Janne Salminen 29.11.2021

Perustuslakivaliokunta

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

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. Olen ollut asiassa perustuslakivaliokunnan kuultavana 11.11.2021 ja antanut siinä yhteydessä asiassa myös kirjallisen lausuntoni.

3. Sittemmin perustuslakivaliokunta on vielä pyytänyt kirjallista lausuntoa elinkeinovapauden näkökulmasta lakiehdotuksen 62 l.2 §:n 1 kohdan sääntelystä maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskeva kiellosta siltä osin, kun kyse on ammattipelaajan kannalta merkityksellisestä kiellosta toteuttaa tai käynnistää rahapelaamista koskevaa maksutapahtumaa, jossa maksajana on pelaaja ja maksunsaajana 1 momentissa tarkoitettu rahapelien toimeenpanija.

4. Arpajaislakia koskevan ehdotuksen 62 l §:ssä on kysymys maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskevasta kiellosta.

> 62 l § Poliisihallituksen tulee pitää yleisessä tietoverkossa saatavilla konekielisessä muodossa luettavaa luetteloa sellaisista rahapelien toimeenpanijoista, jotka markkinoivat rahapelejä 62 §:n 2 momentin 1 kohdan vastaisesti ja joiden rahapelien toimeenpanon Poliisihallitus on 62 a §:n nojalla kieltänyt.
>
> Maksupalveluntarjoaja ei saa toteuttaa tai käynnistää rahapelaamista koskevaa maksutapahtumaa, jossa:

1) maksajana on pelaaja ja maksunsaajana 1 momentissa tarkoitettu rahapelien toimeenpanija;
2) maksajana on 1 momentissa tarkoitettu rahapelien toimeenpanija ja maksunsaajana pelaaja.

Mitä 2 momentissa säädetään, koskee myös virtuaalivaluutan tarjoajien tarjoamia virtuaalivaluuttaan liittyviä palveluita ja virtuaalivaluutan käyttämistä vaihdannan välineenä.

5. Lisäksi siihen liittyvät saman lakiehdotuksen 62 m ja 62 n §:t, joissa on kysymys maksutapahtumien käynnistämisen ja toteuttamisen kieltämisestä ja tiedonsaannista maksupalveluntarjoajalta.

62 m § Poliisihallitus voi kieltää rahapelaamista koskevien maksutapahtumien käynnistämisen ja toteuttamisen, jos maksupalveluntarjoaja tai virtuaalivaluutan tarjoaja rikkoo 62 l §:ssä säädettyä kieltoa.

Kielto voidaan kohdistaa maksupalveluntarjoajaan tai virtuaalivaluutan tarjoajaan.

Kielto on voimassa enintään 12 kuukautta. Poliisihallitus voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään 12 kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä maksutapahtuman käynnistämisessä ja toteuttamisessa ei ole korjattu.

62 n § Poliisihallituksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä ja maksutta saada tietoja maksupalveluntarjoajalta tai virtuaalivaluutan tarjoajalta maksajana tai maksunsaajana olevasta rahapelien toimeenpanijasta ja sen puolesta maksutapahtumaa toteuttavasta tai käynnistävästä palveluntarjoajasta.

Tiedonsaantioikeus koskee seuraavia tietoja, jos ne ovat palveluntarjoajien järjestelmistä saatavilla:
1) tilinumero;
2) toimialakoodi;
3) rahapeliyhteisön tai sille maksuja välittävän palveluntarjoaja yksilöintitiedot;
4) maksutapahtumien määrä;
5) muut kuin 1 - 4 kohdassa tarkoitetut maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskevan kiellon valvomiseksi välttämättömät tiedot.

Poliisihallituksella ei kuitenkaan ole oikeutta saada yksittäisiin maksutapahtumiin liittyviä henkilötietoja.

