai välittää arpoja rahapeliin ulkomaille tai markkinoi rahapeliä ulkomaille vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädettyä kieltoa,
- 4) ilman rahapelin toimeenpanijan lupaa myy tai välittää arpajaislain 11 §:ssä mainitun rahapeliyhtiön toimeenpanemaan rahapeliin liittyviä arpoja taikka vastaanottaa sellaiseen rahapeliin liittyviä pelipanoksia tai välittää sellaiseen rahapeliin liittyviä voittoja vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädettyä kieltoa taikka
- 5) luovuttaa tilan raha-automaatin, erityisautomaatin tai kasinopelin käytettävänä pitämiseen, jos sitä pitää käytettävänä muu kuin arpajaislain 11 §:ssä mainittu rahapeliyhtiö, vastoin arpajaislain 62 §:n 3 momentissa säädettyä kieltoa,

- 1) toimeenpanee rahapelin ilman rahapelilaissa ( / ) edellytettyä 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 vastoin 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.

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 tarkoitettulla 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) *toimeenpanee rahapelin olennaisesti tai toistuvasti vastoin arpajaislain 13 c tai 14 §:n nojalla annettua asetusta tai*

8) rikkoo rahapelien markkinointia koskevia arpajaislain 14 b §:n säännöksiä,

on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *arpajaisrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

16 b §

*Arpajaisrikos*

Joka

1) toimeenpanee muut kuin 16 a §:n 1 kohdassa tarkoitetut arpajaiset ilman arpajaislaissa (1047/2001) tarkoitettua lupaa,

2) 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 *rahapelilain 52, 53 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*

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

---

## 9.

### Laki

#### sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 1 momentin 17 kohta,  
sellaisena kuin se on laissa 1209/2022, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

1 §

1 §

*Lain soveltamisala*

*Lain soveltamisala*

Tässä laissa säädettyssä järjestyksessä  
pannaan täytäntöön seuraavat seuraamukset:

Tässä laissa säädettyssä järjestyksessä  
pannaan täytäntöön seuraavat seuraamukset:

17) markkinaoikeuden määräämä  
arpajaislaissa (1047/2001) tarkoitettu  
seuraamusmaksu;

17) rahapelilaissa ( / ) tarkoitettu  
rikemaksu ja markkinaoikeuden määräämä  
seuraamusmaksu;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

## 10.

### Laki

#### oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 ja 5 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 1 luvun 2 §:n 2 momentin 7 kohta ja 6 §:n 2 momentin 6 kohta sekä 5 luvun 2 §:n 7 momentti,  
sellaisina kuin niistä ovat 1 luvun 2 §:n 2 momentin 7 kohta laissa 1287/2021 ja 1 luvun 6 §:n 2 momentin 6 kohta laissa 417/2024, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

1 luku

1 luku

#### **Yleiset säännökset**

#### **Yleiset säännökset**

2 §

2 §

*Kilpailu- ja valvonta-asiat*

*Kilpailu- ja valvonta-asiat*

Markkinaoikeus käsittelee kilpailu- ja valvonta-asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetty:

Markkinaoikeus käsittelee kilpailu- ja valvonta-asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetty:

7) arpajaislaissa (1047/2001) tarkoitetut Poliisihallituksen esitykset seuraamusmaksun määräämisestä.

7) *rahapelilaissa* ( / ) tarkoitetut *Lupa- ja valvontaviraston* esitykset seuraamusmaksun määräämisestä.

6 §

6 §

*Markkinaoikeudelliset asiat*

*Markkinaoikeudelliset asiat*

Markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisina asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetty:

Markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisina asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetty:

6) arpajaislaissa tarkoitetut muut kuin seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat;

6) *rahapelilaissa* tarkoitetut muut kuin seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat;

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

5 luku

5 luku

**Markkinaoikeudellisten asioiden käsittely**

**Markkinaoikeudellisten asioiden käsittely**

2 §

2 §

*Asian vireillepanoon oikeudet*

*Asian vireillepanoon oikeudet*

---

Arpajaislain, alkoholilain ja tupakkalain mukaisten asioiden osalta vireillepanoon oikeutetuista säädetään erikseen.

