

Betssonin lausunto hallituksen esitysluonnoksesta 3.7.2024 uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi, VN/27332/2023

1. Taustaa

Betsson Group ("Betsson") haluaa käyttää mahdollisuuden lausua 3.7.2024 julkaistusta ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi ("esitysluonnos").

Betsson on yksi Euroopan suurimmista rahapelioperaattoreista. Yhtiö toimii myös maailmanlaajuisesti ja sillä on lisenssejä 26 valtiossa ympäri maailmaa. Betssonin emoyhtiö, Betsson AB, on listattu Nasdaq Tukholman Large Cap -pörssilistalla. Betsson on seurannut tarkasti online-rahapeliin lainsäädäntökehityksen muuttamishanketta Suomessa ja katsoo tämän vuoksi tarpeelliseksi kommentoida esitysluonnosta. Betsson haluaa osallistua vastuullisen ja oikeudenmukaisen rahapelimarkkinan luomiseen, jossa kuluttajille tarjotaan turvallisia ja laadukkaita pelipalveluita samalla kun vähennetään pelaamisesta aiheutuvia haittoja. Tästä syystä Betssonin näkemyksen mukaan on erittäin tärkeää, että sillä on mahdollisuus osallistua lainsäädäntöehdotuksen valmisteluun.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan Suomen rahapelijärjestelmää uudistetaan avaten sitä lisenssimallilla kilpailulle viimeistään 1.1.2026. Hallitusohjelman mukaan uudistuksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta.

Hallituksen esitysluonnoksessa 3.7.2024 ehdotetaan säädettäväksi uusi rahapelilaki. Uuden rahapelilain myötä Suomeen luodaan lisenssijärjestelmä, jossa rahapeliin tarjoaminen edellyttää toimiluvan saamista. Tähän päivään saakka rahapeliin tarjoaminen Suomessa on perustunut lainsäädännöllä luotuun yksinoikeusjärjestelmään, jossa Veikkaus Oy:llä on ollut yksinoikeus rahapeliin toimeenpanemiseen. Rahapelitoimiluvan myöntämistä ja näin ollen palveluiden tarjoamista koskevien säännöksiin myötä luodaan rahapeliin tarjoamisen näkökulmasta täysin uusi järjestelmä, jossa elinkeinotoiminnan harjoittaminen on luvanvaraista.

Betsson pitää pääosin myönteisenä Suomen hallituksen aloitetta siirtyä lisenssimalliin. Betsson on johdonmukaisesti kannattanut lisenssimalliin siirtymistä, sillä kuluttajansuojan, rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten haittojen ehkäisyn sekä rikosten ja petosten estäminen voidaan saavuttaa yhtä lailla lisenssimallissa.

Yleisesti ottaen Betsson pitää tärkeänä, että ehdotetussa lainsäädäntökehityksessä huomioidaan sen tavoitteet, eli kuluttajien suojaamisen ja sosiaalisten haittojen ehkäisy ohjaamalla kuluttajat säänneltyyn rahapelitarjontaan. Yhtä tärkeää on, että lainsäädäntökehitys ja pääsy lisenssijärjestelmään ovat yhdenmukaisia Suomen perustuslain ja hallinto-oikeuden, EU:n perusoikeuskirjan sekä EU:n sisämarkkinavapauksien kanssa, ja että oikeudenmukaisuuden ja suhteellisuuden periaatteita kunnioitetaan.

Betsson keskittyy lausunnossaan erityisesti esitysluonnoksen näkökohtiin, jotka koskevat toimiluvan myöntämisen ehtoja.

Rahapelilain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2027, jolloin toimiluvanvarainen rahapelitoiminta voisi käynnistyä. Toimiluvan hakemista ja toimiluvan myöntämisen edellytyksiä, toimilupamenettelyyn liittyviä viranomaisen tiedonsaantioikeuksia ja yksinoikeustoimiluvasta valtiolle maksettavaa korvausta koskevia rahapelilain säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin jo vuoden 2026 alusta lukien.

Ehdotetun lain 10 §:n mukaan rahapelitoimiluvan myöntäminen edellyttää, että hakija on luotettava ja sopiva toimeenpanemaan laissa tarkoitettuja rahapelejä. Lain 10 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan hakijaa ei pidetä luotettavana, jos *"hakija on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana toimeenpannut tai markkinoinut rahapelejä arpajaislain tai tämän lain vastaisesti ja hakijalle on teon johdosta annettu kieltopäätös, seuraamusmaksu tai hakija on tuomittu arpajais- tai rahapelirikoksesta tai uhkapelin järjestämisestä"*.

Voimassa olevassa laissa on säädetty hallinnollisesta kiellosta, jonka nojalla Poliisihallitus voi kieltää arpajaislain vastaisen rahapelin toimeenpanon tai markkinoinnin. Hallituksen esitysluonnos ei ota nimenomaisesti kantaa siihen, tarkoittaako *viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana* sitä, että myös ennen rahapelilain voimaantuloa annettu kieltopäätös voisi toimia esteenä rahapelitoimiluvalle. Hallituksen esitysluonnosta kokonaisuutena tarkastellen vaikuttaa kuitenkin ilmeiseltä, että myös ennen uuden lain voimaantuloa asetetut kiellot toimisivat rahapelitoimiluvan myöntämisen esteenä, ja että tällaiselle ennen rahapelilain voimaantuloa annetulle negatiiviselle seuraamukselle syntyisi siten uuden lain myötä kokonaan uudenlainen seurannaisvaikutus.

Ehdotettu säännös merkitsisi siten taannehtivaa seuraamusta ennen lain voimaantuloa tapahtuneista asioista. Tällaisella taannehtivalla seuraamuksella, joka tietyissä tapauksissa estäisi rahapelitoiminnan harjoittamisen, olisi ennustamaton ja takautuva vaikutus, josta rahapelitoimiluvan hakijoilla ei ole voinut olla etukäteen tietoa. Taannehtivan lainsäädännön säätämiseen on suhtauduttu suomalaisessa lainsäädännössä ja perustuslaillisessa arvioinnissa kielteisesti. Taannehtivat vaikutukset ovat vastoin luottamuksensuojaperiaatetta, jonka kohteena ovat oikeusjärjestyksen perusteella oikeutetut odotukset. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan arvioitu lainkaan ehdotetun takautuvan sääntelyn suhdetta perusoikeuksiin tai eurooppaoikeuteen.

Betsson olettaa, että lainsäätäjän tarkoituksena kyseisen kaltaista moitteettoman toiminnan ajanjaksoa säätäessä ei ole markkinoille pääsyn estäminen sellaisilta yrityksiltä, joiden toiminnassa on katsottu olevan huomautettavaa menneinä vuosina täysin erilaisen lainsäädäntökehityksen voimassa ollessa. Betssonin käsityksen mukaan 10 §:n 2 momentin 8 kohdan luotettavuusvaatimuksen taustalla vaikuttaakin olevan enemmän pyrkimys taata kaikille markkinoille tulijoille yhtäläiset ehdot sekä varmistaa, että markkinoille tulijat noudattavat uuden järjestelmän pelisääntöjä eivätkä uuden järjestelmän tullessa voimaan aloita toimintaa Suomessa ennen kuin järjestelmä avautuu kaikille toimijoille. Tarkoitus ei siis olisi rankaista vanhoista virheistä vaan taata toimijoiden luotettavuus uuden järjestelmän pelisääntöjen noudattamisessa sekä neutraali mahdollisuus yhtäaikaiseen markkinoille tuloon. Nykyisessä muodossaan säännös on kuitenkin enemmän menneisyyteen kohdistuva ja rangaistusluonteinen.