6. Hallituksen esityksen mukaan rahapelitarjontaan vaikuttaminen on keskeinen rahapelihaittojen ehkäisyn osa-alue. Käsillä olevan esityksen keskeinen kärki ja erilaiset sääntelyehdotukset liittyvät tähän. Hallituksen esityksen mukaan tarjolla oleviin rahapeleihin ja niiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen vaikuttamalla voidaan tehokkaalla tavalla ehkäistä haittoja. Tässä sääntelyn perustana on toiminta, joka rikkoo laissa asetettu markkinointikieltoa: tällaisen kiellon rikkominen voi merkitä nyt tarkasteltavan kiellon ja estojen aktualisoitumista. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhteisöjen rahapelejä ei voida arpajaislailla säännellä, mutta haittojen ehkäisemiseen pyritään pelien saavutettavuutta rajoittamalla. Estolistalle merkittäisiin ne rahapeliyhteisöt, jotka suuntaavat markkinointiaan mannersuomalaisille kuluttajille ja joiden Poliisihallitus olisi sen johdosta todennut markkinoivan rahapelejä arpajaislain 62.2 §:n 1 kohdan vastaisesti. Toiminnan rajoituksen keskeisin motiivi ja kohde ovat säännellä niitä yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia rahapeliyhteisöjä, jotka erilaisilla markkinointitoimillaan rikkovat tai pyrkivät kiertämään arpajaislain 62 §:ssä säädettyä kieltoa markkinoida muita kuin Veikkaus Oy:n rahapelejä. Estolistalle merkitään, jos Poliisihallitus on arpajaislain 62 a §:n nojalla kieltänyt rahapeliyhteisön rahapelien toimeenpanon. Ehdotettu maksuliikenne-estoja kos-

keva sääntely koskisi ainoastaan Manner-Suomesta lähtevää ja Manner-Suomeen suuntautuvaa maksuliikennettä. Sääntelyllä ei ole tarkoitus eikä sillä voida rajoittaa Ahvenanmaalla mahdollisesti tapahtuvaan rahapelaamiseen liittyvää maksuliikennettä. Maksupalveluntarjoajan estäessä maksutapahtuman maksu palautuisi maksutoimeksiannon tekijälle eli pelipanoksen ja pelitilisiirron osalta pelaajalle ja rahapeleistä saadun voiton osalta rahapeliyhteisölle.

7. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa sivutaan käsillä olevaa kysymystä elinkeinovapauden näkökulmasta seuraavasti.

> ”Ehdotettujen maksuliikenteen estojen voidaan katsoa olevan puuttumista elinkeinovapauteen esimerkiksi sellaisten Manner-Suomessa asuvien henkilöiden osalta, jotka nykyisin hankkivat kokonaan tai osittain toimeentulonsa pelaamalla myös tai ainoastaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden rahapelejä. Tällaisten henkilöiden lukumäärästä ei ole saatavissa täsmällistä tietoa. Asiantuntijakuulemisissa on arvioitu, että ammatikseen pokeria pelaavia henkilöitä olisi useita satoja ja urheiluvedonlyöntiä useita kymmeniä. Ehdotettujen säännösten tarkoitus ei kuitenkaan olisi varsinaisesti kieltää tai estää ketään hankkimasta toimeentuloa rahapelaamisella, vaan ainoastaan rajoittaa rahapelien saavutettavuutta arpajaislain vastaisesti markkinoivien, yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden osalta, millä puolestaan voi olla tosiasiallisia vaikutuksia ansaintamahdollisuuksiin. Lisäksi on mahdollista, että mannersuomalainen henkilö on työsuhteessa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen rahapeliyhtiöön. Sääntely koskisi kuitenkin ainoastaan rahapelaamiseen liittyvää, pelaajan ja rahapeliyhteisön välistä maksuliikennettä, joten sillä ei puututtaisi mahdolliseen palkanmaksuun.”

8. Perustuslain 18.1 § sisältää säännöksen työn, ammatin ja elinkeinon valinnan vapaudesta. Säännöksessä turvataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännöksellä on tarkoitus vahvistaa jokaisen oikeus hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lisäksi siinä vahvistetaan yrittämisen vapauden periaate, kun ammatti ja elinkeino mainitaan nimenomaan toimeentulon hankkimisen keinona. Yhtenä lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Oikeus valita vapaasti työ liittyy myös esimerkiksi yhdenvertaisuuteen ja syrjintäkieltoon.

9. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisena pääsääntönä, mutta vakiintuneesti katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan mahdollista perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävistä syistä. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (esim. PeVL 14/2004 vp ja siinä mainitut lausunnot). Elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten pitää ilmetä laista. Esimerkiksi luvanvaraisuutta koskevan sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta valiokunta on tarkastelussa ottanut huomioon merkityksekkäänä seikkana muun muassa sen, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (PeVL 16/2003 vp).