---

Alkoholilain, *rahapelilain* ja tupakkalain mukaisten asioiden osalta vireillepanoon oikeutetuista säädetään erikseen.

---

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

---

# 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 8 kohta,  
sellaisina kuin ne ovat, 2 luvun 8 a §:n 2 momentin 10 kohta ja 6 luvun 2 §:n 8 kohta laissa 1211/2013 sekä 5 a luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohta laissa 1242/2021, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

2 luku

2 luku

**Markkinointi ja menettelyt  
asiakassuhteessa**

**Markkinointi ja menettelyt  
asiakassuhteessa**

8 a §

8 a §

*Ennen sopimuksen tekemistä annettavat  
tiedot*

*Ennen sopimuksen tekemistä annettavat  
tiedot*

-----  
Mitä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta:

-----  
Mitä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta:

10) sopimukseen, joka koskee arpajaislain (1047/2001) soveltamisalaan kuuluvaa palvelua;

10) sopimukseen, joka koskee arpajaislain (1047/2001) *tai rahapelilain ( / )* soveltamisalaan kuuluvaa palvelua;

5 a luku

5 a luku

**Digitaalista sisältöä ja digitaalisia  
palveluja koskevat sopimukset**

**Digitaalista sisältöä ja digitaalisia  
palveluja koskevat sopimukset**

2 §

2 §

*Soveltamisalan rajoitukset*

*Soveltamisalan rajoitukset*

-----  
Tämän luvun säännöksiä ei sovelleta sopimukseen:

-----  
Tämän luvun säännöksiä ei sovelleta sopimukseen:

2) joka koskee arpajaislain soveltamisalaan kuuluvaa palvelua;

2) joka koskee arpajaislain *tai rahapelilain* soveltamisalaan kuuluvaa palvelua;

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

6 luku

**Kotimyynti ja etämyynti**

2 §

*Soveltamisalan rajoitukset*

Tämän luvun säännöksiä ei sovelleta:

8) sopimukseen, joka koskee arpajaislain  
soveltamisalaan kuuluvaa palvelua;

6 luku

**Kotimyynti ja etämyynti**

2 §

*Soveltamisalan rajoitukset*

Tämän luvun säännöksiä ei sovelleta:

8) sopimukseen, joka koskee arpajaislain *tai*  
*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 sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 32 §:n 1 momentin 1 kohta ja 173 §:n 1 momentin 5 kohta, sellaisena kuin niistä on 32 §:n 1 momentin 1 kohta laissa 1271/2021, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

32 §

32 §

#### *Ohjelmistotoimiluvan peruuttaminen*

#### *Ohjelmistotoimiluvan peruuttaminen*

Toimilupaviranomainen voi peruuttaa toimiluvan osaksi tai kokonaan, jos:

1) ohjelmistotoimiluvanhaltija on toistuvasti ja vakavasti rikkonut tätä lakia, arpajaislain (1047/2001) 62 §:n 2 momentin 1 kohtaa arpojen myymisestä ja välittämisestä, kuvaohjelmalain 6 §:ää kuvaohjelman ikärajan noudattamisesta, tämän lain 27 tai 37 §:ssä tarkoitettuja toimilupaehtoja taikka syyllistynyt rikoslain 11 luvun 10 §:ssä tarkoitettuun kiihottamiseen kansanryhmää vastaan, 10 a §:ssä tarkoitettuun törkeään kiihottamiseen kansanryhmää vastaan tai mainitun lain 34 a luvun 5 e §:ssä tarkoitettuun terrorismirikoksiin liittyvään julkiseen kehottamiseen;

Toimilupaviranomainen voi peruuttaa toimiluvan osaksi tai kokonaan, jos:

1) ohjelmistotoimiluvanhaltija on toistuvasti ja vakavasti rikkonut tätä lakia, rahapelilain ( / ) 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 §

173 §

#### *Soveltamisalan rajoitukset*

#### *Soveltamisalan rajoitukset*

Tämän luvun säännöksiä ei sovelleta:

Tämän luvun säännöksiä ei sovelleta:

5) vastikkeelliseen arpajaistoimintaan.

