

12.5.2025

LsN Petri Saukko

Hallintovaliokunnalle

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (HE 16/2025 vp)

1 Asia

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (HE 16/2025 vp).

Oikeusministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä. Oikeusministeriö on aikaisemmin 20.8.2024 antanut laajan lausunnon sisäministeriölle luonnoksesta kyseiseksi hallituksen esitykseksi (VN/27332/2023). Oikeusministeriön näkemyksiä on monelta osin otettu huomioon hallituksen esityksen jatkovalmistelussa. Oikeusministeriö rajaa tässä yhteydessä lausuntonsa hallinnollisiin sanktioihin ja tuomioistuinvaiikutuksiin hallintovaliokunnan pyynnön mukaisesti. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

2 Valvontaviranomaisen toimivaltuuksista ja hallinnollisista sanktioista yleisesti

Hallituksen esityksen pääasiallisessa sisällössä todetaan, että esityksessä ehdotetaan valvontaviranomaiselle monipuolisia toimivaltuuksia. Laissa säädettäisiin toimiluvanhaltijoilta perittävästä valvontamaksusta. Lainvastaiseen toimintaan puuttumiseksi laissa säädettäisiin hallinnollisista seuraamuksista, joita olisivat muun muassa rahapeliä toimeenpanon ja markkinoinnin kieltäminen, toimiluvan peruuttaminen sekä rikemaksu ja seuraamusmaksu. Lisäksi valvontaviranomaiselle ehdotetaan säädettäväksi oikeus määrätä poistettavaksi rahapeliä toimeenpanoa ja markkinointia koskevaa

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

lainvastaista verkkosisältöä tai poistamaan tällaista sisältöä sisältävä verkkotunnus verkkotunnusrekisteristä.

Vähäisempien rikkomusten perusteella voitaisiin määrätä rikemaksu ja vakavampien rikkomusten ja laiminlyöntien takia puolestaan seuraamusmaksu. Ehdotetun rahapelilain takia ehdotetaan muutettavaksi samalla rikoslain arpajais- ja rahapelirikosta koskevia säännöksiä (HE 16/2025 vp, s. 91). Toimilupamenettelyllä pyrittäisiin osaltaan varmistamaan, että rahapeli- ja peliohjelmistotoimintaa harjoittavat toimijat kykenevät vastaamaan lainsäädännöllisistä velvoitteistaan. Tarkoituksena on, että toimijoita voidaan valvoa ja mahdolliseen lainvastaiseen toimintaan voidaan tehokkaasti puuttua (HE 16/2025 vp, s. 95–96).

Hallituksen esityksen mukaan 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 hallituksen esityksen mukaan 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 takia kieltopäätöksen tai seuraamusmaksun. Voimassa olevan rahapelilainsäädännön tietoinen rikkominen ja sen takia annetut seuraamukset osoittavat esityksen mukaan 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 esityksen mukaan täyttää samat luotettavuuden ja sopivuuden edellytykset (HE 16/2025 vp, s. 96).

3 Hallinnolliset sanktiot – rikemaksu ja hallinnollinen seuraamusmaksu

Hallinnolliset sanktiot jakautuisivat esityksen mukaan hallinnolliseen rikemaksuun ja hallinnollisiin seuraamusmaksuihin. Lisäksi jotkut teot voisivat täyttää rikoslaissa (39/1889) erikseen säädettyjen rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön.

3.1 Rikemaksut

Hallinnolliset sanktiot jakautuisivat siten, että esitetyn lain 80–83 §:issä säädetäisiin rikemaksusta hallinnollisena sanktiona. Rikemaksu määrättäisiin toimiluvanhaltijan tai elinkeinonharjoittajan laissa säädettyjen tiedonanto-, raportointi-, vastaus- ja ilmoitusvelvollisuutta sekä rahapeliautomaattiin tietoja koskevien laiminlyöntien ja rikkomusten takia. Rikemaksu määrättäisiin lain 80 §:n mukaan valvontaviranomaisen toimesta toimiluvan haltijalle tai elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö säännöksessä mainittuja velvollisuuksia. Säännöksessä on lueteltu 15 erilaista laiminlyöntiä, joista rikemaksu voitaisiin määrätä. Lisäksi rikesakko tulisi määrättäväksi viranomaiselle annettavien puutteellisten tietojen takia. Esityksen mukaan rikemaksun suuruus perustuisi kokonaisarviointiin. Rikemaksun suuruutta arvioitaessa olisi otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kesto aika. Määrättävä rikemaksu olisi vähintään 1 000 euroa ja enintään 100 000 euroa.

