Neuvotteleva virkamies Elina Rydman

6.11.2017

Eduskunta
Liikenne- ja viestintävaliokunta

HE 82/2017 vp - Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt sisäministeriön asiantuntijalausuntoa tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 82/2017 vp). Sisäministeriön poliisiosasto on lausuntokierroksella antanut lausunnon hallituksen esitysluonnokseen ja siinä esitettyjä huomioita on otettu huomioon käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä. Valiokunnalle annettavassa asiantuntijalausunnossa keskitytään poliisiosaston toimialaan keskeisesti liittyvään, hallituksen esityksessä ehdotettuun ohjelmistotoimilupien myöntämis- ja peruuttamisedellytyksiä koskevaan sääntelyyn.

Tietoyhteiskuntakaaren radio- ja televisiotoiminnan ohjelmistotoimilupien myöntämis- ja peruuttamisedellytyksiä ehdotetaan hallituksen esityksessä tarkennettavaksi siten, että ohjelmistotoimilupaa ei myönnettäisi, jos on perusteltua syytä epäillä hakijan rikkovan arpajaislain (1047/2001) rahapelien markkinointia koskevia säännöksiä. Lisäksi lakiin lisättäisiin toimilupaviranomaisen toimivalta peruuttaa televisio- tai radiotoimintaan myönnetty ohjelmistotoimilupa, jos toimiluvanhaltija rikkoisi toistuvasti ja vakavasti rahapelien markkinointia koskevia säännöksiä. Sisäministeriö kannattaa hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan (PeVL 40/2017 vp) huomiota siihen, että ehdotetut rajoitukset perustuvat toimilupajärjestelmän ja sen tarkoituksen ylläpitämistä tukevien järjestysluonteisten näkökohtien sijasta pääosin viestinnän sisältöön. Valiokunta toteaa arpajaislain epäiltyyn rikkomiseen liittyvän luvan myöntämisedellytyksen vaikuttavan muihin säännösehdotuksiin nähden verraten yhteismitattomalta. Valiokunta on vakiintuneesti käytännössään katsonut, että sananvapauden suoja kattaa 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. Valiokunnan mielestä hallituksen esityksessä ei esitetä sellaisia painavia perusteita, joita tämän kaltaisen ennakollisen esteen hyväksyttävyys edellyttää ja tämän johdosta lakiehdotuksen 25, 28, 36 ja 40 §:ssä ehdotettua sääntelyä lupien myöntämisen edellytyksistä on muutettava siten, että viittaus arpajaislakiin poistetaan.

Sisäministeriö toteaa ehdotetun ohjelmistotoimilupien myöntämis- ja peruuttamisedellytyksiä koskevan sääntelyn perustuvan Suomen kansallisen rahapelipolitiikan keskeisimpiin tavoitteisiin, joista säädetään arpajaislain 1 §:ssä. Sen mukaan arpajaislain tarkoituksena on taata arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Rahapelit ovat yksi arpajaislaissa tarkoitettu arpajaisten toimeenpanomuoto.

Erityisesti rahapelaamisesta aiheutuvien haitallisten seuraamusten ehkäisemiseksi on katsottu välttämättömäksi säätää arpajaislaissa rajoituksia rahapelien markkinoinnille. Ainoastaan Veikkaus Oy, jolla on arpajaislain 11 §:n nojalla yksinoikeus toimeenpanna rahapelejä Suomessa, saa markkinoida rahapelejään ja yhtiötä itseään arpajaislain 14 b §:sssä säädetyin rajoituksin. Rahapelien markkinointi on toteutettava siten, ettei siinä kannusteta liialliseen pelaamiseen ja toisaalta on vältettävä ongelmapelaajien tai riskiryhmässä olevien altistumista rahapelien markkinoinnille. Rahapelejä, joihin on todettu liittyvän erityinen pelihaittojen vaara, ei saa markkinoida

lainkaan muutoin kuin erityisissä pelisaleissa, pelikasinoissa ja raviradoilla. Alaikäisille suunnattu markkinointi on kokonaan kiellettyä. Lisäksi arpajaislaissa on erityisesti kielletty alaikäisiin kohdistettu markkinointi lapsille suunnatussa radio- ja televisiotoiminnassa, julkisissa elokuvaesityksissä sekä julkaisuissa. Markkinointia rajoittavan sääntelyn tavoitteena on erityisesti lasten ja nuorten suojeleminen rahapelaamista koskevalta mainonnalta sekä rahapelihaittojen ehkäiseminen.