10. Vaikka ehdotuksessa ei nimenomaisesti olekaan kysymys tarkasteltavissa olevilta osin yhden elinkeinon harjoittamisen estämisestä sinänsä, muodostuu sääntely tosiasiallisesti elinkeinonharjoittamisen kannalta tärkeäksi. En kuitenkaan katso, että tässä kyseiselle elinkeinolle (ammattipelaaminen) asetettaisiin oikeudellisia edellytyksiä sinänsä.

11. Perustuslakivaliokunnan käytännössä viranomaiselle on voitu lailla antaa toimivalta rajoittaa (esimerkiksi rahoitus- tai elintarvikemarkkinoilla toimivien) yritysten sinänsä lain ja toimiluvan mukaista toimintaa. Siihen on voinut liittyä myös toiminnan keskittäminen myös asiakkaisiin ulottuvalla tavalla, kuten tässä peliyhtiön toiminnan sääntelyllä on myös sen asiakkaisiin ulottuvia vaikutuksia (PeVL 53/2001 vp). Perustuslakivaliokunta on tämänkaltaisen sääntelyn yhteydessä edellyttänyt muun muassa, että perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät (esimerkiksi rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseen ja siten myös asiakkaiden suojaan taikka väestön terveyteen liittyvät) ja painavat syyt puoltavat rajoitussääntelyä. Tässä sääntelyn tarkoitusperät liittyvät rahapelihaittojen torjuntaan ja rahapelitoiminnan kontrollointitarpeeseen haittojen minimoimiseksi. Toimenpide perustuu ehdotuksessa vahvoihin yhteiskunnallisiin intresseihin: arvioni mukaan tässä ehdotetulle sääntelylle onkin siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ja ehdotus on myös tätä estoa koskevilta osin kokonaisuuden kannalta relevantti ja tarpeellinen. Pidän uskottavana sitä, että hallituksen esityksestä ilmenevin tavoin yhtä pelaajaryhmää ei tässä ole erotettavissa ja se olisi myös oikeudellisesti kiistanalainen toimi: nyt järjestely ei mielestäni ole muotoiltu niin, että se muodostuisi perusteettomasti jotakuta syrjiväksi tai suosivaksi. Se ei myöskään estä pelaajan toimintaa kuin niiltä osin, kuin rahapeliyhtiö ei toimi sääntelyn mukaisesti, koska esto seuraa siitä, että rahapeliyhtiö on markkinoinut toimintaansa luvanvaraisesti: tämän kiellon sisältö on puolestaan yksiselitteinen (ks. PeVL 7/2009 vp). Tällöin sääntelyllä sinänsä puututaan lainmukaista toimintaa harjoittavan pelaajan elinkeinovapauteen (vrt. PeVL 32/2009 vp), mutta oman arvioni mukaan perustuslain 18.1 §:n rajoissa, joihin kuuluu se, että ”lain mukaan” myös rajoituksia voidaan asettaa. Lisäksi on huomattava, että toimenpide on määräaikainen.

Taustalle on syytä ottaa myös perustuslakivaliokunnan kanta, joka koskee kokonaisen toimialan kieltämistä. Valiokunta on näet turkistarhauksen kieltämiseksi tehdystä kansalaisaloitteesta antamassaan lausunnossa (PeVL 18/2013 vp) arvioinut, että perustuslaista ei johdu estettä kieltää kokonaan aiemmin sallittua elinkeinoa, jos eduskunnan enemmistö pitäisi sitä luonteeltaan epäeettisenä toimintana ja ehdotus muutoin täyttäisi perustuslain vaatimukset. Valiokunta piti selvänä, että jos eduskunnassa päädyttäisiin turkistarhauksen kieltämiseen, tulisi tämä toteuttaa elinkeinonharjoittajien elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan turvaamisen vuoksi tavalla, joka on hyväksyttävä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Tässä arvioitavana sääntelytoimi ei ole läheskään näin pitkälle menevä.

12. Sanotun mukaisesti nyt arvioitavan järjestelyn sääntelyssä tulee kuitenkin ottaa huomioon eston vaikutuksen kohteeksi joutuneen pelaajan omaisuudensuoja jo ansaittujen voittojen osalta perustuslain 15 §:n edellyttämällä tavalla.