Valvontaviranomainen voisi ehdotetun rikemaksua koskevan 81 §:n 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 olisi vakava tai toistuva. Pykälän 2 kohdan mukaan rikemaksu voitaisiin jättää määräämättä, jos menettelyä olisi pidettävä vähäisenä. Teon tai laiminlyönnin mahdollinen vähäisyys arvioitaisiin tapauksittain ottaen huomioon muun muassa teon laatu, laajuus ja kesto aika. Kyse olisi teosta tai laiminlyönnistä, jota sen haitallisuus tai siitä ilmenevä tekijän syyllisyys huomioon ottaen olisi pidettävä kokonaisuutena arvioiden vähäisenä. Rikemaksu voitaisiin pykälän 3 kohdan mukaisesti jättää määräämättä myös, jos rikemaksua olisi muutoin pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

3.2 Hallinnollinen seuraamusmaksu

Lain 84 §:ssä säädetäisiin rikemaksuista erillisestä seuraamusmaksusta. Ehdotetun lain 84 §:n 1 momentin mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä sille toimiluvan haltijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö säännöksessä erikseen säädettyjä säännöksiä.

Seuraamusmaksun määräämisen osalta erilaisia rikkomuksia esityksessä on lueteltu olevan 37. Lisäksi ehdotetun lain 84 §:n 2 momentin mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä sille palveluntarjoajalle tai verkkotunnusvälittäjälle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö 78 §:n 1 momentin säännöksiä rahapelientoimeenpanoa tai markkinointia koskevan verkkosisällön poistamisesta tai verkkotunnuksen poistamisesta verkkotunnusrekisteristä.

Ehdotetun lain 85 §:n mukaan seuraamusmaksun suuruus perustuisi kokonaisarviointiin ja sitä määrättäessä otettaisiin huomioon 1) rikkomuksen laatu, laajuus, moitittavuus ja kesto aika; 2) rikkomuksella saatu hyöty, jos tämä tieto on saatavilla; 3) seuraamusmaksun kohteen toimet vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi ja 4) seuraamusmaksun kohteen mahdolliset aiemmat ehdotetun lain säännöksiin liittyvät rikkomukset.

Säännöksen mukaan oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu saisi 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 olisi kuitenkin oltava vähintään 10 000 euroa. Tarvittaessa liikevaihto voitaisiin arvioida muun saatavan selvityksen perusteella. Luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saisi olla enintään neljä prosenttia hänen rikkomuksensa päättymisestä edeltäneenä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan, kuitenkin enintään 40 000 euroa. Seuraamusmaksun olisi kuitenkin oltava vähintään 3 000 euroa. Tulot voitaisiin tarvittaessa arvioida.

4 Oikeusministeriön näkemyksiä

4.1 Hallinnolliset sanktiot – rikemaksut ja seuraamusmaksut

Lakiin ehdotetaan siis sisällytettäväksi säännökset rikemaksusta. Voimassa olevaan arpajaislakiin ei sisälly vastaavia säännöksiä. Valvontaviranomaisen tulisi ehdotetun lain 80 §:n mukaan määrätä rikemaksu toimiluvanhaltijalle tai elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan tai huolimattomuuttaan laiminlyö tai rikkoo säännöksessä mainittuja laissa asetettuja edellytyksiä. Rikemaksu kohdistuisi vähäisempiin, tarkasti yksilöityihin rikkeisiin ja se olisi esityksen mukaan euromäärältään seuraamusmaksua alhaisempi. Oikeusministeriö toteaa, että tapauskohtaisesti vaikuttaisi kuitenkin siltä, että rikemaksun suuruus voisi tietyissä tilanteissa olla hallinnollista seuraamusmaksua suurempi. Olennaista on myös huomioda, että rikemaksu ja seuraamusmaksu voisivat lakiehdotuk-

sen mukaan olla huomattavan suuria. Sanktioiden mahdollinen määrällinen huomattavakin suuruus ja määrän suuruuden vaihteluväli edellyttävät oikeasuhtaisuuden tapauskohtaista huomiointia toimivaltaisessa viranomaisessa ja tuomioistuimissa.