Arpajaislain vastaiseen rahapelitoimintaan puuttumisen mahdollistamiseksi arpajaislain 62 a §:ssä säädetään rahapelien toimeenpanon kieltämisestä ja 62 b §:ssä rahapelien markkinoinnin kieltämisestä sekä 62 c §:ssä edellä mainittujen kieltojen tehosteeksi asetettavasta uhkasakosta. Lisäksi rikoslain 17 luvun 16 a §:ssä säädetään rahapelirikoksena rangaistavaksi rahapelien arpajaislainvastainen toimeenpano ja markkinointi. Rikoksesta seuraa sakkorangaistus tai enintään kahden vuoden vankeusrangaistus.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut arpajaislain markkinointia koskevaa sääntelyä perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatun sananvapauden kannalta. Valiokunnan mukaan sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin, mutta niihin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällöllisellä ydinalueella olisi mahdollista. Valiokunta on todennut rahapelien markkinointiin kohdistuvien rajoitusten olevan toiminnan erityisluonne huomioon ottaen oikeasuhtaisia ja taustalla olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä kansanterveyden edistämiseen ja lasten suojeluun liittyviä perusteita (PeVL 15/2010 vp).

Ulkomaisten rahapeliyhtiöiden arpajaislain vastaista rahapelien markkinointia esiintyy tällä hetkellä merkittävissä määrin myös nykyisten toimiluvanhaltijoiden lähettämien ohjelmien yhteydessä. Kyseisen markkinoinnin voidaan katsoa toistuvasti ja vakavasti rikkovan arpajaislain markkinointia koskevia säännöksiä. Mikään muu toimija kuin Veikkaus Oy ei saa markkinoida rahapelejä Suomessa. Selkeästi Suomeen suunnattu ja lähes pelkästään suomenkielellä toteutettu mainonta on hyvin usein suunnattu lapsille ja nuorille ja on luonteeltaan elämyksellistä sekä rahapelaamiseen houkuttelevaa. Lisäksi ulkomaisten yhtiöiden mainostamat rahapelit ovat luonteeltaan niin sanottuja nopearytmisiä pelejä, joihin sisältyy erityinen pelihaittojen vaara. Tämänkaltainen ja tällaisten pelien markkinointi ei ole arpajaislain nojalla sallittua Veikkaus Oy:lle.

Tarvetta ryhtyä toimenpiteisiin ulkomaisten rahapeliyhtiöiden mainonnan estämiseksi ovat korostaneet myös talouspoliittinen ministerivaliokunta ja eduskunnan valtiovarainvaliokunta. Talouspoliittinen ministerivaliokunta on keväällä 2014 edellyttänyt muun muassa, että arvioidaan mahdollisuutta puuttua laittomaan ulkomaiseen markkinointiin valtioneuvoston myöntämien radio- ja tv-lupien ehdoissa. Valtiovarainvaliokunta on vuoden 2015 talousarviota koskevassa mietinnössään (VaVM 37/2014 vp) pitänyt välttämättömänä, että ulkomaisten peliyhtiöiden laittomaan markkinointiin puututaan mahdollisimman tehokkaasti, mikä edellyttää myös valvonnan lisäämistä. Eduskunta on antanut vuoden 2015 talousarvioon talousarviolausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ulkomaisten peliyhtiöiden Suomessa tapahtuvan laittoman markkinoinnin estämiseksi.

Arpajaislain vastaiseen markkinointiin on aktiivisesti pyritty puuttumaan erilaisin keinoin rahapelitoimintaa ja siihen liittyvää markkinointia valvovan Poliisihallituksen toimesta. Keinot ovat osin osoittautuneet tehottomiksi. Ehdotetun sääntelyn myötä täydennettäisiin keinoja puuttua arpajaislain vastaiseen markkinointiin. Puuttumiskeinojen tehostamiseksi Suomi on myös pyrkinyt audiovisuaalisia mediapalveluita koskevan direktiivimuutosehdotuksen (COM(2016) 287 final) käsittelyn aikana selkeyttämään nykyistä osin epäselvää oikeudellista tilannetta, jotta jäsenvaltioilla olisi jatkossakin toimivalta puuttua toisesta jäsenvaltiosta lähetettävään kansallisen lainsäädännön kanssa ristiriidassa olevaan, rahapelaamiseen houkuttelevaan markkinointiin. Kyse ei ole pelkästään kansallisesta ongelmasta, vaan kansallisten lainsäädäntöjen vastainen, rahapelien valtioiden rajat ylittävä toimeenpano ja markkinointi on todettu laajaksi ongelmaksi muuallakin Euroopan unionissa.

