

**Viite:**

Sisäministeriön lausuntopyyntö 3.7.2024, VN/27332/2023

Asia:

Lausuntopyyntö ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunto on jaoteltu lausuntopyynnössä esitettyjen väliotsikoiden mukaisesti.

Hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Lainvalmistelutyötä on ohjannut varsin selkeästi hallitusohjelma, mutta ilmeisesti pääsääntöisesti vain kirjaus kanavointiasteesta. Esitysluonnoksen kohdassa 5.1.1 todetaan, että valmistelun lähtökohtana on ollut hallitusohjelman ja hankkeen toimeksiannon mukaisesti rahapelijärjestelmän uudistaminen toimilupaperusteiseksi, jossa osa rahapelitoiminnasta säilyisi Veikkaus Oy:n yksinoikeutena. Hallitusohjelmassa asetetun uudistuksen lähtökohdan vuoksi esitykseen ei sisälly tarkempaa arviointia yksinoikeusjärjestelmän kehittämisestä tai kokonaisvaltaisesta kilpaillusta toimilupamarkkinasta keinona saavuttaa hallitusohjelman mukaiset tavoitteet rahapelihaittojen torjunnasta ja kanavointiasteen parantamisesta.

Samoin todetaan, että ratkaisuvaihtoehtojen arviointiin on vaikuttanut hallitusohjelmaan sisältyvät uudistuksen sisältöä koskevat kirjaukset. Lisäksi hallitusohjelmassa uudistukselle asetettu tavoiteaikataulu on vaikuttanut mahdollisuuksiin arvioida ratkaisuvaihtoehtoja tai niiden vaikutuksia. Näistä syistä esityksessä ei kaikilta osin perustella ratkaisuvaihtoehtojen arvioitujen vaikutusten pohjalta sitä, miksi tavoitteita ei katsota saavutettavan vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin ehdotetulla vaihtoehdolla.

Hallitusohjelman kirjaukset eivät kuitenkaan saa ohjata lainvalmistelutyötä liian suppeaan suuntaan. Oikeuskansleri on useaan otteeseen todennut valtiosääntöoikeudellisissa kannanotoissaan, että pelkkä hallitusohjelman kirjaus ei riitä hallituksen esityksen pääasialliseksi perusteluksi ([OKV/1486/21/2024](#), s. 9; [OKV/1772/10/2023 ym.](#), s. 3). Myös perustuslakivaliokunta on painottanut, että viittaukset hallitusohjelmaan voivat olla ongelmallisia erityisesti siltä osin kuin tällaisia viittauksia käytetään esityksessä argumentaation tukena. Hallituksen esityksessä on perusteltava, että ehdotettava laki on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta on korostanut esityksen perustelemisen ja perusteluiden avoimuuden merkitystä erityisesti yksilön oikeudelliseen asemaan kohdistuvien muutosten osalta ([PeVL 16/2024 vp](#), kohta 9). Jatkovalmistelussa tulisi vaikutusarvioinnin lisäksi verrata ehdotettuja toimia vaihtoehtoihin.

Hallituksen esitysluonnoksesta herää kysymyksiä koskien sitä, mikä on ehdotetun mallin pohjimmainen tavoite ja miten ehdotukset voivat parantaa nykytilaa. Huomiota herättää se, että hallitusohjelman kirjauksista kanavointiasteen nostaminen on ilmeisesti asetettu lainvalmistelua ohjaavaksi tavoitteeksi. Sen sijaan rahapelihaittojen ehkäiseminen ei ehdotuksen vaikutusarvioinnin perusteella vaikuta olleen lainvalmistelussa erityisen keskeinen päämäärä. Tämä käy ilmi ehdotettavista toimista sekä niitä koskevasta vaikutusarviointista.

