Janne Salminen 10.11.2021

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 135/2021 vp)

Esitys

1. Käsillä on ehdotus arpajaislain ja muutamien muiden lakien kuten henkilötietojen käsittelystä poliisitoimesta annetun lain, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain, oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta. Tavoitteena on ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja lisäämällä arpajaislakiin tätä tavoitetta tukevia uusia säännöksiä. Samoin pyritään vahvistamaan rahapelitoiminnan valvontaa ja pelaajien oikeusturvaa sekä selventämään yksinoikeusjärjestelmän kykyä ohjata kysyntää rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseksi. Lakiin lisättäisiin esimerkiksi säännökset rahapelien pelaamiseksi edellytettävästä pakollisesta tunnistautumisesta sekä peli- ja pelaajatiedon hyödyntämisestä. Arpajaislaissa säädettäisiin lisäksi esimerkiksi arpajaislain sääntelyn ulkopuolisen rahapelitarjonnan saavutettavuuden rajoittamiseksi maksuliikenne-estoista, jotka kohdistettaisiin rahapelejä arpajaislain vastaisesti markkinoiviin rahapeliyhtiöihin.

2. Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2022 talousarvioksi ja on siten niin sanottu budjettilaki. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuonna 2022.

3. Hallitus on esittänyt näkemyksenään, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä pitäen samalla suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Arvioinnin lähtökohtia

4. Arpajaislainsäädäntöön itsessään sisältyy runsaasti perusoikeus- ja ylipäätään perustuslakirelevantteja sisältöjä. Nyt muutettavana oleva arpajaislaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, ja sitä koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 23/2000 vp sekä siihen sisältyvät lähtökohdat toimivat myös tämän asian valtiosääntöoikeudellisena kiinnekohtana. Useat perusratkaisut on jo arvioitu siinä yhteydessä niin, ettei niihin ole aiheellista tässä yhteydessä palata.

5. Hallituksen esitykseen sisältyy laajahko, ehdotettavia muutoksia koskeva perustuslaki- ja säätämisjärjestystarkastelu. Kuten hallituksen esityksessä tuodaan esiin, ehdotetuilla säännöksillä on lukuisia valtiosääntöisesti merkityksellisiä ulottuvuuksia. Niitä on käsitelty yleisesti ottaen hallituksen esityksessä pääosin asianmukaisesti. Perusteluissa on esimerkiksi laaja katsaus perustuslakivaliokunnan sekä eri tuomioistuinten relevanttiin käytäntöön. Minulla ei ole aihetta erikseen toistaa säätämisjärjestysperusteluissa jo esiintuotuja seikkoja. Varsinaisten perustuslakiseikkojen ohella esityksellä on myös Euroopan unionin oikeuteen kiinteästi liittyvä ulottuvuutensa, ja se on relevantti myös Ahvenanmaan itsehallintojärjestelyjen kannalta.

Euroopan unionin oikeuden viitekehys

5. Rahapelitoimintaa ei ole Euroopan unionin sekundäärilainsäädännöllä harmonisoitu. Jäsenvaltiossa on omaa kansallista lainsäädäntöä tällä alalla. Tällöin alan kansallinen sääntely tulee arvioitavaksi lähinnä Euroopan unionin perussopimusten valossa. Viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuin omassa ratkaisutoiminnassaan ottaa kantaa sääntelyn Euroopan unionin oikeuden mukaisuuteen. Rahapelitoimintaa koskevaa ratkaisukäytäntöä on Euroopan unionin tuomioistuimesta runsaasti, ja lisäksi ratkaisuja siihen liittyen tulee koko ajan lisää. Tämän vuoksi alalla on erityisen tarkkaan seurattava Euroopan unionin oikeuden kehitystä.