5) vastikkeelliseen arpajais- ja rahapelitoimintaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

---

## 14.

### Laki

#### elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 8 §:n 1 momentin 22 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1577/2019, sekä

lisätään 8 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 661/1989, 1539/1992, 1160/2002, 717/2004, 1077/2008, 471/2009, 938/2010, 490/2012, 645/2014, 1087/2014, 1405/2014, 825/2017, 308/2019, 736/2019, 1577/2019, 1075/2020 ja 957/2021, uusi 23 kohta seuraavasti:

#### Voimassa oleva laki

#### Ehdotus

Edellä 7 §:ssä tarkoitetuista vähennyskelpoisista menoista ovat muun ohessa:

22) tuloverolain 35 b §:ssä tarkoitetun säästöhenkivakuutuksen, kapitalisaatiosopimuksen ja eläkevakuutuksen tuottamat tuloverolain 35 b §:n 5 momentissa säädetyllä tavalla lasketut tappiot.

Edellä 7 §:ssä tarkoitetuista vähennyskelpoisista menoista 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 ( / ) 19 §:n nojalla suoritettava korvaus rahapelien toimeenpanemiseen oikeuttavasta toimiluvasta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran verovuodelta 2026 toimitettavassa verotuksessa.

## 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 38 kohta, sellaisena kuin se on laissa 940/2024, 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, 190/2024 ja 940/2024, uusi 39 kohta seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

6 §

6 §

*Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus*

*Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus*

Velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan:

Velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan:

38) merituulivoimasta talousvyöhykkeellä annetun lain (937/2024) mukaista kilpailutukseen annetun tarjouksen arvioimista, hyödyntämisluvan myöntämistä ja hyödyntämisluvan ehtojen noudattamisen varmistamista sekä sitä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 81 §:n 1 momentissa tarkoitettua harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden olemassaolon tarkistamismahdollisuutta, johon viitataan merituulivoimasta talousvyöhykkeellä annetun lain 11 §:n 1 momentissa.

38) merituulivoimasta talousvyöhykkeellä annetun lain (937/2024) mukaista kilpailutukseen annetun tarjouksen arvioimista, hyödyntämisluvan myöntämistä ja hyödyntämisluvan ehtojen noudattamisen varmistamista sekä sitä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 81 §:n 1 momentissa tarkoitettua harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden olemassaolon tarkistamismahdollisuutta, johon viitataan merituulivoimasta talousvyöhykkeellä annetun lain 11 §:n 1 momentissa;

39) rahapelilain ( / ) 10 §:ssä säädetyn luotettavuuden ja sopivuuden selvittämistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

## 16.

### Laki

#### arvonlisäverolain 59 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* arvonlisäverolain (1501/1993) 59 §:n 2 kohta, sellaisena kuin se on laissa 376/1994, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

59 §

Veroa ei suoriteta seuraavien tavaroiden ja palvelujen myynnistä:

2) arpajaisverolain (552/92) 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen arpajaisten järjestäminen ja välitys sekä sanotussa lainkohdassa tarkoitettun peliautomaatin tai -laitteen taikka pelin vaatiman tilan luovuttaminen kiinteistöltä;

59 §

Veroa ei suoriteta seuraavien tavaroiden ja palvelujen myynnistä:

2) arpajaisverolain (552/1992) 2 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen arpajaisten järjestäminen ja välitys sekä *mainituissa kohdissa* tarkoitettun peliautomaatin tai -laitteen taikka pelin vaatiman tilan luovuttaminen kiinteistöltä;

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

..