Merja Tapalinen
Ylitarkastaja

3.11.2017 POL-2017-34556

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta
LiV@eduskunta.fi

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

Kirjallinen asiantuntijalausunto

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta kirjallista asiantuntijalausuntoa tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 82/2017 vp). Poliisihallitus on lausuntokierroksella antanut lausunnon hallituksen esitysluonnokseen ja siinä esitettyjä näkemyksiä ja tarkennuksia on otettu huomioon käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä.

Tässä asiantuntijalausunnossa keskitytään hallituksen esityksessä ehdotettuun ohjelmistotoimilupien myöntämis- ja peruuttamisedellytyksiä koskevaan sääntelyyn, jolla on liityntä arpajaislakiin.

Hallituksen esityksessä radio- ja televisiotoiminnan ohjelmistotoimilupien myöntämisedellytyksiä tarkennettaisiin niin, 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.

1 Perustuslakivaliokunnan lausunnosta

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 40/2017 vp) mukaan lupien myöntämisedellytyksiin ehdotettava arpajaislain epäiltyyn rikkomiseen liittyvä luvan myöntämisedellytys vaikuttaa muihin säännösehdotuksiin nähden yhteismitattomalta eikä esitystä ole sen mukaan riittävästi perusteltu.

Perustuslakivaliokunta 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 käsityksen mukaan arpajaislakiin liittyvän luvan myöntämisedelly-

tyksen laajennuksen merkitys ei rajoitu yksin mainonnan ja markkinoinnin sääntelyyn, vaan radio- ja televisiotoimintaan kokonaisuudessaan.

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.

2 Asiantuntijan arvioita

Peruslähtökohta esitetylle sääntelylle, jossa ohjelmistotoimiluvan myöntämis- ja peruuttamisharkinnassa voitaisiin ottaa huomioon luvan hakijan rahapelien markkinointisäännösten aiempi rikkominen, liittyy arpajaislain 1 §:n mukaiseen taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen, mikä on myös suomalaisen rahapelipolitiikan keskeisimpiä tavoitteita.

Nimenomaan haittojen ehkäisyn tärkeys on edellyttänyt lainsäädännöllisten kieltojen ja rajoitusten asettamista rahapelien markkinoinnille, vaikka samalla puututaan sananvapauteen. Tämän sääntelyn mukaan muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelien markkinointi on arpajaislaissa kielletty. Lisäksi muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelien markkinointi on kriminalisoitu rikoslain 17 luvun 16 a §:ssä. Arpajaislain mukainen markkinoinnin kieltäminen ja 18 vuoden ikäraja liittyvät erityisesti arpajaislain tavoitteeseen ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia edellä mainittuja haittoja.

Kaupallinen viestintä ei kuulu sananvapauden ydinalueeseen. Rahapelin markkinointisäännökset olivat aikanaan perustuslakivaliokunnan arvioitavina. Lausunnossaan (PeVL 15/2010 vp) valiokunta totesi, että tuolloin arpajaislakiin ehdotettu markkinoinnin määritelmä vastaa pitkälti alkoholilain 33 §:n mainontaa koskevaa sääntelyä. Edelleen valiokunta totesi, että tällainen sääntely, jolla pyritään selkeyttämään markkinoinnin kieltoa ja siihen liittyvää kriminalisointia ei ole perustuslain 12 §:n ja perustuslain 8 §:n sisältämän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallista.

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan kantaa myös erityisiä pelihaittariskejä sisältävien pelien markkinoinnin rajoituksiin. Valiokunnan mukaan markkinoinnin rajoitusten taustalla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä kansanterveyden edistämiseen ja lasten suojeluun liittyviä perusteita. Rajoituksia pidettiin toiminnan erityisluonne huomioon ottaen valiokunnan mielestä myös oikeasuhtaisina. Ohjelmistoimilupiin ja arpajaislain yhtymäkohtiin liittyvä tietoyhteiskuntakaaren muutosesitys perustuu nimenomaan erityisiä pelihaittoja sisältävien pelien laajan markkinoinnin aiheuttamiin ongelmiin nykyisten ohjelmistotoimiluvan haltijoiden kanavilla.

Sallittukin rahapelien markkinointi on toteutettava siten, ettei kannusteta liialliseen pelaamiseen ja toisaalta on vältettävä ongelmapelaajien tai riskiryhmässä olevien altistumista rahapelien markkinoinnille. Alaikäisille suunnattu markkinointi on kokonaan kiellettyä. Lisäksi arpajaislaissa on erityisesti kielletty alaikäisiin kohdistettu markkinointi lapsille suunnatussa radio- ja televisiotoiminnassa, julkisissa elokuvaesityksissä sekä julkaisuissa.