6. Mikä tahansa sellainen kansallinen sääntely, joka sisältää käsillä olevan sääntelyn tarkoittaman yksinoikeusjärjestelmän, luonnollisesti rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta. Kysymyksessä on siis Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 56 artiklassa suojatun palvelujen tarjoamisen vapauden ja SEUT 49 artiklassa tarkoitetun sijoittautumisvapauden rajoitus. Kuten Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ilmenee, jäsenvaltioilla on kuitenkin varsin paljon harkintavaltaa rahapelien sääntelemisen suhteen. Rajoitusta perusvapauksiin arvioidaan sallittu poikkeus -toimenpiteinä (SEUT 51 ja SEUT 52 artikla, jotka soveltuvat myös palvelujen tarjoamisen vapauteen SEUT 62 artiklan nojalla). Sääntelyn mukaisten yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ja kansanterveyden perusteen ohella rajoitus voi tuomioistuinkäytännön mukaan olla oikeutettu myös yleistä etua koskevista pakottavista syistä. (Asia C-275/92, Schindler, tuomio 24.3.1994.) Käytännön mukaan jäsenvaltioilla on oikeus määritellä rahapelipolitiikkansa tavoitteet ja tavoitellun suojan taso. Tuomioistuimen ratkaisukäytännössä asetetut vaatimukset tulee kuitenkin täyttyä: rahapelipalvelujen tarjoamisen vapaudesta on mahdollista poiketa kansallisessa lainsäädännössä, jos rahapelipalveluiden tarjoamista koskevat rajoitukset täyttävät neljä edellytystä: a. ne johtuvat yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä; b. niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen; c. ne eivät saa puuttua palvelun tarjoamisen perusvapauteen enempää kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi; d. niitä on sovellettava ilman syrjintää. (Asia C-243/01, Gambelli, tuomio 6.11.2003.)

7. Tuomioistuin on myös sallinut rahapelitoiminnan osalta niin sanotun ”valvotun kasvun politiikan”. Siten esimerkiksi luvattomia tai kiellettyjä pelejä pelaavia henkilöitä voidaan houkutella luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin esimerkiksi tietyllä pelivalikoimalla tai mainonnalla (”kanavointi”), olkoonkin, että aktiivinen pelaamiseen yllyttäminen on kiellettyä. Yksinoikeutta seuraa viranomaisten valvonta, jonka on oltava tehokasta. Lisäksi on huomattava, että rahapeleistä saatavien tuottojen käyttäminen yleishyödyllisen tai yleisen edun mukaisen toi-

minnan rahoittamiseen ei voi olla toiminnan aihe, vaikka se voidaankin hyväksyä toiminnan sivuseurauksena hyväksyä.

8. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä siis tietyin, vieläpä suhteellisin väljin edellytyksin sallitaan rahapelimonopolit. Rahapeleihin liittyy erilaisia kansallisia perinteitä ja taustoja, joiden vuoksi rahapelien hyvin monenlainen sääntely näyttää tulleen lopulta sallituksi. Jäsenvaltion pitää kuitenkin määritellä täsmällisesti tavoiteltu suojan taso, ja suojelutoimenpiteiden on *lain tasolla ja myös käytännössä* sekä *itse toiminnan että myös valvonnan osalta täytettävä tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset*.

9. Ehdotettuihin, nyt tarkasteltavana oleviin muutoksiin sisältyy myös muutosehdotus Veikkaus Oy:n toimintaa ja toiminnan rajoituksia koskevaan säännökseen. Arpajaislain tavoitteet myös sellaisina kuin niitä ehdotetaan muutettavaksi ovat Euroopan unionin kansalliselle yksinoikeusjärjestelmälle hyväksymiä perusteita ja muutos siis vaikuttaa tältä kannalta olevan Euroopan unionin yksinoikeusjärjestelmää koskevan oikeuden kanssa linjassa. Lisäksi ehdotuksen mukaan Veikkaus Oy:n tytäryhtiöllä, jonka se niin ikään on voinut perustaa valtioneuvoston kanslian luvalla, olisi oikeus harjoittaa muuta toimintaa kuin rahapelitoimintaa. Yksinoikeusjärjestelmässä Veikkaus Oy:n mahdollisuus perustaa tytäryhtiö voi käytännössä muodostua problemaattiseksi. Sellaisenaan se ei välttämättä ole ongelma Euroopan unionin oikeuden kannalta, vaan huomiota on kiinnitettä yhtiön ja sen tytäryhtiön väliseen suhteeseen ja siihen, mitä toimintaa ja miten tytäryhtiö sitä harjoittaisi. Vaikka sääntely sinänsä näin muotoiltuna ei välttämättä ole unionin oikeuden yksinoikeusjärjestelmää koskevan oikeuden kanssa ristiriidassa, tytäryhtiö mahdollisesti perustettaessa ja sen toiminnassa tulee ottaa huomioon, että sääntelyn perusteella omaksuttavat käytännöt voivat olla ongelmallisia Euroopan unionin oikeuden kannalta. Käsitän niin, että tytäryhtiön perustamismahdollisuus liittyy nimenomaan yksinoikeusjärjestelmän niin sanotun kanavointikyvyn vahvistamistarpeeseen. Ymmärtääkseni sääntelyehdotuksessa on asianmukaisesti pyritty ottamaan huomioon myös Euroopan unionin kilpailu- ja valtiontukisääntelyn asettamat vaatimukset (väärinkäyttöä koskeva SEUT 102 artikla, valtion kilpailua rajoittavaa toimintaa koskeva SEUT 106 artikla ja kiellettyjä valtiontukia koskeva SEUT 107 artikla). En ole kuitenkaan tätä lausuntoa varten enemmälti perehtynyt sääntelyn kilpailu- ja valtiontukisääntelyä koskevaan ulottuvuuteen, koska nyt esitetyssä muodossa sääntely ei vaikuta olevan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