2. Ehdotetun lain vaikutus Suomen perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin

2.1 Elinkeinovapaus

Suomessa on elinkeinovapaus. Perustuslain 18 § 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. EU:n perusoikeuskirjan 16 artiklan mukaan elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Artikla perustuu EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Tuomioistuin on tunnustanut muun muassa vapauden harjoittaa taloudellista tai kaupallista toimintaa sekä sopimusvapauden. Perusoikeutena elinkeinovapauden rajoitusten perustuslainmukaisuus tulee ratkaista perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella, mikä myös käsillä olevassa hallituksen esitysluonnoksessa todetaan.¹

2.2 Perusoikeuksien rajoitusedellytykset

Perusoikeuksien, kuten elinkeinovapauden huomioiminen lainvalmistelussa on mahdollisen uudistuksen etenemisen kannalta välttämätöntä. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset on lueteltu esimerkiksi perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 25/1994 vp. Ensinnäkin rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Rajoitusten on lisäksi oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä ja rajoittamiselle täytyy olla painava yhteiskunnallinen tarve. Rajoitusten tulee myös täyttää suhteellisuusvaatimus, niiden yhteydessä on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä ja ne eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.²

Elinkeinovapauden kontekstissa perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista.³ Luvanvaraistamisen yhteydessä valiokunta on kuitenkin pitänyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen kannalta tärkeänä, että luvan edellytyksiä ja pysyvyyttä koskevat säännökset antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoimista. Ennakoitavuuden kannalta merkitystä on valiokunnan mukaan *muun muassa* sillä, onko kyseessä sidottu harkinta vai tarkoituksenmukaisuusharkinta.⁴ Lupahakemukselle asetettavien edellytysten on valiokunnan lausuntokäytännössä katsottu turvaavan sitä, että elinkeinolupaa koskeva päätöksenteko on *ennakoitavaa*.⁵

Perusoikeusrajoitusten yhteydessä suhteellisuusvaatimuksella puolestaan tarkoitetaan sitä, että perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin

¹ Ks. Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi 3.7.2024, s. 289.

² Ks. PeVM 25/1994, s. 5.

³ Ks. esim. PeVL 23/2000 vp, s. 2 ja siinä viitattu ratkaisukäytäntö.

⁴ Ks. Esim. PeVL 15/1996 vp, s. 2 ja PeVL 35/1997 vp, s. 2.

⁵ Ks. PeVL 48/2017 vp, s. 3.

on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.⁶

Ehdotetun rahapelilain 10 §:n 2 momentin 8 kohdan taannehtivana pidettävä viiden vuoden moitteettoman ajanjakson vaatimus edellytyksenä toimiluvan saamiselle ei täytä edellä kuvattuja perusoikeuden rajoittamisen edellytyksiä. Säännös ei toteuta ennakoitavuuden edellytystä ja se menee pidemmälle kuin on perusteltua sillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

2.3 Perustuslakivaliokunnan aiemmat lausunnot liittyen arpajaislain muutoksiin vuosien varrella

Perustuslakivaliokunta on arpajaislakia alun perin säädettäessä arvioinut, että vakiintuneen ja moitteettoman toiminnan vaatimus arpajaisluvan myöntämisen yleisenä edellytyksenä voi käytännössä rajoittaa arpajaisten toimeenpano-oikeutta enemmän kuin on tarpeen. Valiokunta korosti kyseisessä lausunnossaan tarvetta muuttaa vaatimus muotoon *"lupaviranomaisella ei ole perusteltua syytä epäillä hakijan toimivan arpajaistoiminnasta annettujen säännösten ja määräysten vastaisesti"*.⁷

On näin ollen selvää, että luvan myöntämistä arpajaistoiminnan harjoittamiseen ei elinkeinovapauden näkökulmasta ole ollut mahdollista rajoittaa ilman *perusteltua syytä* epäillä luvanhakijan toimivan nimenomaan arpajaistoimintaa koskevan sääntelyn vastaisesti. Lausunnon perusteella on myös selvää, että hakijalta ei elinkeinovapauden näkökulmasta ole voitu edellyttää vakiintunutta ja moitteetonta toimintaa aina ja yleisesti, vaan lupa on myönnettävä, ellei viranomaisella ole perusteltua syytä epäillä, että hakija toimii *edelleen* luvan myöntämisen hetkellä ja sen jälkeen arpajaistoiminnasta annettujen sääntöjen vastaisesti. Nämä lähtökohdat olisi syytä huomioida myös käsillä olevassa esityksessä rahapelitoimilupaa koskien.

2.4 Elinkeinovapauden rajoittaminen käsillä olevassa esityksessä

Taannehtiva viiden vuoden mittainen virheettömän toiminnan vaatimus luotettavuuden osoituksena on edellä esitetty huomioon ottaen lain tavoitteisiin nähden liian ankara edellytys rahapelitoimiluvan myöntämiselle. Hakijalta ei elinkeinovapauden näkökulmasta voida käsillä olevan esityksen yhteydessä vaatia, että toiminta olisi aina ollut moitteetonta, eivätkä aiemmat vanhat moitteet – jotka ovat liittyneet perustavanlaatuisesti erilaiseen lainsäädäntöjärjestelmään – itsessään riitä aiheuttamaan perusteltua syytä epäillä, että hakija toimisi edelleen uuden rahapelisääntelyn vastaisesti. Olennaista luotettavuuden arvioinnissa olisi nyt ehdotetun armottoman ja takautuvan hakijoita kategorisesti poissulkevan viikatesäännöksen sijaan arvioida, onko viranomaisella perusteltua syytä epäillä hakijan toimivan annettujen säännösten vastaisesti lupahakemuksen hetkellä ja sen jälkeen. Viiden vuoden mittainen moitteeton ajanjakso ei ole tämän perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenevän periaatteen kannalta tarkoituksenmukainen ja se rajoittaa elinkeinovapautta enemmän kuin kyseisen arvioinnin kannalta on tarpeen.

⁶ PeVM 25/1994, s. 5.

⁷ PeVL 23/2000 vp, s. 3.

