Teuvo Pohjolainen

11.11.2021

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 135/2021 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Aluksi

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi arpajaislakia. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimesta annettua lakia, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia, oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia sekä sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Esityksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja lisäämällä arpajaislakiin tätä tavoitetta tukevia uusia säännöksiä. Esityksellä tavoitellaan myös rahapelitoiminnan valvonnan ja pelaajien oikeusturvan vahvistamista. Lisäksi esityksen tavoitteena on vahvistaa yksinoikeusjärjestelmän kykyä ohjata kysyntää arpajaislailla säänneltyyn rahapelitarjontaan rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi.

Esityksen tavoitteita on sinänsä pidettävä hyväksyttävinä, mutta siihen liittyy monia valtiosäännön kannalta merkittäviä kysymyksiä. Esityksessä on laajat yleisluontoiset säätämisjärjestysperustelut. Niissä on tarkasteltu esityksen suhdetta liikkumisvapauteen ja henkilökohtaiseen vapauteen, yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, sananvapauteen, omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen. Lisäksi on tarkasteltu hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöä ja esityksen suhdetta Ahvenanmaan itsehallintoon.

2 Kysymys rahapelimonopolista

Perustuslakivaliokunta on perinteisesti katsonut (PeVL 23/2000 vp), että uhkapeliluonteisiin rahapeleihin liittyy muuhun arpajaistoimintaan verrattuna siinä määrin suurempia sosiaalisten haittojen, väärinkäytösten ja oikeusturvan riskejä, että yksinoikeuteen perustuvaa sääntelyjärjestelmää voidaan pitää perustuslain kannalta hyväksyttävänä. Yksinoikeudesta johtuva pitkälle menevä elinkeinovapauden rajoitus ei tässä tapauksessa loukkaa rajoituksen suhteellisuudelle asetettavia vaatimuksia. Merkitystä on kuitenkin myös EU-sääntelyllä.

Kansallinen säännöstö, joka sisältää rahapelimonopolin, rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta. EU:n tuomioistuin (EUT) on kuitenkin antanut jäsenvaltioille harkintavaltaa rahapelien sääntelemisen suhteen katsoen, että jäsenvaltioilla on oikeus määritellä rahapelipolitiikkansa tavoitteet ja tavoitellun suojan taso, kunhan EUT:n oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset täyttyvät. Arpajaislain 1 §:ssä mainitut tavoitteet, erityisesti tavoite ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia haittoja, ovat EUT:n hyväksymiä syitä kansalliselle yksinoikeusjärjestelmälle. Toimenpiteiden, joilla pyritään näiden tavoitteiden saavuttamiseen, on kuitenkin oltava myös syrjimättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia esimerkiksi erilaisten kieltojen ja estojen osalta. Lisäksi rahapelijärjestelmän on oltava johdonmukainen tavoitteiden saavuttamiseksi, ja monopolitoimijan tulee myös käytännössä toimia johdonmukaisesti tavoitteiden saavuttamiseksi.

EUT ei ole sulkenut pois rahapelialan valvotun kasvun politiikkaa vaan todennut sen voivan olla johdonmukainen sen kanssa, että luvattomia tai kiellettyjä pelejä pelaavia henkilöitä houkutellaan luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin esimerkiksi tietynlaisella pelivalikoimalla tai tietynlaajuisella mainonnalla (niin sanottu kanavointi). Tätä EUT on kuitenkin täsmentänyt muun

muassa siten, että kuluttajia ei saa kuitenkaan aktiivisesti yllyttää pelaamiseen. Monopolitoimijan tarjonnan tulee myös olla viranomaisten tiukassa valvonnassa. Lisäksi EUT on korostanut, että rahapeleistä saatavien tuottojen käyttäminen yleishyödyllisen tai yleisen edun mukaisen toiminnan rahoittamiseen ei voi olla toiminnan syy, mutta se voi olla sen sivuseuraus.

