



HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE UUTTA RAHAPELIJÄRJESTELMÄÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Oikeuskansleri on ottanut hallituksen esityksen uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi ennakkotarkastukseen. Oikeuskansleri on lausunut hallituksen esitysluonnoksesta lausunnolla [OKV/1814/21/2024](#).

Taustaa

Oikeuskanslerin lausunnossa kiinnitettiin huomiota muun muassa siihen, että ehdotettu uusi lainsäädäntömalli vaikuttaisi pikemminkin lisäävän rahapelihaittoja kuin vähentävän niitä huolimatta siitä, että haittojen vähentäminen sisältyy hallitusohjelmaan. Hallitusohjelman luvussa 2.4 Sosiaali- ja terveystieteiden uudistaminen todetaan, että ylivelkaantumiseen ja rahapelihaittoihin puututaan varhaisessa vaiheessa. Luvussa 10.2 Suomalaista oikeusvaltiota ja demokratiaa vahvistetaan todetaan, että rahapeliin liittyvästä johtuvaa velkaantumista ehkäistään. Siten hallituksen esitysluonnos oli ristiriidassa hallitusohjelman kanssa.

Lisäksi oikeuskanslerin lausunnossa kiinnitettiin kriittistä huomiota ehdotuksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin. Lausunnossa kyseenalaistettiin myös se, missä määrin ehdotus on EU-oikeuden mukainen.

Hallituksen esitysluonnos on laaja. Tässä ennakkotarkastusmuistiossa tarkastellaan vain tiettyjä, erityisen tärkeitä seikkoja. Huomiota kiinnitetään ensisijaisesti lainsäädäntömalliin ja ehdotetun lainsäädännön arvioituihin vaikutuksiin sekä perusoikeuksien suojaan ja sääntelyn EU-oikeudenmukaisuuteen.

Valittu lainsäädäntömalli ja lainvalmistelun laatu

Nyt tarkasteltavasta hallituksen esityksestä käy ilmi, että kuulemisen ja lausuntokierroksen yhteydessä useat muutkin tahot kiinnittivät huomiota samoihin heikkouksiin hallituksen ehdottamassa lainsäädäntömallissa. Lausunnonantajat toivat ilmi, että toimilupajärjestelmään siirrettäväksi kaavailut pelimuodot ovat eniten rahapelihaittoja ja riippuvuutta aiheuttavia ja sen vuoksi näiden tiukka sääntely olisi tarpeen. Rahapelien haitallisuutta, saatavuutta ja näkyvyyttä tulisi vähentää.

Oikeuskanslerin tehtävä ei ole arvioida ehdotetun lainsäädännön tarkoituksenmukaisuutta. Silti lainsäädännön vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin oikeuskansleri kyllä valvoo ja nyt ehdotetulla lainsäädännöllä tällaisia vaikutuksia on. Oikeuskanslerin tehtävä on myös valvoa lainvalmistelun laatua, mihin sisältyy muun muassa sen arvioiminen, onko ehdotettu lainsäädäntö sisäisesti ristiriitaista ja antavatko perustelut luotettavan kuvan sääntelyn tavoitteista ja vaikutuksista.

Nyt tarkasteltavan hallituksen esityksen kohdalla vaikuttaa siltä, että hallituksen esitystä on muokattu, mutta perusratkaisuja ei ole muutettu. Hallituksen esitykseen ei nähdäkseni ole lisätty esimerkiksi markkinointia koskevia ajallisia tai määrällisiä rajoituksia.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan muutamaan otteeseen, ettei kaikkia kuulemisessa ja lausuntopalautteessa esille nostettuja seikkoja ole voitu ottaa huomioon jatkovalmistelussa kiireellisestä aikataulusta huolimatta. Tältä osin totean, että hallituksen esitykset on valmisteltava huolellisesti ja sellaisessa aikataulussa, että hyvän lainvalmistelun edellytykset täyttyvät.