On selvää, että taannehtiva viiden vuoden mittainen virheettömän toiminnan vaatimus ei täytä perusoikeuden rajoituksilta edellytettyä täsmällisyysvaatimusta. Taannehtivana säädettyä viiden vuoden moitteetonta ajanjaksoa toimiluvan saamisen edellytyksenä ei mitenkään voi pitää luvanvaraiseen elinkeinonharjoittamiseen keskeisesti kuuluvan viranomaistoiminnan ennakoitavuuden ja ennustettavuuden vaatimuksen mukaisena. Koko ennakoitavuuden vaatimukselta elinkeinon harjoittamiseen oikeuttavan toimiluvan myöntämisen yhteydessä putoaisi pohja, mikäli se voitaisiin kiertää taannehtivan lainsäädännön avulla. On myös huomionarvoista, että perustuslakivaliokunta ei ole aiemmassa käytännössään luetellut tyhjentävästi ennustettavuusvaatimuksen kannalta merkityksellisiä seikkoja.⁸ Elinkeinolupaa koskevaa päätöksentekoa ei luvan edellytyksistä riippumatta voida pitää ennakoitavana, mikäli edellytyksiä voidaan soveltaa taannehtivasti.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään korostanut, että taannehtivan lainsäädännön säätämisen tulisi olla poikkeuksellista.⁹ Esimerkiksi varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ollut ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa.¹⁰ Perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkityksen on katsottu korostuvan, kun kysymyksessä on lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely.¹¹ Valiokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta.¹²

Lähtökohtaisesti lisenssijärjestelmään siirryttäessä ennen lain voimaantuloa määrätyt kieltopäätökset eivät voi toimia esteenä luvan hakemiselle ja toimilupajärjestelmään pääsulle. Betsson korostaa, että kyseessä on täysin uuden järjestelmän luominen, jossa elinkeinonharjoittajien pääsy rahapelimarkkinoille on täysin riippuvainen toimiluvan saamisesta. Etenkin tässä kontekstissa taannehtivan lainsäädännön säätämistä ei voida pitää missään tapauksessa hyväksyttävänä. Yrityksillä, joille on perustuslaissa taattu elinkeinovapaus, ei taannehtivan rajoituksen tullessa voimaan ole voinut olla minkäänlaista mahdollisuutta ennakoida luvan myöntämisen edellytyksiä tai viranomaisen lupamenettelyä, jonka mukaisesti elinkeinovapautta rajoitetaan. Luotettavuuden arvioinnin tulisi perustua siihen, onko viranomaisella perusteltua syytä epäillä hakijan toimivan annettujen säännösten vastaisesti lupahakemuksen hetkellä ja sen jälkeen.

Moitteettomuudelle asetettavaa määräaika tulisi myös lyhentää. Lyhyempi määräaika antaisi tarkemman ja totuudenmukaisemman kuvan arvioitaessa sitä, onko olemassa perusteltua syytä epäillä hakijan edelleen toimivan lainvastaisesti. Lyhyempi määräaika tarkoittaisi myös vähäisempää elinkeinovapauden rajoitusta rikkomuksen seurauksena. Lainsäätäjä on myös pitänyt lyhyempää ajanjaksoa tarkoituksenmukaisena tilanteessa, jossa rahapelitoimiluvan jo saaneen toimijan lupa on peruutettu esimerkiksi siksi, että ehdotetun lain 10 §:ssä säädetty edellytykset eivät enää täyty. Betssonin näkemyksen

⁸ PeVL 15/1996 vp, s. 2 ja PeVL 35/1997 vp, s. 2 ja niissä käytetty ilmaus *muun muassa*.

⁹ PeVL 21/2004 vp s. 3.

¹⁰ PeVL 48/1998 vp, s. 2/II, PeVL 33/2002 vp, s. 3/I.

¹¹ PeVL 45/2002 vp, s. 2—3

¹² PeVL 1/2003 vp, s. 3—4, PeVL 63/2002 vp, s. 2—3, PeVL 45/2002 vp, s. 3.

mukaan kohtuullinen aika arvioida hakijan aiempaa toimintaa ja luotettavuutta olisi korkeintaan kaksi vuotta.

Viiden vuoden takautuva moitteeton ajanjakso ei näin ollen ole vaatimuksen tavoitteen tai luotettavuuden osoittamisen kannalta tarkoituksenmukainen eikä elinkeinovapauden rajoituksena oikeasuhtainen. Luvanhakijan luotettavuudesta on mahdollista varmistua myös vähemmän elinkeinovapautteen puuttuvin keinoin, säätämällä lyhyempi määräaika ja selventämällä, että ennen lain voimaantuloa asetettuja kieltoja ei voida pitää luvan myöntämisen esteenä, koska tällainen ankara elinkeinovapautteen puuttuva seuraamus ei ole voinut olla kieltoon johtaneen virheen tehneen rahapeliyhteisön tiedossa virheen ajankohtana, eikä ehdotettu lupamenettely siten olisi ennakoitavaa.

Hallituksen esitysluonnos on epäselvä myös sen suhteen, miten moitteettoman toiminnan määräaika määräytyy. Esitysluonnos ei selvennä, mistä hetkestä määräaika aletaan laskemaan. Betssonin näkemyksen mukaan moitteettomalle toiminnalle edellytettyä ajanjaksoa tulisi alkaa laskemaan aikaisintaan siitä hetkestä alkaen, kun toimiluvan hakemista ja toimiluvan myöntämisen edellytyksiä koskevia säännöksiä aletaan soveltamaan. Edelleen Betsson katsoo, että hakijan luotettavuuden ja sopivuuden sekä näin ollen toimiluvan epäämisen aiheuttamana tapahtumana tulisi pitää rikoksen tekopäivää, olettaen, että teosta on myös annettu lainvoimaiseksi jäänyt tuomio. Betsson katsoo, että toimiluvan epäämisen sitominen pelkkään tuomion antamisen ajankohtaan olisi kohtuutonta ja saattaisi kohdella hakijoita eriarvoisesti ottaen huomioon, että Suomessa rikosprosessit saattavat kestää huomattavan pitkään ja niiden kesto voi vaihdella huomattavasti riippuen esimerkiksi poliisilaitoksesta, syyttäjänvirastosta ja tuomioistuimesta, jotka asiaa käsittelevät. Vastaavasti rikostuomioiden arviointi tulisi myös 10 §:n 2 momentin 2 kohdan sekä 11 §:n 2 momentin 1 kohdan yhteydessä sitoa tekohetkeen tuomion antohetken sijaan.

Jäljempänä esitetysti Betsson pitää hallinnollisille seuraamuksille, kuten kieltomääräyksille ja seuraamusmaksuille annettua toimiluvan myöntämisen estävää vaatimusta suhteettoman ankarana seuraamuksena, jota ei tulisi ottaa käyttöön lainkaan. Mikäli tällainen seuraamus hallinnollisille sanktioille tästä huolimatta annettaisiin, tulisi hakijan luotettavuuden ja sopivuuden sekä näin ollen toimiluvan epäämisen aiheuttamana tapahtumana pitää sitä hetkeä, kun kieltopäätös tai seuraamusmaksu on annettu. Joka tapauksessa kyseisiä määräaikoja olisi mahdollista alkaa laskemaan aikaisintaan ehdotetun rahapelilain astuessa voimaan, eikä ennen tätä ajankohtaa määräytyillä seuraamuksilla tai tuomituilla rikoksilla tule olla luvan myöntämisen kannalta minkäänlaista taannehtivaa merkitystä.