Rikemaksu *tulisi määrätä* ("Valvontaviranomainen määrää"), kun edellytykset täyttyvät, mutta sen suuruus edellyttäisi enemmän tapauskohtaista arviointia. Vaikka rikemaksussa sen määrääminen olisi riippuvainen tahallisuudesta ja huolimattomuudesta säännösten laiminlyöntien takia, seuraamusmaksun määräämisen osalta olisi enemmän harkintavaltaa ("Seuraamusmaksu voidaan määrätä"). Seuraamusmaksu *voitaisiin määrätä* sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlöisi tai rikkoisi säännöksessä tarkoitettuja säännöksiä. Kyseessä olisi hallituksen esityksen mukaan erittäin moitittavat teot, jotka joissakin tapauksissa saattaisivat täyttää esityksen mukaan asianomaisen säännöksen rikkomista koskevan rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön. Seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus viranomaisen esityksestä. Ehdotettuun rahapelilakiin ei siten olla sisällytetty sääntelyä seuraamiskollegion perustamisesta toimivaltaiseen viranomaiseen seuraamusmaksujen määräämistä varten.

Esityksen mukaan 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 (HE 16/2025 vp, s. 346).

Oikeusministeriö katsoo, että rikemaksun ja seuraamusmaksun välinen ero ei kuitenkaan ole välttämättä kaikilta osin selvä. Vaikka erottelua helpottaa yksityiskohtainen sääntely rikemaksun ja seuraamusmaksun perusteista, syyt tälle erottelulle ja sanktioiden määrille eivät käy hallituksen esityksestä täysin ilmi. Tämä huomio on siinä mielessä oleellista, että rikemaksun ja seuraamusmaksun määrät voivat vaihdella huomattavasti.

Hallinnolliset sanktiot ovat valtiosäännön kannalta asiallisesti rinnastettu rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Tämä koskee myös erilaisia taloudellisuonteisia hallinnollisia sanktioita (ks. esim. tullinkorotuksen osalta PeVL 10/2016 vp; ks. myös PeVL 28/2014 vp, s. 2). Oikeusturvan saatavuuden tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset (PL 21 §) eivät edellytä, että toimivalta päättää tällaisesta sanktiosta voisi kuulua ainoastaan tuomioistuimelle. Tällaisen sanktion sisältävä hallintoviranomaisen päätös

tulee kuitenkin voida myöhemmin saattaa tutkittavaksi tuomiovaltaa käyttävässä elimessä, jolla on täysi harkintavalta (*Menarini*, EIT 2011). Rikemaksuja koskeviin ehdotuksiin ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan vaikuttaisi näiltä osin sisältyvän valtiosääntöoikeudellisia ongelmia eikä myöskään hallinnollisiin seuraamusmaksuihin, joiden osalta toimivaltainen viranomainen tekisi esityksen markkinaoikeudelle päätettäväksi seuraamusmaksun määräämisestä.

Hallinnolliseen sanktioon ei tavata soveltaa täysimääräisesti rikosoikeudellisia rangaistuksia koskevia periaatteita (esim. Jussila, EIT 2006). Perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn, mutta sääntelyn tarkkuuden yleistä vaatimusta ei kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 9/2012 vp, s. 2). Samoin esimerkiksi syyttömyysolettamaa ja kaksoisrangaistuksen kieltoa sovellettaessa on perusteltua ottaa huomioon hallinnollisen sanktion erityispiirteet.

Ehdotettua sääntelyä on aiheellista arvioida siltä kannalta, että hallinnollista sanktiota koskevat säännökset eivät perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan saa menettelynsä puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi tai perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (ks. myös PeVL 32/2005 vp, s. 3 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7—8). Säännösten tulee perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 28/2014 vp).

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotetun sääntelyn ei kokonaisuutena arvioiden voida katsoa muodostuvan edellä mainittujen perustuslaissa säädettyjen vaatimusten vastaiseksi, koska sekä rikemaksun että seuraamusmaksun määräämiseen liittyy suhteellisuusvaatimuksen kriteerit. Päätöksenteko hallinnollisten sanktioiden osalta ei myöskään perustuisi käännettyyn todistustaakkaan, sillä hallinnollista sanktiota määrättäessä olisi otettava huomioon viranomaisen selvitysvelvollisuus sekä toimen tahallisuus tai huolimattomuus. Tältä osin lakiehdotukset vaikuttavat lähtökohtaisesti täyttävän perustuslakivaliokunnan asettamat edellytykset.