Esitykseen sisältyy ehdotus (12.4 §), jonka mukaan Veikkaus Oy voisi perustaa tytäryhtiön valtioneuvoston kanslian 13 b §:n 2 momentin mukaisesti antamalla luvalla. Tytäryhtiö voisi harjoittaa muuta kuin rahapelitoimintaa. Tytäryhtiön toiminta olisi ehdotuksen mukaan eriytettävä kirjanpidollisesti Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnasta, ja yhtiöiden väliset taloudelliset suhteet olisi järjestettävä markkinaehtoisesti. Lain 13 b §:n 2 momenttiin – johon siis edellä mainitussa 12 §:n uudessa 4 momentissa viitattaisiin – sisältyisi edelleen säännös siitä, että Veikkaus Oy ei ilman valtioneuvoston kanslian lupaa saa perustaa eikä hankkia omistukseensa muita kuin rahapelitoimintaansa varten tarpeellisia yhtiöitä tai niiden osakkeita eikä luovuttaa näiden yhtiöiden osakkeita uudelle omistajalle.

> *EU-oikeuden näkökulmasta merkitystä on muun muassa sillä, millainen Veikkaus Oy:n ja sen tytäryhtiön välinen suhde olisi, millaista toimintaa tytäryhtiö tosiasiallisesti harjoittaisi, ja millaisia yhteistyösopimuksia sillä olisi muiden yhtiöiden kanssa. Asiasta en ole havainnut EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä, joten varmaa käsitystä tällaisen toiminnan sallittavuudesta ei voi esittää. Yhtiön perustamisessa ja toiminnassa tulisi joka tapauksessa huomioida EU-oikeuden vaatimukset, ja toiminnan laajentamisen tulisi olla linjassa arpajaislain tavoitteiden kanssa.*

3 Rahapelien markkinointi ja seuraamusmaksu

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 14 b §:ssä ehdotetaan säädettävän rahapelien markkinoinnista. Pykälän mukaan Veikkaus Oy saa markkinoida rahapelejä ja yhtiötä pykälässä säädetyin poikkeuksin. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettävän kielletystä markkinoinnista. Momentin voimassa olevaa sääntelyä vastaavan perussäännöksen mukaan markkinoinnilla ei saa edistää taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaa rahapelaamista.

Uutena momentissa ehdotetaan säänneltävän tätä perussäännöstä konkretisoivista 12:sta kiellettyä mainontaa koskevasta esimerkistä (kohdat 1-12). Esimerkkien luettelo ei perustelujen mukaan olisi siten tyhjentävä, että siihen sisältymätön markkinointitapa olisi sallittua rahapelien markkinointia. Esimerkkiluettelo sisältää perustelujen mukaan ”markkinointia koskevia periaatteita, joiden EU-tuomioistuin on ratkaisukäytännössään katsonut olevan ristiriidassa rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäävässä rajoitetussa rahapelijärjestelmässä.”

Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää valtiosääntöisesti merkityksellisenä sekä sanan- että elinkeinovapauden kuin myös esitysluonnoksessa säädettäväksi ehdotettavan seuraamusmaksusääntelyn kannalta (62 d ja 62 e §). Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta merkittävimmät kysymykset liittyvät sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Tätä kysymystä on käsitelty esitysluonnoksen säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan aiemman arpajaislain mainonnan sääntelyä koskevan käytännön valossa.

Tässä käytännössä on käsiteltävänä olevan sääntelyn kannalta merkityksellisellä tavalla tunnistettu sekä alkoholi- että arpajaislain osalta sääntelyn kohteena olevan toiminnan erityisluonne ja sääntelykontekstin erityisyyden merkitys myös täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Tämä on myös tuotu esitysluonnoksen perusteluissa selvästi esiin. Kuitenkin suhteessa tähän käytäntöönkin arpajaislain 14 b §:n ehdotettu sääntely on huomattavan avointa.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 9/2012 vp, PeVL 74/2002 vp, PeVL 57/2010 vp). Seuraamusmaksun kaltaisten hallinnollisten sanktioiden voidaan katsoa soveltuvan etenkin tilanteisiin, joissa laissa säädettyjen velvoitteiden rikkominen on yksinkertaisesti toteennäytettävissä. Erityisen tärkeää on, että säännökset antavat sääntelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden sanktioiden määräämisestä.