Kuten Betsson edellisessä kappaleessa esittää, rahapelilain 10 §:n 2 momentin 8 kohdan luotettavuuden arviointia tulisi siis rajata siten, että vain rahapeleihin liittyvistä rikoksista annetut tuomiot toimitusluotettavuuden esteenä. Muutos poistaisi Poliisihallituksen määrittämien kieltojen ja seuraamusmaksujen luvan saannin estävän vaikutuksen ja siten myös jäljempänä kuvatut Poliisihallituksen menettelytavoista niiden määrittämisessä johtuvat yhdenvertaisuusongelmat poistuisivat. Hallinnollisten kieltojen aiheuttama markkinoille tulon estäminen rajoittaa elinkeinovapautta suhteettoman paljon eikä anna todellista kuvaa hakijan soveltuvuudesta tarjota rahapelejä kilpailluilla markkinoilla. Toimiluvan epäämisen rajoittumisella vain rikoksista tuomittuihin tekoihin voidaan varmistua luvan hakijan luotettavuudesta ja sopivuudesta riittävällä tavalla,

sekä varmistua siitä, ettei elinkeinovapauteen puututa enempää kuin on lain tavoitteiden kannalta tarpeellista.

Betsson kiinnittää tässä suhteessa ministeriön huomiota siihen, että esimerkiksi alkoholilaissa tai lääkelaisissa toimiluvan myöntämisen esteenä ei voi toimia yksittäinen viranomaisen antama hallinnollinen seuraamus, joka rinnastuisi esitysluonnoksessa mainittuun kieltopäätökseen tai seuraamusmaksuun. Muun muassa alkoholilaissa ja lääkelaisissa luvan myöntämisen este on sen sijaan sidottu rikoksiin, jotka merkittävästi tai olennaisesti vaarantavat toimintaa, johon lupaa haetaan. Sekä alkoholi- että lääkelain yhteydessä toimiluvan myöntämisen esteinä on toiminnan kannalta olennaisten tekojen lisäksi pidetty vain suhteellisen moitittavia rikoksia,¹³ eikä esimerkiksi edes *rikoksen seurauksena tuomittu sakkorangaistus* muodosta kummankaan lain järjestelmässä suoraa estettä toimiluvan saamiselle. Näin ollen ehdotettu rahapelilain säännös, jonka nojalla jo pelkkä *Poliisihallituksen asettama hallinnollinen seuraamus* toimisi automaattisena esteenä luvan saamiselle ja siten rajoittaisi elinkeinovapauden perusoikeutta, on Suomen oikeusjärjestyksessä perusteettoman ankara ja ilmeisen epäsuhtainen. Myös ehdotetun rahapelilain sääntelyn tulisi noudattaa aiempaa Suomessa käytettyä mallia ja rajoittaa luotettavuuden estyminen vain rikostuomioihin.

Betsson myös korostaa, että rahapelijärjestelmän uudistuksen tavoitteena on parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta, eli sitä rahapelaamisen osuutta, joka kohdistuu kansallisella lainsäädännöllä säänneltyyn ja kansallisen viranomaisen valvomaan rahapelitarjontaan. Uudessa rahapelilaissa tulisi ottaa tämä tavoite huomioon etenkin toimintaa rajoittavien säännösten osalta, eikä asettaa suhteettoman ankaria taikka etenkin taannehtivia esteitä rahapelien tarjoamiselle.

Esitysluonnoksessa on käsitelty paljon erityisesti Ruotsin ja Tanskan rahapelilainsäädäntöä. Kanavointiasteen näkökulmasta tulisi kuitenkin huomioida, että esimerkiksi juuri Tanskassa on osoitettu, että kanavointi saavutetaan tehokkaimmin suhteellisen joustavalla rahapelijärjestelmällä ja tiiviillä yhteistyöllä lainsäätäjän kanssa. Tanskassa kanavointiaste vuoden 2024 ensimmäisellä neljänneksellä nousi jopa 90 prosenttiin. Tämä on seurausta suhteellisen joustavasta rahapelijärjestelmästä, jossa markkinoille pääsyä ja rahapelien tarjoamista ei rajoiteta sen enempää, kuin on välttämätöntä. Ruotsissa taas lisensoiduille rahapelitoimijoille asetetut tiukemmat säännökset ovat johtaneet kanavoinnin heikkenemiseen, joka on tällä hetkellä noin 68–81 prosenttia, jääden alle Ruotsin hallituksen kanavointitavoitteiden.¹⁴ Lisäksi Betsson korostaa, ettei rahapelitoimijoille asetettu vaatimusta moitteettomasta toiminnasta ennen lain voimaantuloa silloin, kun Ruotsissa ja Tanskassa siirryttiin lissensijärjestelmään. Ruotsissa ja Tanskassa kaikilla rahapelitoimijoilla oli siten yhdenmukaiset edellytykset päästä tarjoamaan palveluitaan avatuilla rahapelimarkkinoilla.

¹³ Ks. alkoholilain 13 §:n 4 mom. k. 4, jonka nojalla laissa tarkoitetun toimiluvan esteenä on kuluneiden viiden vuoden aikana tuomittu rangaistus **tahallisesti** elinkeinotoiminnan harjoittamiseen liittyvästä **rikoksesta, josta voi seurata vankeutta**. Lääkelain 43 b §:n nojalla apteekkiluvan esteenä puolestaan voi olla lainvoimainen tuomio apteekkitoiminnan kannalta olennaisesta **rikoksesta**. Lääkelain 43 b §:n esitöiden nojalla esimerkiksi pelkkä **sakkotuomio** tai muu **tuomio, josta on kulunut useampi vuosi aikaa** eivät itsessään estäisi apteekkiluvan myöntämistä. Ks. HE 107/2021 vp, s. 78.

¹⁴ Ks. ATG:n raportti *Olicensierat spel - en analys av webbtrafik till olicensierade spelsajter, Q1 2024*, saatavilla osoitteessa: <https://omatg.se/wp-content/uploads/2024/06/atg-rapport-kanalisering-q1-2024.pdf>.

Hallituksen pääpainon uuden rahapelijärjestelmän sääntelyssä tulisi olla kanavoinnissa, jolla saavutetaan kuluttajien suojaaminen ja ehkäistään pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja.

Rahapelisääntelyn joustavuus ja korkean kanavointiasteen varmistaminen tukevat osaltaan taannehtivan vaikutuksen poistamista, luottamuksen estymisen rajoittamista rikostuomioihin sekä moitteettoman toiminnan ajanjakson lyhentämistä. Betsson katsoo, että luonnollinen tasapaino kanavoimistavoitteen ja väärinkäytösten ehkäisemisen välillä vallitsee tilanteessa, jossa markkinoilta sulkeminen seuraisi vain vakavimmista rikkomuksista määräytyistä seuraamuksista ja jossa kyseinen markkinoilta sulkeminen ei kestäisi suhteettoman pitkää aikaa.