10. Euroopan unionin tuomioistuimen käytännön perusteella rahapelijärjestelmän pitää turvata sääntelyssä asetettujen tavoitteiden saavuttaminen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. Arpajaislakiin ehdotetaan edellä mainitun tytäryhtiön perustamismahdollisuuden lisäksi useita muutoksia, joiden tarkoitus on ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja. Euroopan unionin oikeuden Suomen tapaiselta rahapelisääntely-ympäristöltä edellyttämien vaatimusten muutosehdotukset vaikuttavat perustelluilta.

Rahapelien markkinointi

11. Rahapelien markkinointia koskee ehdotus arpajaislain 14 b §:n muuttamisesta. Tällä Veikkaus Oy:n markkinointia koskevalla sääntelyllä on vaikutuksia sananvapauden käyttämiseen. Sääntely kuitenkin kohdistuu nimenomaisesti itse Veikkaus Oy:n mahdollisuuteen markkinoida yhtiötä ja sen rahapelitoimintaa.

12. Paitsi sananvapauden kannalta, sääntelyehdotus on merkityksellinen myös perustuslaissa turvatun elinkeinovapauden ja saman sääntelyehdotuksen seuraamusmaksujärjestelmän kannalta. Hallituksen esityksessä on hyvin laajasti avattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, joka koskee mainontaa ja markkinointia (HE, s. 145-149), sekä myös siihen liittyvää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä. Ei ole tarpeellista toistaa tässä esityksen sinänsä asianmukaista selvitystä asiasta.

13. Kuten PeVL 23/2000 vp käy ilmi arpajaistoiminta on erityislaatuista toimintaa ja sen sääntelyssä korostuu erityisesti arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamisen tarve, arpajaisista aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämisen tarve sekä myös erityinen tarve estää rikoksia ja väärinkäytöksiä. Tässä yhteydessä sananvapauden rajoittamiseen vaikuttavien säännösehdotusten tarkoituksena on perustuslakivaliokunnan aiemmin hyväksyttävinä syinä pitämät kansanterveyden edistäminen ja lasten suojeluun liittyvät perusteet (PeVL 15/2010 vp). Tarkoituksena on vielä aikaisempaa tehokkaampi rahapelihaittojen ehkäiseminen. Ehdotetussa muodossa sääntely on nyt voimassa olevaa, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä lakia sisällöltään selvästi täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa, mitä voidaan perusoikeusrajoitukselta myös edellyttää. *Ehdotetun 14 b §:n 2 mom. 12-kohta on tältä osin tulkinnanvarainen eikä sanamuodoltaan aivan onnistunut, mutta mielestäni siinä on riittävällä tavalla sidottu sananvapauden rajoitus vastaavuudeltaan kohtien 1-11 tasoisiin kielletyn markkinoinnin piirteisiin tai sisältöihin, mutta tätä kohtaa voitaisiin arvioida myös toisin.* Ehdotetussa muodossa arpajaislain 14 b § sisältäisi hyvin yksityiskohtaisen luettelon tietyistä kielletyistä markkinointikeinoista ja -tavoista. Pykälässä säädettäisiin myös niistä peleistä, joiden markkinointi olisi suoraan lain nojalla kielletty. Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi arpajaislakiin sisältyvää muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelien markkinointikieltoa.