Esimerkiksi alkoholilain perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyissä markkinointia koskevissa 50 §:n säännöksissä on säädetty tyhjentävästi kielletyistä markkinoinnin muodoista. Esitysluonnoksen mukaan 14 b §:n vastainen markkinointi voidaan kieltää (62 b §) ja kieltoa myös tehostaa uhkasakolla (62 c §). Lisäksi 14 b §:n vastaisesti markkinoinnista voidaan myös määrätä seuraamusmaksu, joka voi suuruudeltaan olla jopa viisi miljoonaa euroa (62 e §). EUT:n tuoreen

päätöksen mukaan on tärkeää, että seuraamusmaksut ovat kohtuullisia suhteessa rikkomukseen (C-231/20, Landespolizeidirektion Steiermark ym.) (Machines à sous).

Seuraamusmaksun määräämistä 14 b §:n kaltaisen hyvin avoimen sääntelyn perusteella ei voida pitää sen määräämiseen kohdistuvien tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta hyväksyttävänä. Myös kieltopäätösten ja näitä tehostavien uhkasakkojen kiinnittämisen näin avoimiin edellytyksiin voidaan katsoa olevan valtiosääntöisesti ongelmallisia.

> *Nähdäkseni 14 b §:ssä säädettäväksi ehdotettua sääntelyä tulisi arvioida perusteellisesti täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Nyt ehdotettua sääntelyä ei voida pitää kovin tarkkarajaisena. Lakitekstissä tulisi yleensäkin välttää esimerkkiluetteloiden käyttämistä, sillä se jättää laajan epätäsmällisen alueen (12. kohta: ”muulla 1-11 kohdassa tarkoitettua tapaa vastaavalla tavalla”). Erityisen tärkeää tämä on, kun sääntely kohdistuu läheisesti perusoikeuksiin ja siihen liittyy seuraamusmaksujen määräämisoikeus.*

Esitysluonnoksen 62 a §: n 2 momentin 3 kohdan mukaan rahapelin toimeenpanon kielto voitaisiin kohdistaa ”sellaiseen luonnolliseen henkilöön, joka taloudellisen tai muun hyödyn saamiseksi markkinoi rahapelejä tai muulla tavalla edistää rahapeleihin osallistumista”. Poliisihallitus voisi säännöksen nojalla kieltää myös yksityishenkilöä markkinoimasta muiden rahapeliyhteisöjen kuin Veikkaus Oy:n rahapelejä. Lisäksi arpajaislain vastaisesta markkinoinnista voitaisiin määrätä seuraamusmaksu. Tämän yksityishenkilöihin kohdistettavan kiellon ja seuraamusmaksun määräämismahdollisuuden tavoitteena on esitysluonnoksen perustelujen mukaan puuttua varsinkin sosiaalisen median kautta tehtyyn markkinointiin, jonka kohdeyleisöä ovat erityisesti nuoret. Ehdotetulle muutokselle katsotaan siten perusteluissa olevan painava yleinen intressi.

Poliisihallituksen kieltopäätös ja mahdollinen seuraamusmaksu ovat ehdotuksen mukaisesti viimesijaisia keinoja puuttua luonnollisen henkilön tekemään laissa kiellettyyn markkinointiin. Ensisijaisesti Poliisihallitus pyrkii neuvoin ja kehotuksin ohjeistamaan luonnollisia henkilöitä kiellon sisällöstä. Sanan- ja elinkeinovapauden rajoitusten kohdistuminen jatkossa myös luonnollisiin henkilöihin on pidettävä sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta erityisen merkityksellisenä, sillä se kiinnittää rajoitukset välittömästi yksilöiden perusoikeuksiin. Tällä voidaan katsoa olevan erityinen merkitys rajoitusta arvioitaessa. Sananvapauden kannalta on syytä varmistaa, etteivät

mahdolliset markkinointia koskevat rajoitukset saa muodostua niin laajoiksi, että ne tekevät keskustelun rahapeleistä ja niiden järjestämisestä yhteiskunnassa yleisellä tasolla mahdottomaksi.