Hallituksen ehdotukseen sisältyy rahapelien ja rahapeliyhtiöiden verotusta koskevia muutoksia. Niiden suhdetta sääntelyn tavoitteisiin tulisi arvioida lisää. Vaikutusarviointiin tulisi sisällyttää muun muassa arvio siitä, onko valittu verotusmalli sellainen, että sen odotetaan lisäävän tai vähentävän erilaisten rahapelien tarjoamista Suomessa. Tällä arviolla lienee merkitystä rahapelien pelaamisen määrän sekä niistä aiheutuviin haittoihin. Hallituksen esityksen verotusta koskeviin perusteluihin ei sisälly kovin paljon harkintaa siitä, mitä muita sääntelymahdollisuuksia olisi käytettävissä. Voidaan kysyä esimerkiksi, olisiko mahdollista tarkastella haitallisimpia pelejä omana kokonaisuutenaan ja harkita niille eri verokantaa kuin muille. Muiltakin osin hallituksen esityksessä verotus näyttäytyy omana irrallisena kokonaisuutenaan, vaikka verottaminen on yleisesti ottaen yksi yhteiskunnallisen järjestämisen merkittävin keino ja sisältää aina runsaasti arvovalintoja.

Esityksen pääasialliset vaikutukset

Hallituksen esitysluonnos sisältää melko paljon kiitettävän monipuolista vaikutusarviointia. Muun muassa yhteys kanavointiasteen lisäämisen ja pelihaittojen vähentämisen välillä kyseenalaistetaan selkeästi. Esitysluonnoksen kohdassa 4.3.3.2 todetaan muun muassa, että mikäli pelaaminen sääntelyuudistuksen seurauksena painottuu tulevaisuudessa enenevissä määrin verkkoon ja kysyntä kohdistuu enenevissä määrin korkeamman haittariskin

nopearytmisiin rahapeleihin, merkitsee tämä haittojen lisääntymistä lähes vääjäämättä, riippumatta kanavointiasteesta. Vaikka pelaamisen yleisyys ja rahapelimarkkinoiden koko (pelikatteella mitattuna) on laskenut, ovat haitat Suomessa jopa lisääntyneet haitallisimpien rahapelien pelaamisen kasvaessa. Rahapelien kulutus on myös yhä voimakkaammin kasautunut, ja paljon pelaavat sekä haitoista kärsivät pelaajat tuottavat aiempaa isomman osuuden kokonaiskatteesta. Esitettyjen muutosten arvioidaan jonkin verran siirtävän rahapelaamista sähköiseen kanavaan ja korkeamman riskin sisältävien rahapelien pelaamiseen. Siten vaikuttaa siltä, että esityksellä tulee olemaan rahapelihaittoja lisäävää vaikutusta.

Samassa kohdassa esitystä arvioidaan, että rahapelien tarjonnan ja markkinoinnin voidaan arvioida rahapelijärjestelmän sisällä lisääntyvän toimilupajärjestelmän myötä, ja muutos kohdentuu ennen kaikkea korkean haittariskin sisältäviin rahapeleihin. Tällä voidaan arvioida olevan sosiaalisia-, terveydellisiä ja taloudellisia haittoja lisäävää vaikutusta. Vaikutusta vähentää jonkin verran keskitetty peliestomahdollisuus sekä järjestelmän ulkopuolisten rahapelien saatavuutta ja houkuttelevuutta vähentävät toimet sekä se, kuinka tehokkaasti näiden täytäntöönpano kyetään toteuttamaan.

Kohdassa 4.3.3.5 ilmaistaan myös varsin selvästi, että esitettyjen muutosten arvioidaan kokonaisuutena altistavan väestön rahapelien laajenevalle tarjonnalle ja näkyvyydelle. Lisäksi muutosten voidaan arvioida vaikuttavan kiihdyttävästi rahapelaamisen siirtymään sähköisen kanavan korkean riskin peleihin, minkä puolestaan arvioidaan vääjäämättä lisäävän rahapelihaittoja.

Vaikuttaa siis siltä, ettei hallituksen esityksellä tule olemaan merkittäviä vaikutuksia rahapeleistä johtuvien haittojen vähentämiseen, päinvastoin. Hallituksen esityksessä tulisi perustella, miksi hallitus esittää mallia, jolla ei pyritä vähentämään rahapeleistä koituvia terveydellisiä ja yhteiskunnallisia haittoja. Asialla on merkitystä myös ehdotetun mallin EU-oikeudenmukaisuuden arvioinnissa (ks. alla). Myös perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymistä arvioidessa on otettava huomioon, että ehdotus ei todennäköisesti tulisi vähentämään rahapelaamisesta koituvia haittoja (ks. alla).

