

Olli Mäenpää

2.5.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (HE 16/2025 vp)

Sääntelymallin lähtökohdat

Hallituksen esityksen mukaan rahapelijärjestelmää sääntelevää lainsäädäntöä muutettaisiin ottaen erityisesti huomioon pelitoiminnan digitalisoitumisen ja kansainvälistymisen aiheuttamat valvonnalliset ja taloudelliset muutokset, joita voimassa olevan lainsäädännön mahdollistama sääntely ei enää riittävästi vastaa. Lainsäädännön keskeisenä tavoitteena on ensinnäkin yleisen edun toteuttamiseksi turvata väestön terveyttä, ehkäistä ja vähentää rahapelien aiheuttamia sosiaalisia haittoja ja väärinkäytöksiä. Toiseksi tavoitteena on myös turvata valtion fiskaalisia ja rahapelituottojen edunsaajien taloudellisia intressejä.

Nämä kaksi tavoitetta ovat selvästi jännitteisessä suhteessa toisiinsa, ja ehdotetussa sääntelymallissa tavoitteiden toteuttamista on pyritty sovittamaan yhteen ja tasapainottamaan. Yleiseen etuun liittyvien tavoitteiden, kuten perusoikeutena turvattun väestön terveyden edistäminen ja sosiaalisten haittojen vähentäminen, toteuttamiseen on sinänsä kiinnitetty riittävästi huomiota, mutta fiskaalisten ja taloudellisten intressien varmistamista on painotettu ehkä vielä määrätietoisemmin. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös unionin oikeuden kannalta.

Vaikka ehdotettua sääntelymallia voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää perustuslain mukaisena, sen toteuttamisessa on mainituista syistä välttämätöntä kiinnittää erityistä huomiota lainsäädännön tavoitteiden toteutumiseen. Lainsäädännön tavoitteiden toteutumista on myös välttämätöntä seurata huolellisesti ja tehdä siihen tarvittavia korjauksia. Sama koskee rahapelitoimintaa koskevan Euroopan unionin sääntelyn ja oikeuskäytännön kehittymistä ja suomalaisen järjestelmän yhteensopivuutta sen kanssa.

Elinkeinovapaus

Luvanvaraisuus ja yksinoikeus

Ehdotettu rahapelilaki perustuisi rahapelien toimeenpanoon ja peliohjelmistojen toimittamiseen liittyvän elinkeinonharjoittamisen luvanvaraisuudelle. Sääntely sisältäisi myös tiettyjen rahapelien toimeenpanon yksinoikeutta koskevaa sääntelyä. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettiin elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuuden lähtökohtainen ongelmallisuus elinkeinovapauden näkökulmasta,

mutta katsottiin siitä huolimatta, että luvanvaraisuus voi eräillä aloilla olla edelleen perusteltua erityisesti terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi (HE 309/1993 vp, s. 67). Arpajaisten luvanvaraisuutta arvioidessaan perustuslakivaliokunta on katsonut, että arpajaisten toimeenpano on sellaista varojen hankkimiseen tähtäävää taloudellista toimintaa, jota koskevia rajoituksia tulee arvioida perustuslaissa turvatun elinkeinovapauden kannalta (PeVL 36/2000 vp). Vastaava arvioinnin lähtökohta on sovellettavissa rahapelien järjestämistä koskevaan lainsäädäntöehdotukseen.

Rahapelitoiminnan luvanvaraisuutta ja yksinoikeutta edellyttävää sääntelyä voidaan pitää perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden rajoituksena, ja sama koskee yksinoikeuteen perustuvaa sääntelyä. Arvioidessaan voimassa olevan arpajaislain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä, perustuslakivaliokunta katsoi, että uhkapeliluonteisiin rahapeleihin liittyy muuhun arpajais-toimintaan 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 (PeVL 23/2000 vp).

Vastaavin perustein myös hallituksen esityksessä ehdotettuja rajoituksia voidaan pitää hyväksyttävinä etenkin oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten estämiseksi, väestön terveyden turvaamiseksi sekä sosiaalisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Esityksellä mahdollistettaisiin toisaalta rahapelitoiminnan harjoittaminen nykyistä yksinoikeusjärjestelmän rajaamaa toimijapiiriä huomattavasti laajemmin, mikä laajentaisi elinkeinovapautta.