Hallinnollisen sanktion yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi laissa on täsmällisesti säädettävä seuraamuksen, kuten maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Vaikka näiltäkin osin ehdotettu lainsäädäntö vaikuttaa valtiosääntöoikeudellisesti perustellulta, oikeusministeriö toteaa, että erilaisia hallinnollisia sanktioita on hallituksen esityksessä määrällisesti paljon, mikä

toisaalta tuo mukanaan täsmällisyyttä, mutta toisaalta voi aiheuttaa niiden käytön hallittavuuden liittyviä haasteita (mahdollinen päällekkäisyys). Haasteita aiheuttaa myös jo edellä esiin tuotu rikemaksun ja seuraamusmaksun suuruuden määrän merkittävä vaihteluväli ilman täsmällisempiä perusteita. Rahapelilaissa kysymys ei ole vastaavasta massamenettelystä, kuten esimerkiksi verotuksessa, joten täsmällisyysvaatimus korostuu vahvemmin.

Haasteelliseksi voi muodostua myös hallinnollisen seuraamusmaksun ja rikoslaissa säädetyn teon tunnusmerkistön päällekkäisyys johdonmukaisuuden näkökulmasta. Päällekkäisyyttä pyritään esityksen mukaan välttämään muun muassa sillä, että 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 esitutkintaviranomaisille (HE 16/2025 vp, s. 349). Hallituksen esityksessä on kuitenkin samalla sivulla 349 aikaisemmin todettu muun ohella, että seuraamusmaksu olisi esityksen mukaan ankarin mahdollinen hallinnollinen seuraamus. Seuraamusmaksu määrättäisiin sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlöisi tai rikkoisi säännöksessä tarkoitettuja säännöksiä. Edelleen esityksen mukaan seuraamusmaksun määräämisen perusteena olisi *muu kuin vähäisenä* pidettävä rahapelilain rikkominen.

Sinällään rikoslainsäädännön ja hallinnollisten sanktioiden mahdollinen päällekkäisyys viranomaistasolla asiaa arvioitaessa ei ole Suomen oikeuskäytännössä uutta. Esimerkiksi verotuksessa viranomaiset joutuvat tekemään vastaavanlaisia arvioita siitä, määrätäänkö veronkorotusta vai siirretäänkö asia esitutkintaan. Verotuksen osalta on kuitenkin olemassa täsmällistä lainsäädäntöä (laki erillisellä päätöksellä määrättävästä veron tai tullinkorotuksesta 781/2013) ja Verohallinnon ohjeistusta tällaisten tilanteiden osalta. Tästä huolimatta käytännössä tilanteisiin liittyy verotuksessa edelleen tulkinnallisuuksia. Tämän vuoksi oikeusministeriö haluaakin kiinnittää huomiota toimiluvanhaltioiden oikeusturvaan.

Rikoslainsäädännön ja seuraamusmaksun päällekkäisyyttä pyritään estämään myös siten, että lain 86 §:n mukaan seuraamusmaksua ei 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 myöskään määrätä sille, jolle on samasta rikkomuksesta annettu rikosasiassa tuomio. Sekä *ne bis in idem* -periaatteen (ei kah-

desti samasta asiasta) ja itsekriminoinnin (vaitiolo-oikeus) näkökulmasta tilanne saattaa kuitenkin olla haasteellinen. Esimerkiksi veroasioiden osalta on olemassa tähän asiakokonaisuuteen liittyen oikeuskäytäntöä siitä, että haasteelliseksi voi muodostua se, milloin kysymys on ainoastaan hallinnollisen sanktion määräämisestä lain edellytysten täyttämismahdollisuuden laiminlyönnistä ilman sanktion painostusuhkaa ja milloin tilanteesta, jossa kysymys on sekä rikoslainsäädännön että hallinnollisten sanktioiden osalta samasta asiasta (ks. esim. KHO 2011:46 ja KHO 2015:53). Vaikka ehdotettu sääntely sinällään olisikin jo nyt valtiosääntöoikeudellisesti riittävää, käytännössä esiintyvät mahdolliset haasteet on hyvä ottaa lakia säädettäessä huomioon. Oikeusministeriö kiinnittää näin ollen huomiota siihen, että asianosaisten oikeudet oikeudenmukaiseen käsittelyyn taataan, mukaan lukien tarvittaessa oikeus vaieta (itsekriminointisuojaa).

4.2 Tuomioistuivaikutukset

Toimiluvanhakijoiden ja -haltijoiden oikeusturvan varmistamiseksi laissa säädettäisiin muutoksenhakekeinoista. Ehdotetun lain mukaan ensimmäisessä tuomioistuinas- teassa tuomioistuinten velvollisuudet jakautuisivat hallinto-oikeuksien (103 §) ja markkinaoikeuden välillä (104 §).

Osaan rahapelilaissa tarkoitetuista toimilupa- ja valvontaviranomaisen päätöksistä voitaisiin hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Pääsääntönä olisikin muutoksenhaku hallinto-oikeuteen (103 §). Tällaisia päätöksiä olisivat toimiluvan myöntä- mistä, epäämistä ja peruuttamista koskevat päätökset. Valvontamaksuista tulisi muu- toksenhaussa tehdä ensin oikaisuvaatimus valvontaviranomaisen päätökseen, josta voisi sen jälkeen hakea muutosta hallinto-oikeuteen (102 ja 103 §). Hallinto-oikeuteen voisi näin ollen ohjautua valituksia sekä suoraan viranomaisen hallinnollisesta päätök- sestä että päätöksistä, joita on ensin käsitelty oikaisuvaatimusmenettelyssä.

Markkinaoikeuteen ohjautuisi esityksen mukaan uhkasakon tuomitsemista (78 §), seu- raamusmaksun määräämistä (87 §) ja markkinointikiellon käsittelemistä koskevia asi- oita (104 §). Markkinaoikeus määräisi seuraamusmaksun valvontaviranomaisen esityk- sestä. Seuraamusmaksun osalta valvontaviranomaisella olisi harkintavaltaa, esittääkö se markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämistä. Seuraamusmaksua tulisi esi- tyksen mukaan käyttää vain sellaisissa tapauksissa, joissa rahapelilain vastainen toi- minta osoittaa huolimattomuutta tai tahallisuutta, minkä voidaan esityksen mukaan arvioida rajoittavan tuomioistuinkäsittelyyn päätyvien asioiden määrää.

Hallituksen esityksen perusteella on vaikea arvioida uuden säädettäväksi ehdotetun rahapelilain vaikutuksista hallinto-oikeuksien resursseihin. Resurssitarpeisiin vaikuttaa valitusten määrä ja valitusten luonne eli kuinka vaativia oikeudellisia kysymyksiä tuomioistuimiin voi ohjautua. Tässä vaiheessa valitusten määrästä ja niiden työllistävästä vaikutuksesta on myös vaikea tehdä täsmällisiä arvioita. Rahapelitoimintaan liittyvien toimilupaa koskevien valitusasioiden käsittely olisi joka tapauksessa uusi tehtävä hallinto-oikeudelle, sillä nykyisessä arpajaislaissa ei ole vastaavaa sääntelyä. Vaikka hallinto-oikeudet ovat tottuneet käsittelemään erilaisia toimilupia koskevia valitusasioita, uudella asiaryhmällä on aina jonkinlainen työllistävä vaikutus. Varsinkin tilanteissa, joissa eteen tulee oikeudellisia kysymyksiä, jotka ovat uusia sekä hallintopäätöksen tehneelle viranomaiselle että hallinto-oikeudelle.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tuomioistuimiin kohdistuvia resurssivaikutuksia voidaan pyrkiä lähestymään arvioimalla sekä toimilupa- ja valvontatoiminnan edellyttämien henkilötyövuosien että toimiluvanhakijoiden määrää. Mitä enemmän valituskelpoisia päätöksiä tehneessä viranomaisessa tarvitaan työntekijöitä ja mitä enemmän toimiluvan hakijoita on, sitä enemmän resurssivaikutuksia voidaan lähtökohtaisesti katsoa kohdistuvan tuomioistuimiin. Hallituksen esityksessä on todettu, että verraten tulevan rahapelaamisen kokonaismarkkinaa Ruotsiin ja Tanskaan voidaan arvioida, että tulevan toimilupa- ja valvontaviranomaisen palveluksessa rahapelitoiminnossa tulisi olla vähintään noin 55 henkilötyövuotta (HE 16/2025 vp, s. 115–116). Hallinto-oikeuksille ja korkeimman hallinto-oikeudelle aiheutuvien resurssitarpeiden osalta asia ei ole kuitenkaan näin yksiselitteistä. Hallituksen esityksen perusteella valtaosa viranomaisen resursseista vaikuttaisi oikeusministeriön mukaan kuluvan valvontatoimintaan eikä välttämättä niinkään hallintopäätösten tekoon, josta olisi valitusoikeus hallinto-oikeuksiin ja jatkovalituksen mahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallituksen esityksessä on todettu, että tulevien toimiluvanhakijoiden ja -haltijoiden määrää ei ole mahdollista täsmällisesti ennakoida. Joitakin suuntaviivoja voidaan kuitenkin esityksen mukaan 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 (HE 16/2025 vp, s. 115). Toimiluvanhakijoita voi kuitenkin alkuvuosina olla enemmän ja oikeusministeriön käsityksen mukaan yhdelläkin toimiluvanhaltijalla voi ainakin periaatteessa olla useampia erilaisia ja eriyhteydessä käsiteltäviä valituksia.