Eriyisen huolestuttavaa on, että rahapelihaittoihin negatiivisesti vaikuttava muutos suhteessa nykytilaan on koko säännellyn markkinan kattavien pelirajoitusten poistuminen. 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. Hallituksen esityksessä tulisi tarkemmin perustella, miksi hallitus ei ehdota sääntelyä, jossa rajoituksia voisi asettaa.

Hallituksen ehdottamat toimet aiheuttaisivat erityistä haittaa heikoimmassa asemassa oleviin ihmisiin. Hallituksen esityksen kohdassa 4.3.3.5. todetaan varsin vakuuttavasti, että nyt esitetyillä muutoksilla on rahapelihaittoja lisääviä vaikutuksia, jotka kohdentuisivat erityisesti nuoriin aikuisiin, joiden tiedetään tutkimuskirjallisuuden perusteella olevan erityinen riskiryhmä rahapelihaittojen suhteen. Nuorten aikuisten suurempi riski rahapelihaittoille näkyy myös auttavissa palveluissa. Niin ikään esityksen seuraukset eli rahapelihaitat voidaan arvioida kasautuvan miehiin ja heikommissa sosioekonomisessa asemassa oleviin. Jatkovalmistelussa on välttämätöntä perustella, miksi hallitus esittää tämänkaltaisia toimia.

Hallituksen esitysluonnosta tulisi myös jatkovalmistelussa kehittää niin, että se olisi sisäisesti johdonmukainen. Vaikka vaikutusarviointia koskevissa jaksoissa käy ilmi, että rahapelihaitat lisääntyisivät, ei perusoikeuksien rajoituksia koskevassa luvussa oteta tähän kantaa. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten arviointia tulee tältä osin täydentää.

Rahapelilain 2 luku – Yksinoikeustoimilupa, rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa

EU-oikeuden asettamat vaatimukset

Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on vahvistanut, että rajat ylittävien rahapelipalvelujen tarjoaminen ja käyttö ovat taloudellista toimintaa, joka kuuluu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) perusvapauksien soveltamisalaan. Erityisesti SEUT 56 artiklassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat vapautta tarjota palveluja muissa unionin jäsenvaltioissa oleville vastaanottajille. Euroopan unionin tuomioistuin on myös toistuvasti tunnustanut EU-maiden oikeuden rajoittaa tiettyjen rahapelipalvelujen rajat ylittävää tarjontaa, jos se on tarpeen yleisen edun mukaisten tavoitteiden, kuten alaikäisten suojelun, peliriippuvuuden torjunnan sekä rikollisuuden ja petosten ehkäisemisen, suojelemiseksi.

Kuten hallituksen esitysluonnoksen kohdassa 2.16.1 todetaan, palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevat rajoitukset voivat EUT:n 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 tunnistanut, että rahapelien tarjoamiseen internetissä liittyy tiettyjä erityispiirteitä, koska kuluttajan ja palvelujen tarjoajan välillä ei ole suoraa yhteyttä (ks. asia C42/07 Liga Portuguesa).

Hallituksen ehdotusta on EU-oikeudellisesti siten arvioitava siitä näkökulmasta, asettaako se sallittuja rajoituksia vai ei. Kuten yllä tarkastellusta vaikutusarvioinnista käy ilmi, ehdotettu

uudistus pikemminkin lisääisi rahapelihaittoja kuten ongelmapelaamista sen sijaan, että se estäisi sitä. Näin ollen vaikuttaa siltä, ettei ehdotus kenties täytä EUT asettamia ehtoja. Tältä osin on huomattava erityisesti seuraavat yksityiskohdat.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään kohdassa 4.3.3.2, että 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. Hallituksen esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että uudistuksen myötä tarjonta järjestelmän sisällä sisältäisi merkittäviä haittariskejä. Siten ei vaikuta siltä, että uudistus vähentäisi haittariskejä.

