

Lausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä HE 16/2025 vp uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

1. Hallituksen esitys

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

Rahapeliin 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 ikärajusta, 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 uusia toimivaltuuksia. Laissa säädettäisiin toimiluvanhaltijoilta perittävästä valvontamaksusta. Lainvastaiseen toimintaan puuttumiseksi laissa säädettäisiin hallinnollisista seuraamuksista, joita olisivat muun muassa rahapeliin toimeenpanon ja markkinoinnin kieltäminen, toimiluvan peruuttaminen sekä rikemaksu ja seuraamusmaksu. Lisäksi valvontaviranomaiselle ehdotetaan säädettäväksi oikeus määrätä poistettavaksi rahapeliin 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. Terveys- ja hyvinvoinnin laitos 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.

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.

Ehdotetulla lainsäädännöllä rahapelimarkkina avattaisiin osittain kilpailulle. 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 rahapelimuodot kattavasta erityisestä toimilupatyypistä, joka voitaisiin myöntää ainoastaan Suomen valtion määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle ja joka antaisi haltijalleen yksinoikeuden toimeenpanna toimiluvan piiriin kuuluvia rahapelien toimeenpanomuotoja valtakunnassa eli käytännössä Manner-Suomessa. Itsehallinnollisen aseman omaavassa Ahvenanmaan maakunnassa on erillinen rahapelijärjestelmä- ja lainsäädäntö. Muut rahapelitoimijat kuin yksinoikeustoimiluvanhaltija eivät saisi toimeenpanna yksinoikeuden piiriin kuuluvia rahapelien toimeenpanomuotoja eikä niillä myöskään olisi mahdollisuutta saada tähän oikeuttavaa toimilupaa. Kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 94), ehdotettu yksinoikeutta koskeva sääntely rajoittaa merkittävästi sisämarkkinavapauksia, erityisesti palveluiden vapaata liikkuvuutta.

Tässä asiantuntijalausunnossa hallituksen esitystä tarkastellaan EU-oikeuden yleisten vaatimusten ja kilpailuoikeuden näkökulmasta.

2. EU-oikeudellisia näkökohtia rahapeliä sääntelystä

2.1 Yleistä

EU:ssa rahapeliä koskevaa lainsäädäntöä ei ole harmonisoitu, vaan kussakin jäsenvaltiossa on oma kansallinen lainsäädäntö. EU-tuomioistuin arvioi siten kansallisen järjestelmän EU-oikeuden mukaisuutta Euroopan unionin perussopimusten mukaisesti. EU-tuomioistuin on antanut viitisenkymmentä ennakkoratkaisua rahapeli-toiminnasta ja ratkaisuja tulee lisää. Oikeuskäytäntö on osin tulkinnanvaraista, mutta siitä voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset.

EU-tuomioistuimen mukaan kansallinen säännöstö, jolla ylläpidetään yksinoikeusjärjestelmää, rajoittaa SEUT 56 artiklassa suojattua palvelujen tarjoamisen vapautta ja SEUT 49 artiklan mukaista sijoittautumisvapautta.¹ Tällöin on erikseen tutkittava, voiko tällainen rajoitus olla sallittu poikkeustoimenpiteinä SEUT 51 ja SEUT 52 artiklassa, joita sovelletaan myös palvelujen tarjoamisen vapautteen SEUT 62 artiklan nojalla. Mainituissa artikloissa nimenomaisesti mainittujen yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ja kansanterveyden ohella EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä poikkeusten alaa on laajennettu siten, että rajoitus voi olla oikeutettu myös yleistä etua koskevista pakottavista syistä. EU-tuomioistuin totesi ns. *Schindler*-tapauksessa, että vaikka kansallinen lainsäädäntö muodostaa esteen palveluiden tarjoamisen vapaudelle, jäsenvaltiolla on oikeus antaa yksinoikeus julkisoikeudelliselle yksikölle ”ihmisten pelihimon rajoittamiseksi, rikollisuuden torjumiseksi ja huijausten estämiseksi”, eikä mainittua lainsäädäntöä voitu pitää suhteellisuusperiaatteen vastaisena alalla johon liittyy erilaisia moraalikäsityksiä, johon liittyy tarve torjua peliriippuvuutta sekä jäsenvaltioissa yleiseen järjestykseen ja rikollisuuden torjuntaan liittyviä tavoitteita.¹ Toisaalta, jos monopolijärjestelmä ei toimi kunnolla pelihaittojen torjunnassa, on tämä seikka, joka voi vielä yksinoikeusjärjestelmän oikeutuksen, eivätkä suhteellisuusperiaatteen vaatimukset enää välttämättä täyty. On muistettava, että monopoli rajoittaa palvelun tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta. Hallituksen esityksellä siirryttäisiin yksinoikeuden ja kilpaillun toimilupamarkkinan kombinaatioon, jollaisia on toteutettu muissakin Euroopan maissa.