Hallinnollinen seuraamusmaksu arpajaislain vastaiseen markkinointiin liittyen ym.

14. Arpajaislakiin ehdotetaan säännöksiä hallinnollisesta seuraamusmaksusta arpajaislain vastaiseen markkinointiin liittyen.

15. Ehdotetut seuraamusmaksut ovat lainvastaisesta teosta tai laiminlyönnistä määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Perustuslakivaliokunnan käytännössä rangaistusluonteiset taloudelliset seuraamukset rinnastetaan asiallisesti rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Siten vaikka perustuslain 8 tarkoittama rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate ei sellaisenaan ulotukaan tällaisiin taloudellisiin seuraamuksiin, niidenkin osalta edellytetään esimerkiksi tarkkuutta jo perustuslain 2.3 §:nkin vuoksi. Näin ollen ja kun on kysymys lisäksi merkittävän julkisen vallan käytöstä, laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (esim. PeVL 9/2018 vp). Lisäksi seuraamuksilta on edellytetty oikeasuhtaisuutta (PeVL 12/2019 vp), mitä arvioidaan muun muassa sanktion euromääräisen suuruuden samoin kuin seuraamusmaksun suuruuden määräytymistä ja määräämättä jättämistä koskevien säännösten valossa.

16. Kielletyn markkinoinnin seuraamusjärjestelmää perustellaan hallituksen esityksessä verraten laajasti.

17. Arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon, että kysymyksessä on kuitenkin puhtaasti kansallinen seuraamusmaksujärjestelmä. Tällaisiin on tyypillisesti suhtauduttu pidättyväisesti. Lisäksi esityksestä jää hieman epäselväksi, missä määrin ja miksi lakiin jo sisältyvät markkinoinnin kieltopäätökset ja niihin liittyvä uhkasakon mahdollisuus ovat osoittautuneet riittämättömiksi keinoiksi. Samoin esityksessä kiinnittää huomiota se, että eräissä tilanteissa tällainen seuraamusmaksujärjestelmän mukainen maksu ulottuisi myös luonnolliseen henkilöön. Vielä ehdotettu seuraamusmaksu on euromääräiseltä enimmäismäärältään huomattavan suuri.

18. Jos päädytään kuitenkin siihen, että seuraamusmaksujärjestelmä näistä epäilyksistä huolimatta on riittävästi perusteltu, sinänsä on selvää, että seuraamusmaksukin viime kädessä palautuu arpajaislain kieltoon markkinoida muita kuin Veikkaus Oy:n rahapelejä Manner-Suomessa ja jos tätä kieltoa pyritään eri tavoin rikkomaan ja kiertämään, seuraamusmaksujärjestelmällä mahdollisesti lisättäisiin Poliisihallituksen keinovalikoimaa arpajaislain vastaiseen menettelyyn puuttumiseksi.

19. Ehdotuksessa on perusteltu seuraamusmaksusääntelyn tarvetta yleisesti ja myös suhteessa sanktioinnin kohteena olevaan tekoon sekä rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Ehdotuksessa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan käytäntö, joka koskee siihen liittyviä oikeussuojakeinoja ja kaksoisrangaistavuuden kieltoa. Samoin maksun suuruuden perusteista säädettäisiin lailla. Sama koskee maksun enimmäismäärästä. Se on asetettu kuitenkin huomattavan suureksi. Säännöksistä käy ilmi, että seuraamusmaksun määrääminen on harkinnanvaraista.