Esimerkkinä heikosta lainvalmistelutavasta mainittakoon sivulla 253 todettu yksityiskohta: ”Luvun 7 osalta lausuntopalautteessa tuotiin esiin maksuliikenne-estojen käytännön toimimattomuus ja maksuliikenne- ja verkkoliikenne-estoihin liittyvät haasteet Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon näkökulmasta. Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoi, että maksuestojärjestelmä, verkkoliikenteen estojärjestelmä ja rahapelilain soveltamisalan laajentaminen ovat osin toimivallan ylittäviä. Hankkeen valmisteluajataulun puitteissa asiakokonaisuutta ei ollut mahdollista selvittää riittävästi. Luvusta 7 on lausuntokierroksen jälkeen poistettu säännösehdotukset maksuliikenne-estoista ja verkkoliikenne-estoista.” Maksuliikenne-estojen ja verkkoliikenne-estojen poistaminen ehdotuksesta puhtaasti sillä perusteella, ettei sääntelyn suhdetta Ahvenanmaan itsehallintolakiin ehditty selvittää, ei täytä hyvän lainvalmistelun tunnusmerkkejä.

Hallituksen esitykseen sisältyy jakso 12.9 Suhde Ahvenanmaan itsehallintoon. Siinä tarkastellaan sääntelyä itsehallinnon näkökulmasta pääosin asianmukaisesti, mutta ainakin

valvontavallan jakautumiseen Ahvenanmaan ja valtakunnan välillä sisältyy uuden sääntelyn myötä muutoksia, jotka herättävät kysymyksiä. Nähdäkseni jää auki, miten tarkalleen säädettäisiin Ahvenanmaalla tapahtuvasta valvonnasta ja siitä vastaavasta tahosta.

Sama vetoaminen kiireeseen toistuu sivuilla 253-254, missä todetaan seuraavasti: ”Luvun 9 osalta lausuntopalautteessa ehdotettiin, että rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kokonaisuuden turvaaminen voitaisiin turvata peliyhtiöiden voittojen prosenttiosuudella, joka ohjataan rahapelihaittoja ehkäisevään ja vähentävään työhön. Ehdotusta ei toteutettu, koska hankkeen jatkovalmistelun aikataulussa ei ollut mahdollisuutta selvittää ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia tarkemmin.” Koska rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen tulisi olla tämän lainsäädäntöhankkeen tarkoituksena, pidän suorastaan moittittavana sitä, ettei kaikkia siihen tähtääviä ehdotuksia ole arvioitu ja huolella punnittu. Herää kysymys, mikä oikein on ollut syynä sille kiireelle, joka on vaikuttanut näin merkittävästi hallituksen esityksen valmistelussa?

Lainsäädännön vaikutukset

Hallituksen esitykseen sisältyy varsin huolellinen vaikutusten arvio. Myös Lainsäädännön arviointineuvosto on 2.1.2025 antamassaan lausunnossa katsonut, että esitysluonnoksessa on laaja vaikutusarviointi, jossa on tunnistettu olennaiset vaikutuslajit, kohderyhmät ja arviointiin liittyvät epävarmuudet. Arvioinnissa kuvataan avoimesti ehdotuksen haitallisia vaikutuksia ja riskejä. Arviointineuvoston mukaan jää epäselväksi, miksi ehdotetaan sellaista mallia, joka todennäköisesti lisää rahapeleistä aiheutuvia terveydellisiä ja yhteiskunnallisia haittoja. Tätä voi kysyä. Nähdäkseni hallituksen esitystä tulee vielä täydentää siten, että siinä kerrotaan suoraan, miksi tällaista lainsäädäntömallia ehdotetaan.