¹ Asia C-275/92, *Schindler*, EU-tuomioistuimen tuomio 24.3.1994. Ks. esim. asia C-470/11, *Garkalns*, EU:C:2012:505, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

2.2 Toimilupajärjestelmä ja kanavointi

Hallituksen esityksessä online-pelaamisessa siirrytään toimilupajärjestelmään, mutta Veikkauksen monopoli säilyisi fyysisissä peleissä. Online-pelaamisen osalta voidaan todeta, että Veikkauksen monopoli-asema on tosiasiallisesti jo pitkälti rapautunut. Muutoksen tavoitteena on kanavoida pelaamista vastuullisesti toimiville yrityksille. EU-tuomioistuimen linjausten perusteella jäsenvaltiot voivat pyrkiä näiden oikeutettujen intressien suojaamiseen esimerkiksi nyt online-peleissä käyttöön otettavan toimilupajärjestelmän avulla.

Oikeuskäytännön perusteella kanavointia koskeva politiikka voi olla johdonmukainen sen tavoitteen kanssa, joka koskee luvattomia tai kiellettyjä pelejä pelaavien ja vetoja lyövien pelaajien houkuttelemista luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin. Kanavoinnilla edistetään ”haitattomia” tai ”vähän haitallisia” pelejä ja pelaamistapoja ja torjutaan ”selvästi haitallisia” pelejä ja pelaamistapoja.² Tämän tavoitteen saavuttamiseksi luvan saaneen toimijan tai 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 esimerkiksi yllyttämällä ja rohkaisemalla liiallisesti kuluttajia osallistumaan rahapeleihin*, rahapelitoimintaa ei voida katsoa harjoitettavan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti.³

Toimilupajärjestelmään siirtyminen lisää liikkuvuutta ja on siten yhteismarkkinaoikeuden näkökulmasta myönteinen toimenpide.

2.3 Rahapelien rajoittamisen yleisemmät oikeudelliset reunaehdot

EU-tuomioistuimen nyt jo vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan rahapelitoimintaan kohdistuvat rajoitukset voivat olla oikeutettuja yleistä etua koskevista pakottavista syistä, kuten kuluttajansuoja, petosten ehkäisy sekä sen torjunta, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan.⁴ Sääntelyn on *toimittava tavalla, joka turvaa edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamisen*.⁵

² Vrt. HE 132/2016 vp s. 19.

³ Ks. erityisesti yhdistetyt asiat C338/04, C359/04 ja C360/04, Placanica ym., ja yhdistetyt asiat C-316/07, C-7-C-360/07, C-409/07 ja C410/07, Stoss ym.; HE 132/2016 vp s. 8.

⁴ Ks. myös Carmen Media Group, EU:C:2010:505, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁵ Asia C- 243/01, Gambelli, EU-tuomioistuimen tuomio 6.11.2003.

EU-tuomioistuin on linjannut perusteet ja edellytykset, joiden nojalla rahapelipalvelujen tarjoamisen vapaudesta voidaan kansallisessa lainsäädännössä poiketa. Jotta näin on, *rahapelipalveluiden tarjoamista koskevien rajoitusten tulee täyttää kumulatiivisesti neljä edellytystä*:

1. ne johtuvat yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä;
2. niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen;
3. ne eivät saa puuttua palvelun tarjoamisen perusvapauteen enempää kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi; ja
4. niitä on sovellettava ilman syrjintää.⁶

Rahapelien erityisen luonteen sekä jäsenvaltioiden erilaisten kulttuurien ja perinteiden vuoksi jäsenvaltioilla on harkintavaltaa rahapelien sääntelemisen suhteen. EU-jäsenvaltioiden sääntelymallit poikkeavatkin merkittävästi toisistaan, eikä rahapelialaa ei ole yhdenmukaistettu lainsäädännön harmonisoinnilla. Näin ollen jäsenvaltiot voivat arvioida omien arvovalintojensa mukaisesti, mitä vaatimuksia kyseisten intressien suojaamiseksi on asetettava. EU-oikeus edellyttää, että jäsenvaltioiden tulee määritellä täsmällisesti tavoiteltu suojan taso ja suojelutoimenpiteiden on sekä lain että käytännön toiminnan ja valvonnan tasolla täytettävä tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset.⁷

Rahapeleistä saatavien tuottojen käyttäminen yleishyödyllisen tai yleisen edun mukaisen toiminnan rahoittamiseen ei voi olla rajoittavan politiikan syy, mutta se voi olla sen ”suotuisa liitännäisseuraus”⁸. Varojen kerääminen ei toisin sanoen voi olla rajoittavan politiikan pääasiallinen tarkoitus.⁹ EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan monopoliin on liityttävä sellaisten oikeussäätöjen antaminen, joilla voidaan taata, että monopolin haltija kykenee tosiasiallisesti tavoittelemaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti haluttua päämäärää siihen määrällisesti oikein mitoitettulla ja laadullisesti sitä varten muokatulla tarjonnalla, jota viranomaiset valvovat tiukasti.¹⁰

Olennaista merkitystä on paitsi rahapelejä koskevalla kansallisella lainsäädännöllä, myös *alalla tosiasiassa noudatettavilla käytännöillä*. Toisin sanoen, *vaikka lainsäädännön tasolla asia vaikuttaisi olevan kunnossa, näin ei ole, mikäli järjestelmä ei käytännössä toimi tavoitteidensa mukaisesti*.