3. Ehdotettu laki hallinnon oikeusperiaatteiden valossa

3.1 Yhdenvertaisuusperiaate

Hallintotoiminnan tasapuolisuuden vaatimus ankkuroituu perustuslain 6 §:ään, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Hallintolain 6 §:ssä määritelty yhdenvertaisuusperiaate täsmentää perustuslain vaatimuksia hallintotoiminnan kannalta. Säännös koskee kaikkea viranomaistoimintaa riippumatta sen sisällöstä tai muodoista. Viranomaisen toiminnassa yhdenvertaisuusperiaate ja siihen sisältyvä tasapuolisen kohtelun vaatimus koskevat yhtä hyvin ihmisiä kuin oikeushenkilöitäkin.¹⁵

Tasapuolisuuden keskeisenä sisältönä on vaatimus siitä, että viranomaisen on normia tulkitessaan ja soveltaessaan kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin mutta erilaisia tilanteita sen sijaan niiden eroavuudet huomioon ottaen.¹⁶

Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyy myös päätöksenteon johdonmukaisuuden vaatimus. Samanlaisissa asioissa on yleensä noudatettava samanlaista menettelyä ja johdonmukaista ratkaisulinjaa.¹⁷

Ennen uuden rahapelilain voimantuloa hakijalle annettu kieltopäätös tai seuraamus toimii lakiesitystä kokonaisuutena tarkastellen esteenä toimiluvan myöntämiselle. Hallituksen esitysluonnoksen perusteella lain 10 §:n mukainen taannehtiva seuraamus kohdistuu hakijoihin käytännössä sattumanvaraisesti, sillä Poliisihallitus on resurssien puutteesta johtuen kohdistanut valvontatoimenpiteitä ainoastaan osaan yhtiöistä:

"Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliin markkinoinnin runsaasta määrästä johtuen valvonnassa on keskitytty niiden tapausten selvittämiseen ja estämiseen, jotka ovat tulleet viranomaisen tietoon esimerkiksi kansalaiskirjeiden, virkamiesten omien havaintojen, toisten viranomaisten tai alan edustajien ilmoitusten perusteella".¹⁸

Tällainen diskriminoiva vaatimus kohdistuu siis sattumanvaraisesti vain joihinkin yhtiöihin. Tämä asettaa toimiluvan hakijat eriarvoiseen asemaan, sillä seuraamuksia ei

¹⁵ Mäenpää 2023, s. 155–156.

¹⁶ Mäenpää 2023, s. 156.

¹⁷ Mäenpää 2023, s. 161.

¹⁸ Hallituksen esitysluonnos rahapelijärjestelmämuudistukseksi 3.7.2024, s. 34.

ole asetettu johdonmukaisesti kaikille arpajaislain vastaisesti toimineille. Hallituksen esitysluonnoksen kannalta erittäin tärkeää ja huomionarvoista on, että sääntelyn tulisi kohdistua tasapuolisesti kaikkiin toiminnanharjoittajiin.

3.2 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteen keskeisenä sisältönä on se, että viranomaisen toiminta on mitoitettava oikein. Viranomaisen toimien on oltava ”oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden”. Toimen on hallinnon kannalta oltava asianmukainen ja tehokas sekä sopiva suhteessa perusteltuun tavoitteeseen tai päämäärään, jota sillä pyritään toteuttamaan.

Itse elinkeinotoiminnan luvanvaraistamista voidaan pitää sopivana rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, rahapeleihin liittyvien väärinkäytösten ja rikoksen estämiseksi sekä rahapeleihin osallistumisen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.¹⁹ Edellytykset rahapeleihin liittyvän toimiluvan myöntämiselle eivät hallituksen esitysluonnoksessa kuitenkaan ole oikeassa suhteessa näihin tavoitteisiin. Ehdotetun lain 10 § rajoittaa voimakkaasti perusoikeutena turvattua elinkeinovapautta tavalla, joka ei ole ollut rahapelitoimiluvan hakijoiden tiedossa etukäteen. Säännökset eivät näin ollen ole oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

3.3 Luottamuksensuojaperiaate

Luottamuksensuojaperiaate edellyttää, että viranomaisen toimet suojaavat oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksensuojan kohteena ovat oikeusjärjestyksen perusteella oikeutetut odotukset. Tällaiset odotukset kohdistuvat paitsi voimassa olevien oikeussuhteiden pysyvyyteen myös siihen, että viranomainen noudattaa sillä olevia velvollisuuksia.²⁰

Hallituksen esitysluonnoksessa esitettävää taannehtivaa lisäseuraamusta ei ole arvioitu riittävästi perustuslaillisuuden kannalta siitäkään huolimatta, että:

*"Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että luvanvaraisuudesta on aina säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoimista."*²¹

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan toimiluvan myöntämisen edellytyksiä koskevien säännösten voidaan arvioida täyttävän edellytykset lupaharkintaa koskevan sääntelyn avoimuudesta, ennustettavuudesta ja tarkkarajaisuudesta.²² Nämä edellytykset eivät kuitenkaan tosiasiaassa täyty, mikäli uuden lain mukainen luotettavuusarviointi ulotetaan taannehtivasti ennen lain voimaantuloa asetettuihin kieltopäätöksiin, eikä

¹⁹ Hallituksen esitysluonnos rahapelijärjestelmä uudistukseksi 3.7.2024, s. 279.

²⁰ Mäenpää 2023, s. 173.

²¹ Hallituksen esitysluonnos rahapelijärjestelmä uudistukseksi 3.7.2024, s. 279–280.

²² Hallituksen esitysluonnos rahapelijärjestelmä uudistukseksi 3.7.2024, s. 280.

ehdotetun lain mukainen taannehtiva lisäseuraamus tällöin täytyä edellytystä riittävälle ennustettavuudelle viranomaistoiminnasta. Tällainen negatiivinen seuraamus ennen uuden lain voimaantuloa – ja jopa ennen lakiesityksen julkaisua – annetusta kieltopäätöksestä tai seuraamusmaksusta ei ole voinut olla missään tapauksessa rahapeliyritysten tiedossa etukäteen. Ehdotetun lain rajoittava ja ennakoimaton vaikutus ulottuu perusoikeutena turvattuun elinkeinovapauteen.

Ehdotetun lain kaltaisen, taannehtivan lainsäädännön arviointi on kiinteästi yhteydessä perusoikeuksiin. Vaikka Suomen lainsäädännössä on nimenomainen taannehtivan lainsäädännön kieltä vain taannehtivien kriminalisointien kiellon osalta, voi perustuslain säännöksistä, johtua, että vaikutukseltaan taannehtivat säännökset voidaan antaa vain perustuslainsäätämisyksikössä.

4. Ehdotettu laki EU-oikeuden valossa

4.1 Palveluiden vapaa liikkuvuus

Lakiehdotuksen ongelmallisuus kohdistuu EU-oikeudessa tunnustetun perusvapauteen, palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen. EU:n sisämarkkinoiden keskeisenä tavoitteena on, että palveluntarjoajat ja palvelujen käyttäjät voisivat tarjota ja ostaa palveluja vapaasti kansalliset rajat ylittäen. SEUT-sopimuksen 56 artiklassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa. EU-tuomioistuimen *Schindler*-ratkaisussa katsottiin ensimmäistä kertaa, että rajat ylittävien rahapelien tarjonta ja pelaaminen ovat perussopimuksen soveltamisalaan kuuluvaa taloudellista toimintaa.

4.2 Suhteellisuusperiaate

EU-oikeuden periaatteiden velvoittavuus ei rajoitu pelkästään EU-säädösten antamiseen ja soveltamiseen, vaan ne tulevat sovellettaviksi myös kansallista lainsäädäntöä annettaessa ja sovellettaessa, kun toimitaan EU-oikeuden soveltamisalalla. Kansallisen lainsäätäjän tulee huomioida ne sekä silloin, kun annetaan EU-säädöksen täytäntöönpanon edellyttämää kansallista lainsäädäntöä, että silloin, kun annetaan sellaista kansallista lainsäädäntöä, jolla on muutoin liittymä EU-oikeuteen. Erityisesti ne tulee ottaa huomioon silloin, kun laadittavalla kansallisella sääntelyllä saattaa olla vaikutuksia EU-oikeudessa taattujen oikeuksien toteutumiseen.