Perusoikeuksien rajoittaminen

Hallituksen esityksellä rajoitettaisiin useita perusoikeuksia, kuten hallituksen esityksen jaksossa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys kuvataan. Huomionarvoista on, että esityksessä todetaan sääntelyn rajoittamisen olevan hyväksyttävää ja sen taustalla olevan painava yhteiskunnallinen intressi. Perusteluna esitetään, että ”rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä on kyse hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden suojelusta. Liiallisesta rahapelaamisesta aiheutuu joillekin pitkäaikaista inhimillistä terveyttä ja henkeä uhkaavaa kärsimystä. Rahapeleistä aiheutuu yksilölle monenlaisia haittoja, jotka heijastuvat lähiympäristöön ja koko yhteiskuntaan. Vakavimmillaan haitat konkretisoituvat ihmishenkien menetyksinä. Tehokas rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen vaatii samanaikaisia toisiaan tukevia toimia. Pelaaminen keskittyy sosioekonomisesti heikommassa ja haavoittuvassa asemassa oleville, minkä johdosta haittojen ehkäisyä tukevat erityiset toimet ovat tarpeen näiden henkilöiden etujen suojaamiseksi” jne. Koska nyt ehdotetulla sääntelyllä ei suinkaan olla saavuttamassa rahapelihaittojen ehkäisyä taikka vähentämistä, mikä myönnetään hallituksen

esityksessä, vaikuttaa siltä, että perusoikeuksien rajoittamisen mahdollistava hyväksyttävä syy jää uupumaan. Hallituksen esitystä tulee tältä osin täsmentää. Siinä tulee avoimesti perustella, mikä on hallituksen mielestä se hyväksyttävä syy, jonka perusteella perusoikeuksia ehdotetaan rajoitettavaksi.

Säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa arvioidaan ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Hallituksen esityksessä todetaan tältä osin muun muassa, että esityksellä mahdollistettaisiin rahapelitoiminnan harjoittaminen nykyistä yksinoikeusjärjestelmän rajaamaa toimijapiiriä huomattavasti laajemmin, mikä edistäisi merkittävästi perustuslaissa turvattua elinkeinovapautta. Rahapelitoiminnan harjoittaminen olisi jatkossa toimiluvanvaraista, tarkkaan säänneltyä ja viranomaisvalvonnan alaista, millä osaltaan myös pyrittäisiin turvaamaan rahapelijärjestelmäuudistukselle asetetut tavoitteet muun muassa rahapelihaittojen torjunnan tehostamisesta ja väärinkäytösten estämisestä. Perusteluista ei kuitenkaan tarkalleen ilmene, millä perusteella hallitus pitää ehdotetun sääntelyn sisältämää rajoitusta perustuslain 19 §:n 3 momenttiin hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena toimenpiteenä. Ehdotusta tulee täydentää tältä osin sekä niin, että huomioon otetaan myös EU- ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, mukaan lukien lapsen oikeudet sekä se seikka, ettei hallituksen ehdottamilla toimilla todennäköisesti vähennettäisi tai ehkäistäisi pelihaittoja.

Sääntelyn suhde EU-oikeuteen

Oikeuskanslerin lausunnossa kiinnitettiin huomiota ehdotetun sääntelyn suhteeseen EU-oikeuteen ja erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisukäytäntöön. Lausunnossa arvioitiin, ettei ehdotettu lainsäädäntö täysin määrällisesti täytä niitä kriteereitä, joita EUT on asettanut. Nyt tarkasteltavassa hallituksen esityksessä arviota sääntelyn suhteesta EU-oikeuteen on täsmennetty. Silti perustavanlaatuisen ongelma on jäljellä: EUT vaikuttaa sallivan ehdotetun kaltaisen lainsäädännön silloin, jos se on oikeutettavissa 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 suojeleminen, ongelmapelaamisen ehkäiseminen ja alaikäisten suojeleminen sekä rikollisuuden ja petosten torjunta. Hallituksen esityksessä ei vakuuttavasti todeta, mikä SEUT 52 oikeuttamisperuste olisi käsillä ehdotettavan lainsäädännön kohdalla. Nähdäkseni tämä perustavanlaatuisen ongelma tulisi hallituksen esityksessä tuoda selkeämmin ilmi ja myös ratkaista, jos hallituksen tarkoituksena on antaa EU-oikeudenmukaista lainsäädäntöä. Hallituksen esityksestä saa sen kuvan, ettei kuluttajien suojeleminen, ongelmapelaajien ehkäiseminen

taikka alaikäisten suojelu ainakaan ole sääntelyn tavoitteita taikka sääntelyn arvioituja vaikutuksia, jolloin sääntelyn EU-oikeudenmukaisuus on epävarmaa.