Elinkeinovapautta rajoittavalle lupa- ja yksinoikeussääntelylle asetettavia vaatimuksia on useassa yhteydessä määritelty perustuslakivaliokunnan käytännössä (esim. PeVL 48/2017 vp, PeVL 69/2014 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 22/2014 vp). Tällaisen sääntelyn tulee olla muun muassa lakiin perustuvaa, täsmällistä, tarkkarajaista, ennakoitavaa, oikeasuhtaista ja tasapuolista. Nämä vaatimukset konkretisoituvat etenkin lupaedellytysten täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta sekä pääasiassa laillisuusharkintaan perustuvaa lupaharkintaa edellyttävinä vaatimuksina.

Yksinoikeustoimilupa, rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa olisi 1. lakiehdotuksen 8-9 §:n mukaan myönnettävä, jos saadun selvityksen perusteella voidaan varmistua siitä, että hakija sekä sen omistajat ja johto täyttävät lakiehdotuksen 10 §:ssä säädetyt luotettavuuden ja sopivuuden edellytykset. Vaikka 10 §:ssä määritellyt edellytykset ovat joiltain osin väljätköjä, ehdotetun lupasääntelyn voidaan yleisesti arvioiden katsoa täyttävän nämä vaatimukset. Samoin voidaan arvioida luvan peruuttamisen edellytyksiä ja toimeenpanon kieltä määrittelevää sääntelyä.

Elinkeinovapauden kannalta on paikallaan arvioida myös arpajaislain vastaista markkinointia ja maksuliikenteen estoja koskevia säännösehdotuksia. Sääntelyn tarkoituksena on lähinnä tehostaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja torjuntaa, mitä

voidaan pitää perusoikeusrajoitusten kannalta hyväksyttävänä ja riittävän painavana perusteena. Sääntelyn voidaan arvioida täyttävän myös oikeasuhtaisuuden ja riittävän oikeusturvan vaatimukset.

Asetuksentasoinen sääntely

Lähtökohtana on perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan, että elinkeinovapautta voidaan säännellä lailla. Myös elinkeinovapauden rajoittamisen perusteet tulee säätää lailla. Tältä kannalta voidaan kiinnittää huomiota verrattain laajoihin asetuksenantovaltuuksiin, joita sisältyy muun muassa rahapelien toimeenpanoa määritteleviin 1. lakiehdotuksen 31 ja 32 §:iin. Asetuksentasoinen sääntely olisi kuitenkin näiden valtuussäännösten perusteella pääosin teknisluonteista eikä siihen liity valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Elinkeinovapauden rajoittamisen lakiperustaisuuden kannalta voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena 31 §:n 2 momentin 1 kohdan säännöstä, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin siitä, kuinka suuri osuus rahapelejä toimeenpantaessa kertyvistä pelimaksuista on maksettava pelaajille voittoina. Elinkeino toiminnan voittomarginaalin määrittelyä pelkästään vapaaseen harkintaan perustuvalla valtioneuvoston asetuksella voidaan tuskin pitää erityisen vähämerkityksellisenä tai teknisenä asiana elinkeinovapauden perusoikeussuojan kannalta. Sääntelylle ei ole esitetty perusteluja, eikä sitä ole arvioitu esimerkiksi kilpailun toimivuuden kannalta. Näin toteutettavan perusoikeusrajoituksen lainmukaisuutta ei myöskään olisi mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi.

Perustuslakivaliokunta on toisaalta kiinnittänyt huomiota siihen, että elinkeinonharjoittajalle ei voida asettaa sellaisia lukumäärällisiä rajoituksia, jotka johtavat liiketoiminnan toimintaedellytysten lakkaamiseen (PeVL 13/2025 vp). Myöskään asetusperustainen voitto-osuuden määrittely ei voi johtaa tällaiseen tulokseen. Vaikka perusoikeutena turvattu elinkeinovapaus myös suoraan rajoittaisi ehdotetun asetuksenantovaltuuden käyttämistä, olisi paikallaan laintasoisesti täsmentää ehdotetun asetuksenantovaltuuden käyttämisen perusteita ja rajoja, mikäli sille on esitettävissä hyväksyttävät perusteet.