Jäsenvaltioiden kansallisesta sääntelystä aiheutuvan sisämarkkinavapauksien rajoittamisen oikeudellisen hyväksyttävyyden arvioinnissa keskeinen rooli on suhteellisuusperiaatteella, jonka perusteella arvioidaan, ovatko jäsenvaltion palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen ja sijoittautumisvapauteen kohdistamat rajoitukset oikeasuhteisia verrattuna niihin tavoitteisiin, joihin niillä pyritään. Toteutettavan toimenpiteen vaikutukset eivät suhteellisuusperiaatteen mukaan saa ylittää sitä, mikä on tarpeen asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Periaatetta sovelletaan silloin, kun jäsenvaltio haluaa rajoittaa perussopimuksella taattuja vapauksia. Mahdollisuus vedota perussopimuksen mukaiseen oikeuttamisperusteeseen on rajoitettu. Oikeutta poikkeuksiin tulee aina verrata tavoiteltaviin päämääriin. Poikkeusten tulee olla objektiivisesti perusteltavissa ja oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden. EU:n tuomioistuin on oikeuskäytännössään täsmentänyt periaatteen sisältöä.

Kun pohditaan yleiseen etuun perustuvia pakottavia vaatimuksia palveluiden vapaan liikkuvuuden rajoitusperusteina, kansallisen toimenpiteen on oltava 1) syrjimätön, 2) välttämätön, 3) soveltuva ja 4) oikeasuhtainen. Nämä neljä kriteeriä ovat kumulatiivisia eli kansallisten toimenpiteiden on täytettävä kaikki nämä edellytykset, jotta ne olisivat yhdenmukaisia palveluiden vapaan liikkuvuuden suhteen.²³ Kriteerit käyvät ilmi *Gebhard*-tapauksesta, jossa todetaan seuraavaa:

*Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sellaisten kansallisten toimenpiteiden, jotka voivat haitata perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämistä tai tehdä näiden vapauksien käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa, on kuitenkin täytettävä neljä edellytystä: niitä on sovellettava ilman syrjintää, niitä on voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen, eivätkä ne saa puuttua perusvapauteen enempää kuin mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.*²⁴

Suhteellisuusperiaatteen avulla jäsenvaltioiden tekemiä rajoituksia palveluiden vapaaseen liikkumiseen arvioidaan myös rahapelien osalta. Periaatetta arvioidaan kolmesta lähtökohdasta: onko kysymyksessä oleva rajoitus mielekäs tavoitteen saavuttamiseksi, onko rajoitus tarpeellinen ja onko se suhteeton tavoitteeseen nähden. Lisäksi suhteellisuusperiaatteesta yhteydessä esiin nousee usein arviointi siitä, onko tavoitteeseen pääsemiseksi olemassa vähemmän sisämarkkinoiden toimintaa rajoittavia toimenpiteitä.

Lakiehdotusta ei ole arvioitu riittävästi EU-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Ehdotetun lain säännös toimiluvan hakijan soveltuvuudesta ja edellytys moitteettomasta toiminnasta jo ennen lain voimaantuloa on suhteeton sekä tarpeeton lakiehdotuksen tavoitteisiin nähden. Luvanhakijan luotettavuudesta on mahdollista varmistua myös sellaisin keinoin, jotka samaan aikaan turvaavat palveluiden vapaan liikkuvuuden ja lakiehdotuksen tavoitteena olevat päämäärät. Rajoitusta voitaisiin muuttaa kohtuullisemmaksi selventämällä, että moitteettoman toiminnan arvioinnissa ennen rahapelilain voimaantuloa annetut seuraamukset eivät takautuvasti estä luvan myöntämistä. Suhteellisuusperiaatteen kannalta olisi asianmukaista, että aikaisemmat virheet täysin erilaisen lainsäädännön alla eivät suoraan estäisi uuden elinkeinon harjoittamista ilman ennakkovaroitusta tai virheiden korjaamisen mahdollisuutta.

Ehdotetun lain rajoitus palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen on lisäksi EU-oikeuden vastainen. Kyseinen säännös muodostaa palveluiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen, sillä sen nojalla voidaan kieltää toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen rahapeliyhteisön oikeus tarjota palveluitaan Suomessa. Lähtökohtaisesti tämän kaltaisen rajoituksen tulisi EU-oikeuden vaatimukset täyttääkseen olla oikeasuhtainen, syrjimätön, pakottavan yleisen edun vuoksi välttämätön ja päämääränsä kannalta tarkoituksenmukainen. Ehdotettu säännös ei täytä näitä edellytyksiä. Taannehtiva soveltaminen ei ole pakottavan yleisen edun vuoksi välttämätöntä eikä perustellun epäilyn poissulkemiseksi tarkoituksenmukaista tai oikeasuhtaista. Samoihin tavoitteisiin voidaan päästä aloittamalla moitteettoman ajanjakson soveltaminen vasta säännösten voimaantulohetkestä. Näin poistuisi myös Poliisihallinnon aiemmasta toimintatavasta

²³ Raitio 2020, s. 538.

²⁴ Asia C-55/94, *Gebhard*, 30.11.1995, EU:C:1995:411, kohta 37.

johtuva ehdotetun sääntelyn syrjivyyys. Lakiehdotuksen mukaisiin tavoitteisiin voidaan näin ollen päästä säätämällä vähemmän sisämarkkinoiden toimintaa rajoittavia toimenpiteitä.

EU:n tuomioistuin vahvisti *Gambelli*-ratkaisussaan, että rahapelitoimintaan kohdistuvien rajoitusten on oltava omiaan takaamaan niillä suojattujen päämäärien toteuttaminen niin, että rajoitusten tulee edistää johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla vedonlyöntitoiminnan rajoittamista. Vaikka tuomioistuin on aiemmissa rahapelitoimintaa koskevissa tuomioissaan *Schindler*, *Läärä* ja *Zenatti* myöntänyt, että pelitoimintaan kohdistuvat rajoitukset voivat olla perusteltuja yleistä etua koskevista pakottavista syistä,²⁵ rajoitusten, jotka perustuvat tällaisiin syihin ja tarpeeseen estää häiriöt yhteiskuntajärjestykselle, on oltava omiaan takaamaan näiden päämäärien toteuttaminen siinä mielessä, että näiden rajoitusten tulee edistää johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla vedonlyöntitoiminnan rajoittamista.²⁶ Johdonmukaisuusvaatimuksesta on runsaasti esimerkkejä myös myöhemmässä oikeuskäytännössä. Esimerkiksi *Pfelger*-tapauksessa tuomioistuin katsoi, että SEUT 56 artikla on esteenä kansalliselle sääntelylle, jonka tavoitteena ei tosiasiaassa ole pelaajien suojelu tai rikollisuuden torjuminen eikä se vastaa todellisuudessa tavoitteeseen vähentää pelimahdollisuuksia tai torjua näihin peleihin liittyvää rikollisuutta johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.²⁷