Lisenssijärjestelmää ei itsessään voida pitää EU-oikeuden vastaisena. Auki jää silti se, onko lisenssijärjestelmä sellaisena kuin sitä tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan sellainen, että se täyttää EUT:n asettamat vaatimukset palvelujen vapauden rajoittamiselle. Mikäli ehdotettu järjestelmä tähtää nimenomaan yleisen järjestyksen ja kansanterveyden edistämiseen taikka kuluttajien suojeluun, ongelmapelaamisen ehkäisemiseen ja alaikäisten suojeluun sekä rikollisuuden ja petosten torjuntaan, vaikuttaisivat EUT:n vaatimukset täyttyvän. Kotimaisen rahapelialan uudistamishanke vaikuttaa kuitenkin tähtäävän erityisesti kanavointiasteen kasvattamiseen, eli siihen, että suurempi osa rahapelimarkkinoilla liikkuvista varoista saataisiin valtion sääntelyn alle. Hallituksen esityksessä ei vakuuttavasti perustella sitä, että muihin EUT:n lueteltuihin päämääriin pyrittäisiin, taikka että niitä todennäköisesti saavutettaisiin.

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

EUT:n oikeuskäytäntö on jossain määrin vaihtelevaa. Kansallisten rajoitusten on kuitenkin 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 C258/08 Ladbrokes ja asia C-156/13 Digibet Ltd ym.).

Asetettuihin tavoitteisiin on vastattava johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. EU-tuomioistuim 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).

Jäsenvaltion kaksiosainen järjestelmä, jossa osa rahapeleistä kuuluu valtion monopoliin ja muut taas toimilupajärjestelmään voi hyvinkin olla sellainen, joka rajoittaa SEUT 56 artiklassa säädettyä palvelujen tarjoamisen vapautta. Rajoitus voi kuitenkin yllä selostetuin ehdoin olla hyväksyttävä. EUT on tältä osin täsmentänyt, että lähtökohtaisesti on tarkasteltava erikseen kunkin kansallisessa lainsäädännössä asetetun rajoituksen osalta muun muassa sitä, onko rajoitus omiaan takaamaan sillä tavoitellun, asianomaisen jäsenvaltion mainitseman päämäärän toteuttamisen (asia C-46/08 Carmen Media Group, 60 kohta). Hallituksen esityksessä mainitaan useaan otteeseen rahapelihaittojen vähentäminen päämääränä, mutta herää kysymys onko tämänkaltainen mainitseminen riittävää EUT:n käytännön valossa ottaen huomioon, että rapelihaittojen vähentäminen ei hallituksen esityksen vaikutusarviointien valossa tule olemaan uudistuksen tulos.

Kaksiosaisesta järjestelmästä EUT on myös todennut, että kaksiosainen järjestelmä voi osoittautua SEUT 56 artiklan vastaiseksi, jos todetaan, että toimivaltaiset viranomaiset harjoittavat politiikkaa, jolla pikemminkin kannustetaan osallistumaan muihin kuin valtion monopolin alaan kuuluviin onnenpeleihin kuin rajoitetaan pelitilaisuuksia ja tämän alan toimintaa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, jolloin monopolin perusteena olevaa tavoitetta torjua peliriippuvuutta ja ehkäistä sitä, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, ei voida enää tavoitella tehokkaasti monopolin avulla (ks. asia C-46/08 Carmen Media Group, 68 kohta; asia C-3/17 Sporting Odds, 24 kohta).

EUT on useissa tuomioissa jättänyt jäsenmaan järjestelmän EU-oikeudenmukaisuuden kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi, mutta painottanut, että palvelujen tarjoamisen vapautta rajoittavalla lainsäädännöllä tulee todella tavoitella johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti kyseisen jäsenvaltion ilmoittamia päämääriä (ks. asia C-3/17 Sporting Odds, 33 kohta). Hallituksen esitysluonnoksen perustelujen valossa ei vaikuta siltä, että lainsäädännöllä tavoiteltaisiin johdonmaisesti ja järjestelmällisesti tavoitetta vähentää pelihaittoja. Näillä perusteilla ehdotuksen EU-oikeudenmukaisuus on kyseenalaista.