Sananvapaus

Esitykseen sisältyy rahapelien markkinointia rajoittavaa sääntelyä, johon sisältyy viime kädessä Poliisihallituksen toimivalta kieltää lainvastainen markkinointi ja lainvastaiseen markkinointiin kohdistettava seuraamusmaksua. Sääntely on merkityksellistä siltä kannalta, että sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan niihin voidaan kuitenkin kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällöllisellä ydinalueella olisi mahdollista. Rajoittavan sääntelyn tulee kuitenkin täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Sille tulee siten olla perusteltu ja painava syy ja sen perusteet tulee siten määritellä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lailla. Myös rajoituksen oikeasuhtaisuus ja tehokas oikeusturva ovat välttämättömiä sääntely edellytyksiä.

Perustuslakivaliokunta on esittämillään perusteilla 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, s. 3). Valiokunta on pitänyt mainonnan pitkälle meneviä rajoituksia mahdollisina myös alkoholilain yhteydessä (PeVL 54-2006 vp, s. 2-3). Ehdotetun sananvapautta rajoittavan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan samoin perustein päätyä samanlaiseen arviointiin (ks. myös PeVL 46/2021 vp).

Erikseen on aiheellista arvioida poistomääräystä koskevaa toimivaltaa, joka olisi sisältöltään uudenlainen rajoitus. 1. lakiehdotuksen 78 §:n mukaan valvontaviranomaisella olisi toimivaltaa poistaa rahapeliin toimeenpanoa tai markkinointia koskevan lainsäädännön vastainen verkkosisältö. Poistomääräys voisi koskea myös verkkotunnusrekisteriin merkittyä verkkotunnusta. Ehdotettu sääntely on merkityksellinen perustuslain 12 §:ään perustuvan sananvapauden perusoikeussuojan kannalta, ja sillä on merkitystä myös 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt etenkin oikeasuhtaisuutta, oikeusturvaa ja sääntelyn täsmällisyyttä korostaen mahdollisena poistomääräystä koskevaan sääntelyyn oikeusvaikutuksiltaan rinnastettavaa estomääräystä (PeVL 15/2006 vp ja PeVL 60/2001 vp) samoin kuin Ruokaviraston toimivaltaa määrätä internetsivusto suljettavaksi (PeVL 6/2019 vp). Poistomääräystä koskevan toimivaltasääntelyn voidaan katsoa täyttävän nämä edellytykset.

Poistomääräystoimivaltaa määrittelevään 78 §:n 3 momenttiin sisältyisi erityinen kuulemista edellyttävä säännös. Säännös on asiallisesti tarpeeton, koska poistomääräystä koskevassa menettelyssä sovellettavaksi tuleva hallintolaki sääntelee kattavasti kuulemisvelvollisuutta, siitä tehtäviä poikkeuksia ja kuulemismenettelyä. Ehdotettu säännös on siihen verrattuna suppeampi ja tulkinnanvaraisempi. Ehdotetun säännöksen suhde hallintolain kuulemissääntelyyn ja lakiehdotuksen muihin toimivaltasääntelyihin muodostuu myös epäselväksi. Kun otetaan huomioon, että oikeus tulla kuulluksi kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla, ehdotetulle suppealle erityissäännökselle ei ole esitetty aiheellisia tai hyväksyttäviä perusteita. Samoin voidaan arvioida 76 §:n 4 momentin säännöstä, jonka mukaan rahapeliin toimeenpanon kieltäminen ”poikkeuksellisissa tilanteissa” antaa ilman kuulemista.

Seuraamustietojen julkistaminen

Lakiehdotuksen 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. Seuraamusta koskevat tiedot olisi pidettävä valvontaviranomaisen verkkosivuilla viiden vuoden ajan. Tällaiset yleisessä tietoverkossa julkaistavat päätökset voisivat sisältää myös henkilötietoja.