20. Kiinnitän vielä erikseen huomiota siihen, että arpajaislain vastaisesta markkinoinnista mahdollisesti määrättävä *seuraamusmaksu voisi kohdistua myös luonnolliseen henkilöön eräissä tilanteissa. Sääntely kohdistuu muutenkin luonnollisiin henkilöihin*: Ehdotuksen 62 a.2 §:n 3 kohdan mukaan rahapelin toimeenpanon kielto voitaisiin kohdistaa luonnolliseen henkilöön. Poliisihallitus voisi kieltää myös yksityishenkilöä markkinoimasta rahapelejä. Kiellot kohdistuvat tältä osin suoraan yksilön sanavapauteen ja ne ovat myös elinkeinovapauden rajoituksia. Rajoitukset liittyvät siis nimenomaan yksilöiden perusoikeuksiin toisin kuin monet muut kyseisen ehdotuksen muut rajoitukset. Sanavapauden kannalta on keskeistä, etteivät nämä rajoitukset voi olla esteenä yhteiskunnalliselle rahapelejä koskevalle keskustelulle, joka voi tapahtua monilla alustoilla ja monissa muodoissa. Tämä ulottuvuus on tuotu esiin hallituksen esityksen perusteluissa, ja voidaan ajatella, että myös seuraamusmaksun viimesijaisuus ottaa tämän aspektin huomioon. Tältä kannalta on kuitenkin mielestäni tärkeätä huomata, että lopulta voi olla hyvin tulkinnanvaraista, milloin keskustelu selkeästi tapahtuu rahapelaamisen edistämistarkoituksessa, mihin ehdotuksessa rajoitukset kytketään.

Ahvenanmaan asema

21. Ehdotukseen sisältyviä säännöksiä arpajaislain vastaisesta markkinoinnista ja myös maksuliikenteen estoista on hallituksen esityksessä arvioitu myös Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin valtakunnassa ja se voisi tulla sovellettavaksi myös ahvenenmaalaiseen toimijaan, jos tämä arpajaislain vastaisesti markkinoisi rahapelejä valtakunnassa.

22. Itsehallintolain 18 §:n 6 ja 22 kohdan perusteella (yleinen järjestys ja turvallisuus sekä elinkeinotoimintaa itsehallintolaissa säädetyin poikkeuksin) arpajaistoiminta maakunnassa kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Samoin itsehallintolain 18 §:n 25 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta myös asioissa, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta, sekä 26 kohdan mukaan uhkasakkoa ja pakkokeinoja koskeva lainsäädäntövalta samojen periaatteiden mukaisesti. Ahvenanmaan lainsäädäntövallan alaan kuuluva valtakunnan laki ei ilman Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntötoimia luonnollisesti tule voimaan Ahvenanmaalla eikä myöskään Ahvenanmaan oma lainsäädäntö pääsääntöisesti muualla Suomen alueella.

23. Hallituksen esityksessä on käsitykseni mukaan asianmukaisesti selostettu toimivallan jakautuminen valtakunnan ja maakunnan kesken sekä tarkasteltu Korkeimman oikeuden ja perustuslakivaliokunnan toimivallan jakautumista koskevaa käytäntöä arpajais- tai rahapelitoiminnan toimeenpanemisesta ja markkinoimisesta valtakunnassa suhteessa Ahvenanmaan itsehallintoon. Tilanteesta on tehty asianmukaiset päätelmät. Arvioni mukaan myös valtakunnan ja maakunnan välistä rahapelaamiseen liittyvään maksuliikenteeseen puuttuva maksuliikenneestoa koskeva ehdotus niin ikään täyttäisi itsehallintolain asettavat vaatimukset.

Muita seikkoja

24. Hallituksen esitykseen sisältyy huomattava määrä ehdotuksia, joita on tarkasteltava ja joita on myös tarkasteltu hallituksen esityksessä henkilötietojen suojan kannalta. Havaintojeni mukaan henkilötietojen suojaan liittyviä näkökohtia yleisesti ja erityisesti ehdotetun sääntelyn osalta on käsitelty asianmukaisesti ehdotuksessa. Huomionarvoisia ovat etenkin henkilötietoryhmien luonteeseen ja tarkkarajaisuus samoin kuin näiden tietojen käyttö asiakkaiden profiloinnissa. Itse olen hyväksynyt sen esityksessä omaksutun käsityksen, että ehdotetulle henkilötietojen käsittelylle on asianmukainen liityntä pelihaittoja ehkäisemistä ja vähentämistä koskevaan tavoitteeseen ja että kysymyksessä voisi olla välttämätön perustuslain yksityiselämän suojan rajoittamistoimenpide kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi. Seikka johon kuitenkin suhtaudun epäillen, on se, onko tietojen näin laaja käsittely ylipäätään tarpeen: on kysymyksenalaista, onko näin laajojen tietojen käsittely pelihaittojen estämiseksi ja välttämiseksi välttämätöntä.