Schindler-ratkaisussaan EU:n tuomioistuin korosti, etteivät rajoitukset saa olla luonteeltaan syrjiviä. Valtiollisilla tahoilla on käytettävissään laaja harkintavalta sen suhteen, mitä vaatimuksia arpajaisten järjestämistavan, panosten suuruuden samoin kuin niissä saatujen voittojen käyttämisen suhteen osallistujien sekä yleisemmin yhteiskunnallisen järjestyksen suojaamiseksi kunkin jäsenmaan sosiokulttuuristen erityistekijöiden pohjalta asetetaan. Näin valtiot voivat paitsi arvioida sitä, onko arpajaisalan toimintojen rajoittaminen tarpeellista, myös kieltää nämä, edellyttäen että rajoitukset eivät ole luonteeltaan syrjiviä.²⁸

Ehdotetun rahapelilain 10 §:n 2 momentin 8 kohta ei täytä johdonmukaisuusvaatimusta, minkä lisäksi sen soveltaminen johtaisi syrjivään kohteluun. Jo vähäisimmästäkin oikeudellisesta sanktiosta, hallinnollisesta seuraamuksesta, seuraisi säännöksen ehdotetussa muodossa rahapeliyhteisön sulkeminen markkinoilta. Ei ole varmuutta siitä, että markkinoilta sulkeminen johtaisi kyseisen rahapeliyhteisön asiakkaiden siirtymisen pelaamaan muiden, edelleen järjestelmän sisäisten, toimijoiden rahapelejä. Esitysluonnoksessa on todettu, että niissä peliryhmissä, joissa kuluttajan on helppo siirtyä pelaamaan järjestelmän ulkopuolisia pelejä, on pelihaittojen ehkäisemiseksi tehokkainta kannustaa järjestelmän sisäiseen pelaamiseen.²⁹ Pyrkimys suojella pelaajia johdonmukaisesti ei voi täytyä kyseisen kaltaisen sääntelyn avulla, jossa tarpeettoman helposti suljetaan valvonnan alaisia rahapeliyhteisöjä pois markkinoilta suhteettoman pitkiksi ajoiksi. Pahimmillaan kyseinen sääntely edistää järjestelmän ulkopuolista pelaamista asiakkaiden jatkaessa jo valmiiksi nyt markkinoilta suljetun toimijan palveluihin luomillaan pelitileillä pelaamista. Täten johdonmukaisin ratkaisu

²⁵ Kuten kuluttajansuoja, petosten ehkäisy sekä sen ehkäisy, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan.

²⁶ Ks. asia C-243/01, *Gambelli*, 6.11.2003, EU:C:2003:597, kohta 67.

²⁷ Asia C-390/12, *Pfelger ym.* 30.4.2014, EU:C:2014:281, kohta 56.

²⁸ Asia C-275/92, *Schindler*, 24.11.1994, EU:C:1994:119, kohta 61.

²⁹ Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi 3.7.2024, s. 83.

pelihaittojen ehkäisemiseksi ja lainvastaisen toiminnan sanktioimiseksi olisi edellä todetusti sääntelyratkaisu, jossa markkinoilta sulkeminen seuraisi vain vakavimmista rikkomuksista määrätyistä seuraamuksista ja jossa kyseinen markkinoilta sulkeminen ei kestäisi suhteettoman pitkää aikaa. Poistamalla hallinnollisten sanktioiden markkinoilta sulkeva vaikutus poistuisi myös Poliisihallinnon aiemmasta toimintatavasta johtuva ehdotetun sääntelyn soveltamisen syrjivyyks.

4.3 Oikeusvarmuuden periaate

Oikeusvarmuuden periaatteen keskeisenä sisältönä on oikeusjärjestyksen ja siihen perustuvan päätöksenteon ennakoitavuuden vaatimus. Lainsäädännön on oltava riittävän täsmällistä, jotta oikeussubjektit voivat selkeästi ymmärtää siihen perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa. Periaatteeseen kuuluu muun muassa taannehtivien oikeusvaikutusten kielto, oikeutettujen odotusten suoja (luottamuksensuoja).

Oikeusvarmuuden periaate on tulkittu yhdeksi oikeusvaltioperiaatteen osatekijäksi ns. Venetsian komission raportissa.³⁰ Oikeusvarmuus on raportin mukaan keskeinen oikeusjärjestelmän luotettavuuden näkökulmasta. Luotettavuuden saavuttaminen edellyttää, että lainsäädäntö on mahdollisimman selkeää, täsmällistä, helposti saatavissa olevaa (*accessible*) ja käytännössä täytäntöönpantavissa olevaa (*implementable*). Lain soveltamisen tulee olla ennakoitavaa ja johdonmukaista, jotta yksityiset kansalaiset kykenevät suunnittelemaan toimintansa lain mukaiseksi. Esimerkiksi lain voimaantulo on ilmoitettava täsmällisesti.³¹

4.3.1 Taannehtivien oikeusvaikutusten kielto

Taannehtivuudella tarkoitetaan sitä vaikutusta, joka oikeussäännöllä on sellaisiin olosuhteisiin, jotka ovat syntyneet ennen oikeussäännön muodollista voimaantuloa. Tosiasiallinen taannehtivuus merkitsee uuden lainsäädäntöinstrumentin soveltamista tosiseikastoon, joka on täysin toteutunut vanhan lainsäädännön aikana. Tosiasiallista taannehtivuutta on pidetty lähtökohtaisesti kiellettynä EU-oikeudessa.³²

Lisäksi lainsäädäntöinstrumenttia ei lähtökohtaisesti saa soveltaa asianosaisten oikeusasemaan ennen kuin se on asianmukaisesti julkaistu ja asianosaisilla on ollut tilaisuus tutustua siihen. Tästä voidaan poiketa, mikäli se on välttämätöntä säädöksellä tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi ja jos asianomaisten perusteltua luottamusta kunnioitetaan asianmukaisella tavalla.³³ Tällöin EU:n lainsäätäjän tarkoitus säätää taannehtivaa lainsäädäntöä tulee selkeästi käydä ilmi käsiteltävästä säännöstekstistä.³⁴ Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa määrätä taannehtivia sanktioita eurooppaoikeuden rikkomisesta.³⁵

³⁰ Ks. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Report on the Rule of Law, Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session, Venice 25–26 March 2011, Strasbourg, 4 April 2011, Study No. 512/2009, CDL-AD(2011)003rev., s. 10–11.

³¹ Ks. Raitio, Juha: Oikeusvaltion ääriviivat, Alma Talent, Helsinki, 2017, s. 82.

³² Ks. Lamoureux, Francois: The Retroactivity of Community Acts in the Case Law of the Court of Justice, 20 CMLRev, 1983, s. 269–296, erityisesti s. 271 ja s. 281 (Lamoureux 1983).

³³ Ks. 98/78 Racke (1979) ECR 69, s. 86, kohta 20.

³⁴ Ks. C-260/91 & C-261/91 Diversinte ja Iberlacta (1993) ECR I-1885, erityisesti s. I-1912, kohdat 12–14.

³⁵ Ks. 63/83 Kirk (1984) ECR 2689.