Tältä osin voidaan pitää oikeasuuntaisina esitysluonnoksessa päätökseen säädettäväksi ehdotettuja edellytyksiä kiellolle siitä, että henkilön edellytetään toimivan selvästi elinkeinonharjoittamisen tarkoituksessa ja nimenomaisesti edistääkseen rahapeleihin osallistumista.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 62 d §:n 1 momentin mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä rahapelin toimeenpanijalle tai elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan rikkoo tämän lain 14 b §:n rahapelien markkinoinnista annettuja säännöksiä. Saman pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä rahapelin toimeenpanijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle, joka tahallaan rikkoo tämän lain 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä markkinointikieltoa. Luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään 4 prosenttia hänen rikkomuksen päättymistä edeltäneenä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan, kuitenkin vähintään 500 euroa ja enintään 40000 euroa (62 e § 3 mom.). Sananvapauden kannalta on tärkeää, että perusteluissa voidaan osoittaa, että seuraamusmaksun ulottamista myös luonnollisiin henkilöihin voidaan pitää välttämättömänä.

Seuraamusmaksun kaltaisen hallinnollisen sanktion käyttöönoton tulee olla huolellisesti punnittu ja sen edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon sanktioinnin kohteena olevan teon tai laiminlyönnin luonne sekä sanktion suhde muihin hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (Lainkirjoittajan opas, jakso 12.10). Lainsäädäntöön ei tule ottaa säännöksiä voimakkaammista ohjauksen ja valvonnan keinoista kuin rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat kussakin tapauksessa välttämättä edellyttävät. Hallinnollisen sanktion tulee olla välttämätön sen kohteena olevan oikeushyvän turvaamiseksi. Hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa on siten aina arvioitava, ovatko valvontatoiminnalla tavoitellut päämäärät saavutettavissa lievemmin keinoin tai muilla hallinnollisilla seuraamuksilla. Sääntelylle tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve, joka nimenomaisesti puoltaa asianomaisen sanktion käyttöönottoa valvontajärjestelmän taustalla olevan yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi.

> *Tässä katsannossa on syytä perusteellisesti arvioida sitä, onko ehdotetulle seuraamusmaksusääntelylle välttämättömät perusteet ottaen huomioon lain mahdollistamat markkinointia koskevat kieltopäätökset ja näiden tehostamisen uhkasakolla. On syytä huomioida, että enimmäismäärältään huomattavan suurten*

> *seuraamusmaksujen sääntelyyn tulee suhtautua pidättyvästi yksinomaan kansalliseen harkintaan perustuvassa lainsäädännössä, jollei tällaiselle sääntelylle ole esitettävissä asian luonteeseen liittyviä erityisiä perusteita.*

4 Henkilötietojen käsittely

Hallituksen esityksessä on kiinnitetty asianmukaisesti huomiota henkilötietojen käsittelyä koskeviin valtiosääntöisiin kysymyksiin, ja säätämisjärjestysperusteluissa niitä on tarkasteltu varsin kattavasti. Tältäkin osin voidaan kuitenkin pohtia ehdotetun sääntelyn tarkkarajaisuutta. Erityisesti voidaan kiinnittää huomiota ehdotetun 51 §:n ja siihen liittyvien säännösten tarkkarajaisuuteen, sekä näiden tietojen hyödyntämiseen profilointitarkoituksessa. Mukana ehdotetussa sääntelyssä on muun muassa biometriseksi tunnisteeksi käsitettävä pelikasinon ja erityisen pelisalin asiakkaan kuva.

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota siihen, miten henkilötietojen käsittely kytketään käsittelyn välttämättömyyteen (PeVM 12/2021 vp). Myös ehdotetussa 51 §:ssä henkilötietojen käsittely kytketään välttämättömyyteen, mutta varsin väljin syin.

> *Ottaen huomioon yksityisyyden perustuslainsuoja voidaan kysyä, onko esitetyn kaltainen pelihaittoja koskevien tietojen käsittely ehdotetussa laajuudessa ylipäätään välttämätöntä perustuslain yksityiselämän suojan rajoittamistoimenpide lakiehdotuksessa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.*