Arvioitaessa ehdotettua sääntelyä suhteessa muiden haitallisia seuraamuksia aiheuttavien tuotteiden mainontaan on syytä ottaa huomioon se, että rahapelialaa koskevaa lainsäädäntöä ei ole Euroopan unionissa yhdenmukaistettu eikä näin ollen myöskään rahapelien mainonnasta ja sitä koskevista rajoituksista säädetä EU-lainsäädännössä. Tilanne on toisenlainen esimerkiksi tupakkatuotteiden ja alkoholin osalta. Direktiivillä 2003/33/EY muun muassa kielletään savukkeiden ja muiden tupakkatuotteiden mainonta lehdissä ja muissa painetuissa julkaisuissa sekä radiolähetyksissä ja tietoyhteiskunnan palveluissa. Lisäksi audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa direktiivissä (2010/13/EU) kielletään kaikenlainen savukkeita ja muita tupakkatuotteita koskeva audiovisuaalinen kaupallinen viestintä. Edellä mainitussa direktiivin muutosehdotuksessa täydennetään voimassa olevien direktiivien mukaista tupakkatuotteiden kaupallista viestintää koskevaa sääntelyä. Audiovisuaalisia mediapalveluita koskeva direktiivi sisältää myös kiellon, jonka mukaan alkoholijuomia koskevaa audiovisuaalista kaupallista viestintää ei saa kohdistaa erityisesti alaikäisille, eikä se saa kannustaa tällaisten juomien kohtuuttomaan käyttöön.

Unionin tason lainsäädännön yhdenmukaistamisen puuttuessa Euroopan komissio on 19.7.2014 julkaissut suosituksen periaatteista kuluttajien ja sähköisten rahapelipalvelujen pelaajien suojelemiseksi sekä alaikäisten rahapelaamisen estämiseksi (2014/478/EU). Suosituksen mukaan jäsenvaltioita kannustetaan tarjoamaan korkeatasoinen suoja koko unionissa ottaen erityisesti huomioon rahapelaamiseen liittyvät riskit, jotka voivat johtaa pelaamishäiriöön tai muihin kielteisiin henkilökohtaisiin ja sosiaalisiin seurauksiin. Suosituksen alaikäisiä koskevassa VI luvussa ja kaupallista viestintää koskevassa VIII luvussa luetellaan niitä periaatteita, joita rahapelien markkinoinnissa tulisi noudattaa. Jäsenvaltioiden olisi esimerkiksi varmistettava, että sähköisiä rahapelipalveluja koskevalla viestinnällä ei vahingoiteta alaikäisiä tai yllytetä heitä pitämään rahapelaamista vapaa-ajan toimintansa luonnollisena osana. Kaupallisessa viestinnässä olisi myös mainittava selvästi, että alaikäiset eivät saa pelata rahapelejä, ja ilmoitettava rahapelaamisen alaikäraja. Kaupallisessa viestinnässä ei myöskään saisi esittää perusteettomia väittämiä voittomahdollisuuksista tai tuotosta, jonka pelaajat voivat odottaa saavansa rahapelaamisesta, kuvata rahapelaamista sosiaalisesti houkuttelevana tai esittää yleisesti tunnettujen tai kuuluisien henkilöiden myönteisiä lausuntoja, joiden mukaan rahapelaaminen edistäisi sosiaalista menestymistä tai antaa ymmärtää, että rahapelaaminen voi olla ratkaisu sosiaalisiin, ammatillisiin tai henkilökohtaisiin ongelmiin. Suuri osa tällä hetkellä esiintyvästä ulkomaisten rahapeliyhtiöiden mainonnasta ei täytä komission suosituksen mukaisia periaatteita.

Edellä esitetyn perusteella sisäministeriö toteaa, että ehdotettu ohjelmistotoimilupia koskeva sääntely, mukaan lukien ohjelmistotoimilupien epäämistä koskevat säännökset, on Suomen rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen perustuvien rahapelipoliittisten tavoitteiden mukaista ja tavoitteiden toteutumisen kannalta sääntelylle on erittäin suuri tarve.

TIEDOKSI

Ministeri Risikko
Erityisavustaja Rytilä
Erityisavustaja Salo
Kansliapäällikkö Nerg
Lainsäädäntöjohtaja Laitinen
SM/HKO/OTU
LVM/viestintäneuvos Simola
Poliisihallitus/ylitarkastaja Tapalinen