Lupia koskeva yksityiskohtainen sääntely

Rahapelilakiin ehdotetaan sääntelyä, jonka perusteella tietyt rahapelit tulisivat yksinoikeudella tarjottaviksi ja toiset vapautettaisiin kilpailulle. Tästä säädettäisiin rahapelilain 5 ja 6 §:ssä. Niiden mukaan yksinoikeustoimilupa voidaan myöntää seuraaviin: 1) raha-arpajaiset ja veikkauspelit; 2) raha-automaatit ja fyysiset kasinopelit; 3) totopelit. Seuraaviin rahapelien toimeenpanomuotoihin voidaan myöntää rahapelitoimilupa: 1) kiinteäkertoaminen vedonlyönti; 2) muuttuvakertoaminen vedonlyönti; 3) sähköisesti välitettävät kasinopelit; 4) sähköinen rahabingo; 5) sähköisesti välitettävät raha-automaattipelit. Tämä tarkoittaa sitä, että jälkimmäinen luettelo sisältää ne pelimuodot, jotka vapautetaan kansainväliselle kilpailulle. Epäselväksi jää, millä perusteella ehdotuksessa on päädytty juuri tähän jaotteluun. Vaikutusarvioinnin valossa voidaan kysyä, ovat juuri sähköiset kasinopelit, rahabingot ja raha-automaattipelit sellaisia, jotka aiheuttavat eniten riippuvuutta ja pelihaittoja, erityisesti nuorille. Hallituksen esityksessä tulisi perustella 5 ja 6 §:ssä esitettyä jaottelua yksityiskohtaisemmin.

Rahapelilain 4 luku – Rahapelien markkinointi

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy joitakin muutoksia rahapelien markkinointisääntelyyn. Pääosin sääntely säilyisi entisellään, mutta joitakin uudistuksia kuitenkin ehdotetaan. Osa niistä tähtää pelihaittojen ehkäisemiseen ja alaikäisten suojelemiseen, osa ei. Hallitus ehdottaa muun muassa, että nettikasinopelien markkinointi vapautettaisiin. Tämä toimi ei ole linjassa sen kanssa, että hallitus pyrkisi rahapelihaittojen vähentämiseen, eikä hallituksen esitysluonnoksessa esitetä vakuuttavaa argumentaatiota vapauttamisen tueksi.

Hallituksen esitysluonnoksessa rahapelilain 48 §:n perustelut jättävät avoimia kysymyksiä. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että rahapelejä sekä niitä toimeenpanevaa toimiluvanhaltijaa saisi markkinoida luvanhaltijan omilla verkkosivuilla ja omilla sosiaalisen median tileillä, siten, että markkinointi ei olisi vuorovaikutteista kuluttajan kanssa. Toisaalta todetaan, että julkaisun reagointimahdollisuus olisi kuitenkin sallittua johtuen verkkosivujen ja sosiaalisen median teknisistä ominaisuuksista johtuen. Esityksestä ei saa tarkalleen selvää, mikä kaikki toiminta olisi sosiaalisessa mediassa kiellettyä markkinointia.

Ehdotetun rahapelilain 49 §:ssä kiellettäisiin tiettyjä aggressiivisia markkinoinnin tapoja, kuten bonusmarkkinointi. Sitä voidaan pitää terveyden ja hyvinvoinnin suojelemisen kannalta tarpeellisena.

Ehdotetun rahapelilain 50 §:n mukainen alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin kohdistettavan markkinoinnin kieltoa koskeva sääntely vastaisi pääsääntöisesti nykytilaa. Sääntelyä ehdotetaan kuitenkin laajennettavaksi urheilutapahtumiin ja muihin yleisötapahtumiin, jotka on suunnattu alaikäisille. Siten alaikäisten ja nuorten suojele saattaisi jossain määrin vahvistua. Tulkintaepävarmuutta tulee kuitenkin aiheutumaan siitä, että kiellettyä olisi ilmeisesti vain suoraan alaikäisille ja haavoittuvassa asemassa oleville kohdistettu tai suunnattu markkinointi. Epäsuorasti näille ryhmille voisi kuitenkin markkinoida rahapelejä, mikä antaa rahapeliyhtiöille todennäköisesti melko paljon liikkumavaraa suunnitella markkinointikampanjoita erityisesti sosiaaliseen mediaan. Jatkovalmistelussa olisi hyvä miettiä, onko löydettävissä tapoja voimistaa markkinointikieltoa tältä osin.