Julkistamista edellyttävälle sääntelylle voidaan sinänsä arvioida olevan hyväksyttävät perusteet lainsäädännön tavoitteiden saavuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta on lisäksi pitänyt henkilötietojen julkistamista julkisena tietopalveluna mahdollisena, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet. Tietoverkossa voidaan kuitenkin julkaista ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot (PeVL 1/2025 vp, kohdat 11-13). Ehdotettuun sääntelyyn ei sisälly tällaista täsmennystä tai rajoitusta, mitä voidaan pitää ongelmallisena henkilötietojen suojan kannalta.

Lisäksi tällaisten rangaistusluonteisten seuraamustietojen julkistamista koskevassa sääntelyssä on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan (PeVL 96/2022 vp, kohta 22) otettava huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artikla ja sitä koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö (ks. C-439/19, Latvijas Republikas Saeima). Rikostuomioihin ja rikkomuksiin, joihin seuraamusmaksut voidaan rinnastaa, liittyvien henkilötietojen käsittely 6 artiklan 1 kohdan perusteella suoritetaan 10 artiklan mukaan vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Mietintövaliokunnan tulee vielä varmistua riittävien ja asianmukaisten suojatoimien olemassaolosta.

Oikeusturvamenettelyt

Kielto- poisto- ja uhkasakkopäätökset

1. lakiehdotuksen 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. Kyseiset hallintopäätökset saisi sen sijaan hakemuksella saattaa markkinaoikeuden käsiteltäviksi. Asia käsiteltäisiin 10. lakiehdotuksen 6 §:n mukaan markkinaoikeudessa markkinaoikeudellisena asiana. Tämä merkitsisi, että näitä kieltopäätöksiä ja uhkasakkoa, joka on hallinnollinen pakkokeino, koskevassa muutoksenhaussa noudatettaisiin hallintolainkäyttölain järjestyksen sijaan pääosin siviiliprosessuaalista järjestystä oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 5 luvun 17 §:n mukaan. Muutoksenhaku markkinaoikeuden päätökseen ohjautuisi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 7 luvun 4 §:n nojalla valituslupaa edellyttäen korkeimpaan oikeuteen.

Myöskään lainvastaisen verkkosisällön poistamista koskevan 1. lakiehdotuksen 78 §:n mukaan poistopäätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Valituksen sijasta se, johon päätös kohdistuu, ja säännöksiä rikkonut luonnollinen tai oikeushenkilö voisivat saattaa muun kuin väliaikaisena annetun päätöksen hakemuksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Muutoksenhakua koskevat säännökset vastaisivat kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 12 §:n säännöksiä. Siten myös tämä hakemus käsiteltäisiin pääosin siviiliprosessuaalissa järjestyksessä ja valitus ohjautuisi valituslupaa edellyttäen korkeimpaan oikeuteen.

Sovellettavaa prosessilajia ja valitustietä koskevia sääntelyehdotuksia on aiheellista arvioida siltä kannalta, että yksityisen oikeutta tai velvollisuutta koskevan hallintopäätöksen tekemistä koskevan toimivallan kuuluessa hallintoviranomaiselle, tässä tapauksessa Lupa- ja valvontavirastolle, hallintopäätöksen lainmukaisuuden arviointi kuuluu yleensä hallintotuomioistuimen toimivaltaan. Normaali tapa saat-
taa hallintopäätöksen lainmukaisuus hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi on va-
littamalla tapahtuva muutoksenhaku, joka käsitellään hallintoprosessilain mukai-
sessa menettelyssä. Ehdotuksen mukaan valitus olisi kuitenkin kielletty ja muutok-
senhaku tehtäisiin sen sijaan hakemuksella markkinaoikeuteen, jossa hakemus kä-
siteltäisiin siviiliprosessuaalisessa järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 12/2019 vp kiinnittänyt ehdotetun muutoksenhakusääntelyn kannalta relevantilla tavalla huomiota oikeusturvame-
nettelyn, prosessisääntelyn soveltamisalan ja oikeudenkäynnissä käsiteltävien asi-
oiden kiinteään yhteyteen. Perustuslain 21 §:n 1 momenttiin sisältyvän asianmu-
kaisuusvaatimuksen voidaan katsoa edellyttävän sitä, että asian käsittelyssä sovel-
lettava oikeudenkäyntimenettely noudattaa käsiteltävän asian erityispiirteitä. So-
vellettavan oikeudenkäyntimenettelyn erityispiirteet eivät käsiteltävän asian
luonne huomioon ottaen saa heikentää asianosaisen puolustautumisoikeuksia ja
oikeusturvaa. Tältä kannalta voidaan valiokunnan arvion mukaan pitää asianmu-
kaisena sitä, että julkisen vallan käyttöön perustuvien päätösten lainmukaisuus ar-
vioidaan hallintoprosessuaalisessa menettelyssä. Ehdotus ei täyttäisi tätä vaati-
musta.