4.3.2 Oikeutettujen odotusten suoja

Luottamuksensuojan periaate on vaikuttanut oikeutettujen odotusten suojan muotoutumiseen eurooppaoikeudessa. Oikeutettujen odotusten periaatetta loukataan siis silloin, kun EU:n toimielimet tekevät äkillisiä ja ennakoimattomia muutoksia lainsäädäntöön ilman riittäviä siirtymäsäännöksiä. Samalla tavoin luottamuksensuojaa ja oikeusvarmuutta loukkaa, mikäli jäsenvaltiot muuttavat preklusiivisia määräaikoja tai muuta lainsäädäntöään ilman riittäviä siirtymäsäännöksiä.³⁶ Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan taustalla on myös oikeusvaltioperiaate (Rule of law).³⁷

Toimiluvan hakemisen edellytyksiä koskevat säännökset loukkaavat oikeusvarmuuden periaatetta, sillä ne soveltuvat hakijoihin taannehtivasti sekä aiheuttavat seuraamuksen ennen lain voimaantuloa tapahtuneesta asiasta, jonka kokonaisvaltaiset vaikutukset eivät ole olleet etukäteen tiedossa. Lakiehdotus on lisäksi epäselvä sen suhteen, milloin toimiluvan hakijaa koskevia säännöksiä aletaan soveltamaan ja miten moitteettoman toiminnan määräaika määräytyy. Esitysluonnos ei selvennä, mistä hetkestä esitysluonnoksessa esitettyä viiden vuoden määräaika aletaan laskemaan.

5. Johtopäätökset

Ehdotettu laki ei ole ensinnäkään Suomen perustuslain mukainen eikä turvaa perustuslaissa turvattua elinkeinovapautta riittävästi. Tätä tukee myös edellä esitetty perustuslakivaliokunnan aikaisempi lausuntokäytäntö. Esitetty edellytys hakijan luotettavuudesta ja sopivuudesta toimeenpanna laissa tarkoitettuja rahapelejä on lain tavoitteisiin nähden liian ankara rahapelitoimiluvan hakijoita kohtaan. Viiden vuoden mittainen takautuva vaikutus ei ole vaatimuksen tavoitteen tai luotettavuuden osoittamisen kannalta tarkoituksenmukainen eikä elinkeinovapauden rajoituksena oikeasuhtainen, kun otetaan huomioon erityisesti se, että rahapelijärjestelmän lisenssimalli otetaan ensimmäistä kertaa käyttöön Suomessa uuden rahapelilain myötä.

Ehdotettu laki on myös räikeästi vastoin hallinnon oikeusperiaatteita. Ehdotettu säännös asettaa toimiluvan hakijat epätasavertaiseen asemaan koska Poliisihallitus on edeltävien vuosien aikana kohdistanut valvontatoimenpiteitä vain osaan toimijoista resurssipulan vuoksi. Esitysluonnoksesta ilmenevin tavoin valvontatoimenpiteiden kohdistuminen on ollut käytännössä sattumanvaraista riippuen esimerkiksi siitä, keihin toimijoihin kohdistuen Poliisihallitus on saanut kansalaiskirjeitä tai ilmoituksia alan toimijoilta.³⁸ Edellytykset rahapeleihin liittyvän toimiluvan myöntämiselle hallituksen esitysluonnoksessa eivät ole oikeassa suhteessa esitysluonnoksella tavoiteltuihin päämääriin nähden. Lakiehdotus ei myöskään taannehtivan vaikutuksensa johdosta suojaa oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Ehdotetun lain rajoitus palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen on lisäksi EU-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen ja oikeusvarmuuden periaatteen vastainen. Lakiehdotuksen mukaisiin tavoitteisiin voidaan päästä säätämällä vähemmän sisämarkkinoiden toimintaa rajoittavia toimenpiteitä. Toimiluvan hakemisen edellytyksiä koskevat säännökset loukkaavat myös oikeutettujen odotusten suojaa sekä luottamuksensuojaa,

³⁶ Asia C-362/12, Test Claimants, 12.12.2013, EU:C:2013:834, kohdat 33–37.

³⁷ Raitio 2020, s.30.

³⁸ Hallituksen esitysluonnos rahapelijärjestelmä uudistukseksi 3.7.2024, s. 34. Ks. lainaus yllä otsikon 3.1 alla.

sillä ne soveltuvat hakijoihin taannehtivasti sekä aiheuttavat seuraamuksen ennen lain voimaantuloa tapahtuneesta asiasta, jonka kokonaisvaltaiset vaikutukset eivät ole olleet etukäteen tiedossa.

5.1 Ehdotettu muutos rahapelilain 10 §:n 2 momentin 8 kohtaan

Ehdotetun rahapelilain 10 §:n 2 momentin 8 kohdan nojalla hakijaa ei voida pitää 1 momentissa tarkoitetulla tavalla luotettavana ja sopivana, jos hakija on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana toimeenpannut tai markkinoinut rahapelejä arpajaislain tai tämän lain vastaisesti ja hakijalle on teon johdosta annettu kieltopäätös, seuraamusmaksu tai hakija on tuomittu arpajais- tai rahapelirikoksesta tai uhkapelin järjestämisestä.

Ottaen huomioon edellä elinkeinovapauden rajoitusedellytyksistä ja hallinnon oikeusperiaatteista esitetty, tulisi ehdotetun rahapelilain 10 §:n 2 momentin 8 kohdan säännös muotoilla seuraavalla tavalla:

hakija on tämän lain voimassaoloaikana lupahakemuksen jättämistä edeltäneiden kahden vuoden aikana toimeenpannut tai markkinoinut rahapelejä tämän lain vastaisesti ja hakija on teon johdosta tuomittu rahapelirikoksesta tai uhkapelin järjestämisestä

Muutos poistaisi virheettömän ajanjakson takautuvan vaikutuksen. Näin kyseisen luvanvaraisen elinkeinotoiminnan lupamenettelyä olisi mahdollista pitää ennakoitavana ja oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia suojaavana sekä elinkeinovapauden rajoitusta riittävän täsmällisenä.

Ehdotettu muutos johtaisi myös siihen, että vain rahapeleihin liittyvistä rikoksista tuomittuja hakijoita ei pidettäisi luotettavina. Muutos poistaisi Poliisihallituksen määäämien kieltojen ja seuraamusmaksujen luotettavuuden estävän vaikutuksen ja siten myös Poliisihallituksen menettelytavoista niiden määäämisessä johtuvat yhdenvertaisuusongelmat poistuisivat.

Ehdotettu virheettömän ajanjakson lyhentäminen viidestä vuodesta kahteen vuoteen olisi perusteltu siitä syystä, että rajoituksen tarkoituksena on arvioida, onko olemassa perusteltua syytä epäillä hakijan toimivan arpajaistoiminnasta annettujen säännösten ja määräysten vastaisesti, eikä kategorisesti sulkea ulos hakijoita, jotka eivät ole täysin nuhteettomia. Kahden vuoden ajanjakso olisi tarkoituksenmukaisempi nykytilanteen arvioinnin kannalta kuin viiden vuoden ajanjakso, sillä mitä lähempänä hakemusajankohtaa rikkomus on tehty, sitä perustellumman epäilyn hakijan toiminnan lainmukaisuudesta se synnyttää.