Rahapeliin suunnittelu ja visualisointi voi itsessään olla sellaista, että peli on tehty vetoamaan erityisesti lapsiin, nuoriin tai muihin haavoittuvassa asemassa oleviin. Vaikuttaa siltä, että hallituksen esityksessä ei puututtaisi tähän, sillä perusteluissa markkinoinnin katsotaan sisältävän etupäässä pelin ulkopuolisia toimia, kuten mainoskampanjoita, sponsorointia ynnä muuta. Itse peli voi kuitenkin esimerkiksi pörroisine eläinhahmoineen tai kimaltelevine yksisarvisineen olla nimenomaan nuorille suunnattu, vaikkei sitä heille mainostettaisikaan. Tältä osin olisi harkittava sitä, tulisiko pelien suunnittelua ja sisältöä tavalla tai toisella säännellä enemmän. Ehdotetussa sääntelyssä ei aseteta ehtoja esimerkiksi pelien ulkonäölle. Peliohjelmistotoimiluvan myöntämisen yleiset edellytykset ehdotuksen 9 §:ssä eivät koske sitä, onko peli suunnattu lapsille tai nuorille.

Muut näkemykset ja huomiot esitysluonnoksesta

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Hallituksen esitysluonnos on huolellisesti laadittu ja se antaa varsin kattavan kuvan asiaan liittyvistä oikeudellisista seikoista. Vaikutusten arvioinnissa on kiinnitetty kiitettävästi huomiota muun muassa eri ryhmiin kohdistuviin vaikutuksiin ja taloudellisia vaikutuksia on arvioitu monipuolisesti.

Hallituksen esitysluonnoksessa on myös arvioita ehdotettujen toimien suhdetta perustuslakiin ja vaikutuksia perusoikeuksien suojaan. Erityisesti sananvapautta on arvioitu melko kattavasti, samoin seuraamusjärjestelmän perustuslainmukaisuutta.

Henkilötietojen suoja

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy henkilötietojen suojaa (PL 10 §) koskeva arvio. Se herättää kuitenkin tiettyjä kysymyksiä. Rahapelilain 34 §:ssä säädettäisiin, että yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltija saa käsitellä tiettyjä sen asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia henkilötietoja. Jälkimmäinen määritelmä on epätarkka, sillä henkilötiedot koskevat aina henkilöitä ja on epäselvää, mitä tarkoitetaan asiakkaiden pelaamista koskevilla henkilötiedoilla.

Merkittävämpi kysymys ehdotetun rahapelilain 34 §:n kohdalla on kuitenkin koko pykälän luonne tietosuojasetuksen valossa. Hallituksen esityksessä olisi syytä arvioida sitä, missä määrin tietosuojasetuksen kansallinen liikkumavara mahdollistaa tämänkaltaisen sääntelyn. Ei liene periaatteellista ongelmaa säännellä yksityisten toimijoiden oikeudesta käsitellä henkilötietoja, mutta jotta oikeudellinen analyysi olisi johdonmukainen, tulisi ensin perusteluissa ilmoittaa, mikä olisi rahapelitoimiluvan haltijan käsittelyperuste. Se määräytyy tietosuojasetuksen perusteella. Oletettavaa on, että se olisi asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohta suostumus tai b alakohta sopimus. Nämä kaksi oikeusperustetta voitaneen yhdistää jäsenvaltion täsmentävään lainsäädäntöön käsittelyn ehdoista, mutta hallituksen esityksessä tulisi tarkemmin arvioida sitä sääntelytekniikkaa, joka tähän soveltuu. Paljon yleisempää on, että jäsenvaltio antaa täsmentävää sääntelyä 6 artiklan ehtojen mukaisesti silloin, kun käsittely perustuu esimerkiksi lakisääteiseen velvoitteeseen tai yleiseen etuun. Huomattava on myös se, että tietosuojasetuksessa säädellään suostumus 7 artiklassa tyhjentävästi, eikä kansallista liikkumavaraa katsota olevan.

Kyseiseen 34 §:ään sisältyy myös maininta automaattisesta käsittelystä. Sen merkitys jää epäselväksi. Viitataan sillä tietosuojasetuksen 22 artiklaan, jonka mukaan automaattiset yksittäispäätökset ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä?