⁶ Ks. Gambelli, tuomion kohta 65.

⁷ Ks. esim. asia C-42/07, Liga Portuguesa, ja asia C-156/13, Digibet Ltd ym.

⁸ Ks. esim. asia C-275/92, Schindler, ja asia C-67/98, Zenatti.

⁹ Ks. esim. 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.; HE 132/2016 vp s. 19.

¹⁰ Ks. 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.; HE 132/2016 vp s. 18.

Syynä tähän voisi olla esimerkiksi se, ettei järjestelmä todellisuudessa aja julkilausuttuja tavoitteita tai että toiminta käytännössä poikkeaa asetetuista tavoitteista esimerkiksi siitä syystä, että pelimonopoli painottaa liikaa taloudellista menestystä pelihaittojen kustannuksella. Jäsenvaltion tulee kyetä osoittamaan, että kansallinen järjestelmä ehkäisee ja vähentää rahapelihaittoja *tehokkaasti*.

3. Hallituksen esityksen arviointia

Rahapelin sääntelyssä tulee tasapainottaa pelihaittojen torjuntaa ja elinkeinovapautta sekä toimivaa kilpailua keskenään. Tehokas rahapelihaittojen ehkäisy vaatii samanaikaisia toisiaan tukevia toimia, eikä voimassa oleva lainsäädäntö ole kaikilta osin ole ollut riittävää tavoitteen saavuttamiseksi. Kansallisen rahapelijärjestelmän tulee edellä käsitellyn EU-oikeuskäytännön mukaisesti turvata asetettujen tavoitteiden saavuttaminen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan muun ohella seuraavaa:

”Nykytilan haasteeksi arviossa 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.¹¹

Nykyjärjestelmä vuotaa pahasti online-pelaamisen osalta. Vaikka Veikkaus Oy:llä on nykyisin lain tasolla monopoli online-pelaamisessa, käytännössä sen osuus digitaalisilla rahapelin markkinoilla lieene vajonnut noin 50 %:n tasolle. Edellä siteeratun hallituksen esityksen perustelujen kohdan mukaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolella pelaamiseen käytetystä rahasta noin 90 prosenttia tulee vain noin 6 prosentilta järjestelmän ulkopuolisia pelejä pelaavilta.

Internet-pelaamisen lisääntyminen on vienyt yhä suuremman osan rahapelaamisesta virallisen järjestelmän ulkopuolelle. Toisaalta internetin käyttöä on hankala rajoittaa rahapelaamisen estämiseksi ilman, että tästä aiheutuisi merkittäviä rajoituksia perusoikeuksille. Siirtymällä toimilupajärjestelmään

¹¹ HE 16/25 s. 86.

nykyistä ongelmaa pyritään korjaamaan kanavoimalla pelaamista ns. vastuullisille toimijoille, jotka toimilupaehdoissa sitoutuvat noudattamaan sääntelyssä hyväksytyjä käytänteitä. Katson, että nyt ehdotettu lainsäädäntöratkaisu on hyvin perusteltu. Kun nykyinen monopolimalli toimii huonosti, korjausliike on myös oikeudellisesti tarpeellinen, jotta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaiset kriteerit täytetään jatkossakin.

Esitetyillä lainmuutoksilla rajoitetaan nykyisen rahapelimonopolin alaa ja avataan toimiluvan piiriin kuuluvia pelejä kilpailulle.

Jatkossa huomiota tulee kiinnittää siihen, ettei Veikkaus Oy saa sille jäävästä yksinoikeudesta sellaista etua, joka vääristäisi kilpailua. Tätä silmällä pitäen lakiehdotuksen on otettu mm. toiminnan erittämistä koskevia säännöksiä. Eriyttämisvelvollisuus sisältää myös ristisubventoinnin kiellon.

Pidän ehdotettuja muutoksia yleisellä tasolla arvioituina järkevinä ja hyödyllisinä keinoina ongelmapelaamisen haittojen lieventämiseksi ja tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamiseksi. Elinkeino- vapautta rajoitetaan vähemmän kuin vähemmän kuin aiemmassa järjestelmässä, mitä on pidettävä suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Näen, että esitys parantaa Suomessa noudatettavan sääntelyn toimivuutta.

Espoossa 2. päivänä huhtikuuta 2025

Petri Kuoppamäki
Professori, OTT