Kyse on erityisesti peliriippuvuudesta jo kärsivien sekä lasten ja nuorten suojelemisesta rahapelaamista koskevalta mainonnalta ja toisaalta mahdollisten rahapelihaittojen ehkäisemisestä. Terveyden- ja hyvinvointilaitoksen väestökyselyn[1] mukaan 18,3 % 15 - 74 vuotiaista suomalaisista pelaa riskitasolla, 3,3 %:lle (124 000) suomalaisista pelaaminen on jonkinlainen ongelma ja 1,3 % suomalaisista on peliriippuvaisia. Tutkimusten mukaan ongelmapelaamisesta aiheutuu kärsimystä kunkin ongelmapelaajan lähipiiriin kuuluvalle 7 - 15 ihmiselle. Näin ollen rahapeliongelmat koskettavat pahimmillaan 1,9 miljoonaa suomalaista.

Ulkomaiset rahapeliyhtiöt markkinoivat nykyisten ohjelmistotoimiluvan haltijoiden lähettämien ohjelmien yhteydessä intensiivisesti, huomiota herättävästi ja värikkäästi, mikä vetoaa erityisesti nuoriin ja rahapelien haitoista kärsiviin. Aggressiivinen markkinointi voi aiheuttaa merkittäviä pelihaittoja houkuttelemalla suomalaisia liialliseen pelaamiseen haittojen kaatuessa suomalaisen yhteiskunnan kannettavaksi. Kyseisen markkinoinnin voidaan katsoa toistuvasti ja vakavasti rikkovan arpajaislain markkinointia koskevia sääntöjä. Poliisihallituksella ei ole voimassa olevan lainsäädännön perusteella tehokkaita keinoja puuttua tähän markkinointiin. Laillisen toimijan harjoittamana tällainen mainonta ei olisi arpajaislaissa säädettyjen markkinointirajoitusten mukaista.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta on jo keväällä 2014 edellyttänyt, 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 laittomaanmarkkinointiin puututaan mahdollisimman tehokkaasti, mikä edellyttää valvonnan lisäämistä. Eduskunta on antanut talousarviolausuman vuoden 2015 talousarvioon, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ulkomaisten peliyhtiöiden Suomessa tapahtuvan laittoman markkinoinnin estämiseksi. Poliisihallituksen arpajaishallinnon valvonnan henkilöresursseja on lisätty vuoden 2017 aikana. Tämä ei kuitenkaan riitä valvonnan tehostamiseksi, vaan tarvitaan myös lisää konkreettisia työkaluja puuttua laittomaan markkinointiin.

Arvioinnissa on syytä ottaa huomioon myös Euroopan komission 19.7.2014 julkaisema suositus periaatteista kuluttajien ja sähköisten rahapelipalvelujen pelaajien suojelemiseksi sekä alaikäisten sähköisen rahapelaamisen estämiseksi (2014/478/EU). Suosituksen alaikäisiä koskevassa IV luvussa ja kaupallista viestintää koskevassa VIII luvussa luetellaan niitä periaatteita, joita rahapelien markkinoinnissa tulisi noudattaa. Jäsenvaltioiden olisi mm. 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. Suuri osa tällä hetkellä esiintyvästä ulkomaisten rahapeliyhtiöiden mainonnasta ei täytä komission suosituksen mukaisia periaatteita.

[1] Suomalaisten rahapelaaminen 2015, THL 16/2015

Säännösehdotusta arvioitaessa on vastakkain ulkomaisen rahapeliyhtiön markkinointiviestinnän suojaaminen lupaviranomaisen harkintavallalta ja yksityisen henkilön suojaaminen rahapelien aggressiivisen markkinoinnin aiheuttamilta haitoilta.

3 Lopuksi

Edellä esitetyn perusteella totean, että ehdotetulla ohjelmistotoimilupia koskevalla sääntelyllä, mukaan lukien luvan myöntämisedellytysten arpajaislain mukaisuutta koskevat säännökset, voisi olla merkittävä tosiasiallinen vaikutus lainvastaisen rahapelien markkinoinnin vähentämisessä sekä ennaltaehkäisevänä keinona toimilupaharkinnassa että toimiluvan voimassaoloaikana.

Arpajaislain markkinointisäännösten hyväksymisen yhteydessä eduskunta (HaVM 32/2010 vp) on pitänyt yksinoikeusjärjestelmän uskottavuuden kannalta välttämättömänä, että tehokkaasti valvotaan erityisesti valtakunnassa luvatonta rahapelitoimintaa ja sellaisen toiminnan markkinointia.

Ohjelmistotoimilupiin liittyvän harkintavallan lisäys koskemaan rahapelien markkinointia osaltaan täydentäisi keinoja, joilla viranomaiset voisivat tehokkaammin torjua valtakunnan alueelle suuntautuvaa rahapelien markkinointia, mikä on yksi olennainen edellytys valitun rahapelijärjestelmän ylläpitämiselle.

Jakelu Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

Tiedoksi Sisäministeriö