Samaisen 34 §:n sisäinen johdonmukaisuus on jossain määrin epäselvä. Siinä säädettäisiin luettelon kohdassa 7, että toimija saisi käsitellä seuraavia: asiakkaan tunnistamistiedot, pelitapahtumia koskevat tiedot ja muut toimiluvanhaltijan asiakkuuteen liittyvät tiedot, ei kuitenkaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Nähdäkseni erityisten henkilötietoryhmien käsittelykiellon sijoittaminen pelkästään tähän kohtaan voi herättää tulkintavaikeutta ja epäselvyyttä vastakohtaispäätelyn suhteen. Lisäksi lainkohdan perusteluissa jää jossain määrin auki sääntelyn suhde tietosuojasetuksen 9 artiklaan, eli erityisten henkilötietoryhmien käsittelyä koskevaan sääntelyyn.

Myös 34 §:n viimeinen momentti on epäselvä. Siinä säädettäisiin, että yksinoikeustoimiluvan haltija ja rahapelitoimiluvan haltija saa käsitellä 1 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja 1 momentin mukaisiin käsittelytarkoituksiin viiden vuoden ajan tiedon tallettamisesta tai pelikiellon tai markkinointikiellon päättymisestä. Jää epäselväksi, koskeeko rahapelitoimiluvan haltijoita

minkäänlainen ajallinen rajoitus. Yhtä lailla voidaan kysyä, mikä ajallinen rajoitus koskee yksinoikeustoimiluvan haltijaa muiden tietojen käsittelyn osalta.

Perusoikeuksien arviointia koskevassa luvussa 12.7. todetaan yleisesti, että ehdotettu henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely olisi yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti liikkumavaran puitteissa annettavaa lainsäädäntöä, jonka on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja sen on oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Tältä osin hallituksen esitysluonnosta on korjattava. Ei voi olla niin, että yksityisten peliliiketoimintaa harjoittavien yhtiöiden suorittama henkilötietojen käsittely laskettaisiin yleisen edun mukaiseen käsittelyyn. Hallituksen esitysluonnoksessa on tarkemmin selvítettävä ehdotusten suhde tietosuojasetukseen sekä sitä täsmentävään EUT:n oikeuskäytäntöön.

Sama koskee perusteluja erityisten henkilötietoryhmien osalta. Niistä todetaan, että ehdotettu henkilötietojen käsittely perustuisi yleisen tietosuojasetuksen 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. Tämä tulkinta tietosuojasetuksesta vaatii täsmentämistä.

Koska henkilötietojen käsittelyä sisältyisi ehdotuksessa kovin erilaisiin toimiin ja sitä tehtäisiin eri toimijoissa (yksityiset yritykset, Veikkaus, valvontaviranomaiset jne.), tulisi tietosuoja koskeva oikeudellinen arvio täsmentää niin, että näitä käsiteltäisiin erikseen. Vaikuttaa siltä, että niihin soveltuvat tietosuojasetuksen eri artikkelit ja artiklojen eri kohdat.

Rahapelilakiin ehdotettu 102 § antaisi THL:lle melko pitkälle meneviä tiedonsaantioikeuksia. Tämänkin pykälän muotoilua tulisi tarkistaa. Sen tulkinta tullee olemaan vaikeaa, sillä sääntely vaikuttaisi olevan epä johdonmukaista. Luettelon eri kohtiin sisältyy henkilötietoja, mutta silti omana momenttinaan säädettäisiin, että tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja. Pseudonymisoinnista säädettäisiin käytännössä, että se olisi tehtävä, jos se on tutkimuksen kannalta mahdollista. Perusteluissa ei kuitenkaan tarkenneta, täsmennetä eikä rajoiteta sitä, minkä tyyppisissä tilanteissa tai tutkimuksissa pseudonymisointia ei tarvitsisi tehdä. Ottaen huomioon, että luettelossa mainituissa tiedoissa on pääteltävissä tietosuojasetuksen 9 artiklan mukaisia arkaluonteisia henkilötietoja, jotka myös kotimaisessa oikeudessamme ovat pääosin salassa pidettäviä, olisi pykälää syytä täsmentää. Nykymuodossaan se antaa niin paljon tulkinnanvaraa, että perusoikeuden rajoituksen täsmällisyys ja tarkkarajaisuus ovat epävarmoja. Sama koskee 103 §:ää.