Lisäksi ehdotettu valitustien lainsäädännöllinen ohjaaminen markkinaoikeuden
hakemukseen antamasta päätöksestä korkeimpaan oikeuteen korkeimman hal-
linto-oikeuden sijasta olisi perustuslain 98 ja 99 §:n kannalta poikkeuksellinen jär-
jestely. Poikkeaminen näiden säännösten mukaan määräytyvästä tuomioistuinlin-
jojen välisestä jaosta on tosin mahdollista perustellusta syystä. Tällainen syy voi
olla päätöksen kohteena olevan asian yksityisoikeudellinen tai rikosoikeudellinen
luonne, joka perustelee asian käsittelyä yleisessä tuomioistuimessa (ks. myös PeVL
32/2018 vp, PeVL 23/2007 vp; PeVL 50/2006 vp; PeVL 32/2005 vp).

Muutoksenhakusääntelyn kohteena olevat valvontaviranomaisen tekemät kielto-
poisto- ja uhkasakkopäätökset ovat julkisen vallan käyttöön perustuvia hallinto-
päätöksiä. Tällaiset hallintopäätökset kohdistuvat yksityisoikeudelliseen oikeus-
subjektiin, mutta päätöksentekoon ei sisälly yksityisoikeudellisia piirteitä tai rikos-
oikeudellisia vaikutuksia. Siviiliprosessin menettelysäännösten soveltamiselle
muutoksenhakumenettelyssä ei ole esitettävissä muitakaan painavia perusteluja.
Perustuslain 21 §:n 1 momentin sekä 98 ja 99 §:n voidaan katsoa edellyttävän, että
kielto- poisto- ja uhkasakkopäätöksiä koskeva valitus käsitellään hallintoprosessua-
alisessa menettelyssä hallintotuomioistuimessa, joka sinänsä voi olla markkinaoi-
keus tai hallinto-oikeus. Valitustie hallintotuomioistuimen päätöksestä tällaisessa
asiassa tulisi ohjata valitusluvan perusteella korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka
perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolain-
käyttöasioissa.

Seuraamusmaksut

Seuraamusmaksuasiat käsiteltäisiin markkinaoikeudessa hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä. Oikeusturvan takeista huolehdittaisiin lisäksi siten, että muutoksenhaku seuraamusmaksun määräämistä koskevaan päätökseen valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi mahdollista ilman valituslupaa 1. lakiehdotuksen 105 §:n mukaisesti.

Seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määrääminen perustuu merkittävään julkisen vallan käyttöön. Päätöksenteon kohteena on hallintoasia, jonka käsittelyssä sovelletaan viranomaisessa hallintolakia ja tuomioistuimessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Perustuslakivaliokunnan mielestä on ilmeistä, että silloin, kun tuomioistuin käsittelee hallinnollisia seuraamusmaksuja, on perusteltua ja asianmukaista, että asia käsitellään hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä. Muutoksenhaku seuraamusmaksun määräämistä koskevaan markkinaoikeuden päätökseen valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulee voida perustuslakivaliokunnan mukaan toteuttaa ilman valituslupaa (PeVL 12/2019 vp). Ehdotettu sääntely täyttää nämä vaatimukset (ks. myös PeVL 46/2021 vp).