Joka tapauksessa edellä mainitut luvut ja edellä mainittu arvio viranomaisten resursseista sekä oikeusministeriön hallituksen esityksen perusteella tekemä arvio viranomaistoiminnan painottumisesta valvontaan, eivät uusien asioiden työllistämisvaikutuksista huolimatta anna tässä vaiheessa perusteita arvioida hallinto-oikeuksien (ratkaisevat n. 19 000 asiaa vuodessa) resurssitarpeita juurikaan nykyistä suuremmiksi. Tilannetta tulisi kuitenkin asiaan liittyvien epävarmuuksien osalta seurata. Seurantatarvetta voi aiheutua siitäkin, että valtaosa valtakunnallisesti toimivan viranomaisen päätöksistä tehtävistä valituksista voi nykyisten forum-säännösten (valittajan kotipaikka ja kun valittajalla ei ole kotipaikkaa Suomessa) perusteella ohjautua ainoastaan yhteen hallinto-oikeuteen eli Helsingin hallinto-oikeuteen.

Ylimpien asteiden, korkein hallinto-oikeus ja korkein oikeus, osalta resurssitarpeita ei ole hallituksen esityksessä arvioitu merkittäviksi (HE 16/2025 vp, s. 155–157). Oikeusministeriöllä ei ole hallussaan olevan tiedon perusteella syytä arvioida asiaa toisin.

Markkinaoikeuden osalta hallituksen esityksessä on todettu, että vaikutuksia markkinaoikeuden tehtäviin arvioitaessa erityistä merkitystä on sillä, millaiseksi toimiluvanhaltijoiden toiminta tosiasiaassa 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 muutamaa ehdotetun rahapelilain voimaantulon jälkeiseen vuoteen. Tänä aikana on esityksen mukaan mahdollista, että markkinaoikeuden uudesta sääntelystä johtuvat tehtävät kasvaisivat, mahdollisesti merkittävästikin (HE 16/2025, s. 156).

Vaikutuksia markkinaoikeuteen arvioitaessa on hallituksen esityksen mukaan huomioitava myös tuomioistuimen nykyiset resurssit, jonka mukaan sen palveluksessa oli vuoden 2024 marraskuussa ainoastaan 25 markkinaoikeustuomaria, tuomioistuimen vuoden koko henkilötövuosiresurssien ollessa 46. Kun taas Helsingin hallinto-oikeudelle myönnettiin vuodelle 2023 196,5 henkilötövuotta, joista hallinto-oikeustuomarin virkoja oli 90. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että voimassa olevan arpajaislain nojalla markkinaoikeuteen saatettujen asioiden määrä on kaiken kaikkiaan ollut vähäinen. Sääntelyn muuttuessa, järjestelmän kanavointiasteen kasvaessa ja eritoten toimiluvanhaltijoiden määrän noustessa useisiin kymmeniin 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. Eesityksen vaikutukset markkinaoikeuteen ovat vaikeasti ennakoitavia, mutta todennäköisimmin tehtäviä ja työmäärää lisääisi etenkin ehdotetun sääntelyn voimaantuloa seuraavat vuodet (HE 16/2025 vp, s. 156–157). Oikeusministeriö toteaa, että markkinaoikeuden lisäresurssitarpeisiin tulisi tilanteen seuraamisen ohella vähintäänkin varautua.