Perustuslain 19 §:n 3 momentti

Terveiden ja hyvinvoinnin suojeleminen (PL 19 § 3 momentti) on hallituksen ehdotuksen perusoikeusarvioinnissa keskeinen. Esitysluonnoksen kohta 12 Suhde perustuslakiin ja

säättämisjärjestys ei kuitenkaan sisällä alalukua, jossa tätä käsiteltäisiin. Jatkovalmistelussa sen lisääminen on välttämätöntä, sillä hallituksen esityksellä on merkittäviä vaikutuksia juuri tähän perusoikeuteen.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, millä perusteella luonnoksessa ajoittain todetaan, että ehdotettu lainsäädäntömalli vähentäisi rahapeliin haittoja. Joitakin markkinointirajoituksia lukuun ottamatta vaikuttaa siltä, että valittu malli on pikemminkin omiaan lisäämään haittoja. Itse lisenssijärjestelmään siirtyminen ei itsessään liene ratkaisu, vaan merkittävämpää on erilaiset mekanismit, joilla rahapelaamista voidaan rajoittaa. Näihin ei lainsenssimalli ole välttämätön, mikä käy ilmi myös kansainvälisestä vertailusta. Hallituksen esityksestä saa sen kuvan, että hallitusohjelmaan kirjattu tavoite lainsenssimallista on valittu ensisijaisesti kanavointiasteen lisäämisen takia.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Vaikka hallituksen esitysluonnoksen 12 kohdassa todetaan, että ehdotetun sääntelyn tavoitteiden ja perusoikeuksien rajoitusperusteiden voidaan katsoa olevan hyväksyttäviä ja niiden taustalla on painava yhteiskunnallinen intressi sekä että rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä on kyse hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden suojelusta, vaikuttaa hallituksen esitysluonnos kuitenkin pikemminkin lisäävän rahapelihaittojen riskiä Suomessa. Nähdäkseni perusoikeuksien rajoittamisen arviointi olisi jatkovalmistelussa tehtävä tästä näkökulmasta.

Jotta PL 19 §:n 3 momentin rajoittaminen voidaan todeta olevan hyväksyttävää ja välttämätöntä, tulee esityksen jatkovalmistelussa harkita sellaista sääntelymallia, jolla voidaan tehokkaasti puuttua rahapelihaittoihin, tai ei ainakaan lisätä niitä. Verkkorahapeliin saatavuus ja tarjonnan lisääntyminen ilman riittäviä haittoja ehkäiseviä rajoitteita voi lisätä erityisesti nuorten aikuisten rahapelihaittojen riskiä tavalla, jota ei voida pitää perusoikeuksien turvaamisen kannalta hyväksyttävänä.

Nähdäkseni on myös mahdollista, että ehdotettu malli asettaa kohtuuttomia vaatimuksia kunnille ja hyvinvointialueille. Esityksen arvioidut rahapelihaittoja lisäävät seuraukset vaikuttaisivat rahapelihaittapalveluiden tarvetta lisäävästi ja edellyttävät panostusta haittojen ehkäisyyn osana ehkäisevää päihdetyötä. Jos korkeariskisten rahapeliin pelaaminen ja niihin liittyvät haitat lisääntyvät, kasvaa todennäköisesti myös tarve sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille sekä ehkäisevälle työlle kunnissa ja hyvinvointialueilla. Kunnat ja hyvinvointialueet vastaavat rahapelihaittojen ehkäisystä osana lakisääteisiä ehkäisevän päihdetyön tehtäviä.

Hyvinvointialueet vastaavat rahapeliongelman tuesta ja hoidosta (ks. esityksen kohta 4.3.3.8). Hyvinvointialueille tulee näin ollen taata resurssit tähän työhön.

Yhteenvetona voidaan todeta, että kuten hallituksen esitysluonnoksessakin selostetaan kohdassa 12, perusoikeuksien rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima ja rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee myös olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Hallituksen esitysluonnos ei tällaisenaan vaikuta siltä, että se täyttäisi nämä vaatimukset perustuslain 19 §:n 3 momentin osalta.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo

OKV/1814/21/2024-OKV-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: