

Tuomas Ojanen

11.9.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 16/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnon ala

1. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arviotani yhtäältä jäljempänä tarkemmin selostettavista rahapelivoittojen verokohtelua koskevista kysymyksistä. Toisaalta arviotani on pyydetty ehdotetusta rahapelitoiminnan ja sen markkinoinnin rajoitussäätelystä pelihaittojen vähentämiseksi. Keskityn seuraavassa vain näihin kysymyksiin.

Rahapelivoittojen verokohtelu

2. Hallituksen esityksessä ehdotetaan varsinaisen uuden rahapelilain säätämisen lisäksi muutettavaksi tuloverolain 85 §:ää (6. lakiehdotus).
3. Kuulemista varten toimitetussa valtiovarainministeriön lisäselvityksessä on tehty selkoa rahapelivoittojen ja -tappioiden verokohtelusta. Lisäksi ministeriön selvityksessä on tarkasteltu vedonlyöntiä ja veikkausta veto- ja veikkauskohtaisesti sekä sattuman merkityksestä rahapeliin verokohtelussa. Viittaan selvityksestä ilmenevään toistamatta sitä enemmälti tässä. Totean kuitenkin, että valtiovarainministeriön lisäselvityksessä esitetyt näkemykset vaikuttavat perustelluilta.
4. Kuulemista varten on myös toimitettu sisäministeriön lisäselvitys, jossa on ensinnäkin perustuslakivaliokunnan pyynnöstä tarkasteltu ammatinharjoittamistarkoituksessa tai elinkeinotoimintana tapahtuvan rahapelaamisen, kuten vedonlyönnin ja veikkaamisen, luonnetta suunnitelmallisena taloudellisena toimintana. Lisäksi sisäministeriön selvityksessä on tarkasteltu sitä, perustuuko tulon saaminen eri rahapeleistä, erityisesti vedonlyönnistä ja veikkaamisesta, jossain määrin sattuman lisäksi henkilön omaan toimintaan ja taitoon. Sisäministeriön selvityksen keskeisenä johtopäätöksenä on, että tulon saaminen eri rahapeleistä voi perustua jossain määrin pelaajan omaan toimintaan ja taitoon, mutta rahapeleissä voitto määräytyy aina kokonaan tai osittain sattuman perusteella. Nähdäkseni voidaan olennaisilta osiltaan yhtyä sisäministeriön selvityksen kannanottoihin ja johtopäätöksiin.
5. Perustuslakivaliokunnan kuulemispyynnön mukaan "(h)allituksen esityksessä ei ole käsitelty tarkemmin sitä, miten uutta sääntelyä tulisi arvioida sen kannalta, että rahapelaamista voidaan harjoittaa ammatinharjoittamistarkoituksessa tai elinkeinotoimintana (esim. urheiluvedonlyönti tai pokerinpelaaminen)." Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan "vaikuttaisi siltä, että silloin, kun kyse on tuloverolain mukaisesti veronalaisesta rahapelaamisesta, joissain

tilanteissa ammatinharjoittamistarkoituksessa tai elinkeinotoimintana tehdyssä rahapelaamisessa verotettava tulo voisi olla suurempi kuin edellä mainitussa tarkoituksessa pelatuista rahapeleistä tosiasiallisesti saatu voitto. Hallituksen esityksen mukaan sinänsä tulonhankkimistarkoituksessa tehtävä rahapelin pelaaminen olisi laillista riippumatta siitä, onko kyse Suomessa tai EU- tai ETA-alueella lisenssin omaavasta toimijasta.”

6. Tätä taustaa vasten perustuslakivaliokunta on ensinnäkin pyytänyt arviota siitä, ”(m)iten ...perustuslain kannalta tulisi arvioida sääntelyä, joka voi johtaa siihen, että ammatinharjoittamis- tai elinkeinotoimintana pelattavista rahapeleistä voisi tulla asiassa tehtävän tuloverolain soveltamisratkaisun vuoksi maksettavaksi enemmän veroa kuin siitä on saatu tosiasiallisesti tuloa? Miten asiaa tulisi arvioida erityisesti omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden kannalta?”
7. Jos ehdotettu sääntely todella johtaa lopputulokseen, jonka mukaan ammatinharjoittamis- tai elinkeinotoimintana pelattavista rahapeleistä voisi tulla asiassa tehtävän tuloverolain soveltamisratkaisun vuoksi maksettavaksi enemmän veroa kuin siitä on saatu tosiasiallisesti tuloa, tätä voidaan pitää ongelmallisena ns. konfiskatorisen verotuksen kiellon kannalta, jota on perustuslakivaliokunnan mielestä nykyään syytä lähestyä perusoikeuksien rajoituksilta edellytettävän oikeasuhtaisuuden näkökulmasta (ks. esim. PeVL 9/2023 vp ja PeVL 54/2022 vp). Tässä yhteydessä on kuitenkin huomautettava siitä, ettei valtiovarainministeriön lisäselvityksen mukaan rahapelaaminen ylipäättään muodosta ainakaan pääsääntöisesti vakaata tulonhankkimistoimintaa siihen sisältyvän sattumanvaraisuuden vuoksi, kun arvioidaan, mikä pelaajan oman toiminnan ja taidon merkitys on, ja ettei ministeriön mukaan vedonlyönti- ja veikkauspeleissä tulon saaminen myöskään perustu pelaajan omaan toimintaan ja taitoon vastaavalla tavalla kuin elinkeinotoiminnassa tai muussa vakaassa tulonhankkimistoiminnassa. Tässä suhteessa rahapelipelaaminen on ministeriön selvityksen mukaan myös eri asemassa kuin pokerin pelaaminen, jota on selvityksen mukaan verotuskäytännössä voitu pitää vakaassa tulonhankkimistarkoituksessa harjoitettuna toimintana, jos pokerin pelaaja saa pidemmän ajan kuluessa, käytännössä useamman verovuoden aikana, pääasialliset ansiotulonsa ja toimeentulonsa pokerin pelaamisesta.¹

¹ Jos lähdetään valtiovarainministeriön selvityksen – ks. myös sisäministeriön selvitys – mukaisesti siitä, että rahapelipelaaminen ja pokerin pelaaminen eroavat merkittävästi toisistaan, tästä seuraa, ettei niiden erilainen verokohtelu ole merkityksellistä perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta, koska säännös sisältää vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tilanteissa (HE 309/1993 vp, ks. myös esim. PeVL 52/2016 vp, jossa on tarkasteltu yleisemminkin verotusta yhdenvertaisuuden kannalta). Vaikka yhdenvertaisuusperiaate ei nimenomaisesti ilmene Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklasta eikä yleisen syrjinnän kiellon sisältävästä ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirjan 1 artiklasta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on syrjintäkieltomääräysten yhteydessä lähtenyt siitä, että kysymys on analogisessa tai olennaisesti samanlaisessa asemassa olevien henkilöiden erilaisesta kohtelusta (*Carson and Others v. Yhdistynyt kuningaskunta*, tuomio 16.3.2010, kohta 61; *D.H. and Others v. Tsekin tasavalta*, tuomio 13.11.2007, kohta 175; ja *Burden v. Yhdistynyt kuningaskunta*, tuomio 29.4.2008, kohta 60). Tässä yhteydessä on syytä myös todeta, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteesta ei ole johdettu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn verolainsäädännön keinoin (ks. esim. PeVL 52-53/2016 vp ja niissä viitattu muu lausuntokäytäntö). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut valtiolla

8. Lisäksi perustuslakivaliokunta on pyytänyt arviota siitä, "onko perustuslain kannalta ...perusteltua se, että ammatinharjoittamis- tai elinkeinotoimintana pelattavien rahapelien oikeudellisesta kohtelusta ei esityksen mukaan säädetä, mutta laintulkinnasta esitetään perusteluissa kuitenkin kannanottoja." Lausuntopyynnössä ei tarkemmin täsmennetä hallituksen esityksen perusteluista ilmeneviä tulkintakannanottoja.
9. Sinänsä ei ole tavatonta – vaan pikemminkin verraten tavallista –, että hallituksen esityksissä esitetään tulkintakannanottoja niissä ehdotettavasta sääntelystä. Jos ammatinharjoittamis- tai elinkeinotoimintana pelattavien rahapelien oikeudellisesta kohtelusta ei kuitenkaan lainkaan säädetä (ehdotetussa laissa), mutta esityksen perusteluissa ammatinharjoittamis- tai elinkeinotoimintana pelattavien rahapelien oikeudellisesta kohtelusta kuitenkin esitetään esimerkiksi sellaisia kannanottoja, jotka merkitsisivät veroseuraamuksia, ammatinharjoittamis- tai elinkeinotoimintana pelattavien rahapelien oikeudellisesta kohtelusta tulisi säätää laissa perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuvista syistä. Sen mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Lailla säätämiseen kohdistuvat myös täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Samoin lailla säätämistä saattavat perustella perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaate ja perustuslain 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista riippuen siitä, millaisista tulkintakannanotoista on kysymys. Niin ikään mahdollisista perusoikeusrajoituksista tulisi säätää riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa, eivätkä ne voi olla vain hallituksen esityksen perusteluista ilmenevien tulkintakannanottojen varaisia.

Sääntely pelihaittojen vähentämisestä

10. Hallituksen esityksessä ehdotettavan rahapelijärjestelmän uudistuksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja. (HE, s. 87).
11. Ehdotettu sääntely sisältääkin lukuisia säännöksiä, joiden tavoitteena on rahapelihaittojen ehkäiseminen ja vähentäminen. Tällaisia säännöksiä ovat hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi 20 §:n säännökset pelaajien rekisteröinnistä, 22 §:n säännökset pelaajan näkymästä pelitilitapahtumiin ja pelikäyttäytymisen arvioimiseksi käytettävään toimintoon, 24 §:n säännös vähimmäisikärajasta, 25 §:n velaksi pelaamisen, ilmaispelien ja alennusten tarjoamisen kielto, 28 §:n säännös tunnistautuneena pelaamisesta, 29 §:n säännökset pelaamisen estämisestä, 30 §:n säännökset rahansiirtorajasta, 31 ja 32 §:ien säännökset rahapelien toimeenpanosta ja niiden sisältämät asetuksenantovaltuudet, 34 §:ssä tarkoitettu huolenpitovelvollisuus, 35 §:n säännökset yksinoikeustoimiluvan- ja rahapelitoimiluvanhaltijan omavalvonnasta, 37 §:n säännös rahapelien toimeenpanon yhteydessä annettavista tiedoista, 38 §:n

säännökset rahapeliautomaattien sijoittamisesta ja omavalvonnasta, 40 §:n mukainen itsepalvelupäätteiden kieltäminen, 41 §:n säännökset pelikasino- ja pelisalipelaamisen rajoituksista.

12. Lisäksi rahapelien markkinointia rajoitetaan esityksen 4 luvun pykälien säännöksillä useilla tavoilla. Erityisiä rajoituksia alaikäisten suojelemiseksi asetetaan 53 ja 56 §:ien säännöksillä. Säännökset markkinoinnista, markkinoinnissa kielletyiksi katsottavista keinoista ja tavoista, markkinoinnin yhteydessä annettavista tiedoista, sponsoroinnista sekä suoramarkkinointikielloista. Sääntely sallisi rahapelien markkinoinnin televisiossa ja radiossa, urheilutapahtumissa ja muissa yleisötapahtumissa, painetussa mediassa ja mediayhtiöiden verkkosivuilla sekä ulkomainonnassa. Markkinoinnin tulisi olla määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista. Alaikäisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien suojelemiseksi rahapelihaitoilta laissa kiellettäisiin markkinoinnin kohdistaminen näihin henkilöryhmiin.
13. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Esityksen mukaan nuoret 18 – 24-vuotiaat aikuiset ovat muita ikäryhmiä alttiimpia rahapelaamisesta aiheutuville taloudellisille, sosiaalisille ja terveydellisille haitoille, ja tutkimusnäytön perusteella nuoria aikuisia tulisi suojata rahapelihaitoilta erityisillä toimilla (HE, s. 172). Esityksen mukaan varhaisnuoruudessa aloitettu rahapelaaminen lisää rahapeliongelmien ja päihderiippuvuuksien kehittymisen riskiä aikuisiällä. Haitat kasaantuvat erityisesti nuorille miehille ja sosioekonomisesti heikoimmassa asemassa oleville. (HE, s. 171)
14. Rahapelien markkinointi on erityisen haitallista lapsille. Näin ollen on erityinen tarve suojata lapsia rahapelihaitoilta. Tästä syystä perustuslain 19 §:n 3 momentin ohella on merkityksellinen myös YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59 – 60/1991), jonka mukaan lapsella on oikeus erityiseen suojeluun. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin.

Tässä yhteydessä on syytä todeta, että YK:n lapsen oikeuksien yleissopimusta valvova lapsen oikeuksien komitea on suositellut Suomea koskevissa loppupäätelmissään (Concluding observations) valtiota varmistamaan, että lapset ja nuoret, joilla on peliriippuvuutta ja muita verkkoriippuvuuden muotoja, saavat tarvittavan avun ja tuen (CRC/C/FIN/CO/5-6, 2.6.2023).

Lapsen oikeuksien komitea on myös todennut digitaalisia ympäristöjä koskevassa yleiskommentissaan, että digitaalisessa ympäristössä vietetty vapaa-aika voi altistaa lapset riskeille esimerkiksi harhaanjohtavan mainonnan tai erittäin suostuttelevien tai uhkapelimaisten ominaisuuksien kautta. Sopimusvaltioiden tulisi komitean mukaan tietosuojaan sekä sisäänrakennetun turvallisuuden ja tietoturvan ja muiden sääntelytoimien avulla varmistaa, että yritykset eivät kohdistaisi lapsiin kyseisiä ominaisuuksia tai muita

tekniikoita, jotka on suunniteltu kaupallisen hyödyn asettamiseen lapsen edun edelle.
(CRC/C/GC/25, kohta 110)²

15. Edellä esitetyn perusteella ehdotetulle sääntelylle pelihaittojen vähentämisestä, ml. rahapelien markkinoinnin rajoittamisesta, on olemassa lapsen oikeuksiin ja suojeluun sekä perustuslain 19 §:n 3 momenttiin pohjautuvia painavia perusteita, jotka nähdäkseni lähtökohtaisesti oikeuttavat verraten pitkällekin meneviä kieltoja ja rajoituksia elinkeinovapauden ja sananvapauden estämättä.
16. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arviota siitä, ovatko "esityksessä ehdotetut säännökset (ml. asetuksenantovaltuudet) rahapelitoimintaan ja sen markkinointiin kohdistuvista rajoituksista ja kielloista... riittäviä julkiseen valtaan kohdistuvan velvollisuuden ja toisaalta elinkeinovapauden kannalta tarkasteltuna."
17. Nähdäkseni kysymykseen ehdotetun sääntelyn "riittävydestä" ei ole esitettävissä riidatonta ja yksiselitteistä arviota. Hallituksen esityksen antaman selvityksen perusteella ehdotetun sääntelyn toimivuudesta voidaan ensinnäkin esittää eri suuntaisia arvioita, kuten on tehtykin eduskunnan talousvaliokunnan (TaVL 12/2025 vp) ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan (StVL 5/2025 vp) kuulemisissa hallituksen esityksestä. Kysymykseen vastaaminen edellyttäisi myös koko lailla muunlaista asiantuntemusta ja tietoa kuin vain valtiosääntöoikeudellista. Lisäksi ehdotetturahapelijärjestelmäuudistus poikkeaa niin perustavaa laatua olevalla tavalla nykyisin voimassa olevasta järjestelmästä, että ehdotetun sääntelyn toimivuuteen/riittävyteen liittyy väkisin epävarmuutta.
18. Näistä lähtökohdista tyydyn toteamaan, että rahapeleihin liittyvät haitat ovat ylipäättään keskeisin syy rahapelimarkkinoiden sääntelyyn, jossa on perusteiltaan kysymys sääntelyn "riittävän" tiukkuusasteen etsimisestä - ja toivon mukaan löytämisestäkin - siten, että sääntely on yhtäältä riittävän tiukkaa pelihaittojen ehkäisemiseksi mutta toisaalta riittävän väljää, jotta elinkeinovapauden perusoikeus ei kavennu epäsuhtaisen paljon, ja että rahapelien pelaaminen ei siirry liiaksi (säännellyn) rahapelimarkkinan ulkopuolelle. Viime kädessä tällaisen "sopivan" sääntelytasapainon arviointi kuuluu mielestäni mietintövaliokunnalle perustuslakivaliokunnan sijasta, vaikka perusoikeuksiin liittyvillä näkökohdilla on oma merkityksensä tasapainon määräytymisen kannalta.
19. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä erikseen huomauttaa siitä, että ehdotetun sääntelyn toimivuutta ja vaikutuksia on erittäin tärkeä seurata ja arvioida erityisesti suhteessa sääntelyn keskeiseen tavoitteeseen, so. rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen, ja että lainsäädäntöä on tarvittaessa viipymättä muutettava havaittujen epäkohtien poistamiseksi.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus

20. Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä on pyydetty arvioimaan esityksessä ehdotetun sääntelyn (ml. asetuksenantovaltuudet) rahapelitoimintaan ja sen

² Ks. suomenkielinen käännös yleiskommentista

https://lapsiasia.fi/documents/25250457/38754461/CRC_CGC_25.pdf/ebcdf2d4-f99e-ca3a-a60c-ca8a19717eb6/CRC_CGC_25.pdf?t=1629289243261

markkinointiin kohdistamia rajoituksia ja kieltoja perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta.

21. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa siitä, että rahapelien markkinoinnin rajoitussäätelyä on elinkeinovapauden ohella arvioitava myös perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta, koska perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut sananvapauden suojan kattavan lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin, joskaan valiokunta ei ole pitänyt tällaista viestintää sananvapauden ydinalueelle kuuluvana. Valiokunnan käytännön mukaan mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin muuten olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (PeVL 18/2014 vp, PeVL 6/2012 vp, PeVL 3/2010 vp, PeVL 54/2006 vp).
22. Elinkeinovapauden ja sananvapauden kannalta ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkityksellinen erityisesti perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluva lailla säätämisen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus. Tämän vaatimuksen merkityksellisyys korostuu, koska arvioitavaan sääntelyyn sisältyy mahdollisuus seuraamusmaksun määräämiseen. Rahapelilakiehdotuksen 84 §:ssä säädetään oikeudesta määrätä seuraamusmaksu lain 4 lukuun sisältyvien markkinoinnista annetun säännösten rikkomisesta.
23. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta arvioituna ehdotettu sääntely sisältää tulkinnanvaraisia ja väljiä säännöksiä ja ilmaisuja, joiden merkitys- ja käyttöyhteydet eivät kovin paljoa täsmenny myöskään hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissakaan. Tällaisia säännöksiä ovat etenkin rahapelilakiehdotuksen 51 §:n 2 momentti, jonka mukaan rahapelejä ja yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja rahapelitoimiluvanhaltijaa saa markkinoida, jos markkinointi on määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan ”maltillista”, samoin kuin valtaosa kiellettyistä markkinointikeinoista ja -tavoista säättävän 52 §:n 1-15 kohdista. Näiden säännösten valtiosääntöoikeudellista ongelmallisuutta kuitenkin vähentää se, ettei niihin liity rahapelilakiehdotuksen 80 §:n mukaista rikemaksua ja 84 §:n mukaista seuraamusmaksua, jotka korostaisivat markkinointirajoitussäätelyyn kohdistuvaa vaatimusta sääntelyn täsmällisyydestä.
24. Ehdotettua sääntelyä pelihaittojen vähentämisestä ja markkinoinnin rajoittamisesta voidaan nähdäkseni kohdittaisesta tulkinnanvaraisuudesta ja väljyydestä huolimatta pitää yleisesti ottaen valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä ottaen huomioon rahapelitoiminnan erityisluonne sekä sääntelyn perustuminen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin ja yhteiskunnallisesti painaviin perusteisiin väestön terveyden edistämisestä ja lasten suojelusta. Sääntely myös vaikuttaa pitkälti vastaavan voimassa olevia perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä markkinoinnin rajoitussäännöksiä.
25. Ehdotettua sääntelyä ei kuitenkaan voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana. Elinkeinovapauden ja sananvapauden perusoikeudet puoltaisivat sitä, että rahapelilakiehdotuksen 52 §:n 1 1-14 kohtien tulkinnanvaraisia ja väljiä

säännöksiä koetettaisiin vielä täsmentää (mietintövaliokunnan toimesta). Lisäksi olisi harkittava 52 §:n 15 kohdan kaatolausekkeen poistamista.

Asetuksenantovaltuudet

26. Ehdotettuun uuteen rahapelilakiin sisältyy sekä harkinnanvaraisia että velvoittavia asetuksenantovaltuussäännöksiä. Asetuksenantovaltaa osoitettaisiin valtioneuvostolle, sisäministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle. Asetuksenantovaltuussäännöksistä on tehty tarkemmin selkoa hallituksen esityksessä (s. 386-388).
27. Ehdotettua asetuksenantovaltuussäntelyä on arvioitava perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan asetuksia voidaan antaa perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia säntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.
28. Ehdotettu säntely rakentuu sinänsä verraten paljon lainsäädäntövallan delegoinnin varaan. Käytännössä varsin merkittävä osa säntelystä tulisi perustumaan asetuksentasoiseen säntelyyn ilman, että esimerkiksi rahapelitoimiluvan haltijat voisivat täsmällisesti pelkästään lain säännösten perusteella ennakoida kaikkia toimintaansa kohdistuvia vaatimuksia. Nähdäkseni tämä on kuitenkin lähtökohtaisesti hyväksyttävää ottaen huomioon rahapelitoiminnan erityisluonne sekä se, että rahapelitoiminnan säntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteistakin.
29. Asetustasoiisiin säädöksiin ei saa sisältyä perustuslaista johtuvista syistä säntelyä, jossa on kysymys yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Käytännössä kysymys on pitkälti siitä, minkä sisältöisiä asetuksia valtuuksien nojalla annettaisiin.
30. Yleisesti ottaen esityksessä ehdotettu asetuksenantovaltuussäntely vaikuttaa mahtuvan perustuslain puitteisiin, varsinkin kun huomioidaan rahapelitoiminnan erityisluonne ja tekniset ominaispiirteet. Tosin ehdotettu säntely ja hallituksen esitys yleensäkin on kohdittain varsin vaikeaselkoista luettavaa, mikä vaikeuttaa sen valtiosäntöistä arviointia, voidaanko aivan kaikista lakiehdotuksen asetuksenantovaltuussäännösten mainitsemista asioista säätää perustuslain vaatimukset täyttävällä tavalla tarkemmin asetuksissa.