Sisäministeriön sähköpostitse antamien tietojen mukaan sääntelyyn liittyvän notifiointimenettelyn kolmen kuukauden odotusaika päättyi 4.2.2025. Komissio ei antanut huomautusta tai yksityiskohtaista lausuntoa. Jäsenvaltiosta Malta antoi yksityiskohtaisen lausunnon, mikä pidensi odotusaikaa kuukaudella, eli 4.3.2025 asti. Malta kiinnitti lausunnossaan huomiota ohjelmistotoimilupaa, yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvan myöntämisen edellytyksiä, pelijärjestelmien ja laitteiden sijaintia sekä rahapelitoimiluvan haltijan toimeenpanemia rahapelejä koskevaan sääntelyyn. Sisäministeriössä valmistellaan notifiointidirektiivin edellyttämä kertomus komissiolle toimenpiteistä, joihin Maltan yksityiskohtaisen lausunnon johdosta on ryhdytty. Kertomukselle ei ole säädetty määräaikaa, mutta työ- ja elinkeinoministeriöstä saadun tiedon mukaan se olisi hyvä antaa pidennetyn odotusajan puitteissa. Sisäministeriön toteaa sähköpostissaan myös, että sen alustavan arvion mukaan esitysluonnokseen sisältyvät lakiehdotukset ovat yhdenmukaisia unionin tuomioistuimen rahapelijärjestelmälle asettamien vaatimusten kanssa eikä Maltan yksityiskohtainen lausunto anna aihetta muuttaa lakiehdotuksia ennen esityksen antamista eduskunnalle sen käsiteltäväksi.

Vaikuttaa kuitenkin siltä, että Maltan lausunnossa kiinnitetään huomiota samaan seikkaan kuin yllä, eli siihen, ettei ehdotettu sääntely täysin täytä EUT:n asettamia vaatimuksia. Vaikuttaa siltä, etteivät Maltan huomiot niinkään kyseenalaista ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, mutta yhtä kaikki Maltan lausuntoa voidaan pitää mahdollisena osoituksena siitä, että ehdotettu sääntely on jännitteisessä suhteessa EU-oikeuteen. Siksi pidän ongelmallisena sitä, että hallituksen esitys annettaisiin eduskunnalle ennen kuin odotusaika on päättynyt. Lienee nimittäin mahdollista, että komissio yhä antaa huomautuksen tai lausunnon pidennetyn odotusajan aikana.

Hallituksen esitystä tulee myös täydentää siltä osin, että siinä selostetaan notifiointimenettely, Maltan lausunto ja sen jälkeen tehdyt toimenpiteet.

Yhteenveto

Hallituksen esitykseen sisältyy paljon oikeudellisia ongelmia, jotka kietoutuvat pääosin tavalla tai toisella ehdotetun sääntelyn haitallisiin vaikutuksiin. Vaikutuksista johtuen sekä sääntelyyn sisältyvää perusoikeuksien rajoittamista että sääntelyn EU-oikeudenmukaisuutta voidaan pitää kyseenalaisina. Hallituksen esitystä tulee täydentää niin, että tämä jännite käy selkeämmin ilmi.

Hallituksen esitystä on ilmeisesti valmisteltu kiireessä ja se näkyy siinä, että se on osin heikosti valmisteltu. Hallituksen esityksessä on kuvattava sitä, miksi hallituksen esityksen valmistelu on

tehty liian lyhyessä ajassa. Lisäksi liian lyhyttä valmisteluaikaa on perusteltava ottaen huomioon se, ettei aikataulusta johtuen kaikkia säätämismahdollisuuksia ole ehditty kartoittaa eikä kaikkea lausuntopalautetta ottaa huomioon.