Lausunto perustuslakivaliokunnalle asiassa HE 16/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

Aluksi

Annan pyynnöstä lausunnon perustuslakivaliokunnalle otsikon asiassa. Siinä on kyse rahapelijärjestelmän kokonaisuudistuksesta, mikä tarkoittaa kokonaan uuden lain, rahapelilain, säätämistä. Tämän lisäksi muutettaisiin viittätoista lakia.

Muutosta perustelee ennen kaikkea hallitusohjelman kirjaus (HE s. 87), mitä ei voi pitää täysin ongelmattomana (OKV/1814/21/2024, PeVL 16/2024 vp). Uudistamishanke vaikuttaa tähtäävän ennen kaikkea niin sanotun kanavointiasteen kasvattamiseen, eli siihen, että nykyistä suurempi osa rahapelimarkkinoilla liikkuvista varoista saataisiin valtion sääntelyn piiriin. Lisäksi tarkoituksena on vähentää pelaamisesta aiheutuvia haittoja, vaikka voidaan otaksua, että ne myös lisääntyvät uudistuksen myötä.

Tarkoituksena on muuttaa nykyinen yksinoikeusjärjestelmä luvanvaraiseksi siten, että osaa rahapeleistä koskisi nykytilaa vastaavasti yksinoikeusmalli (yksinoikeustoimilupa), osa olisi luvanvaraisia (rahapelitoimilupa). Yksinoikeustoimiluvasta olisi suoritettava valtiolle veroluonteinen korvaus. Lisäksi säädettäisiin kolmannesta lupatyypistä, peliohjelmistotoimiluvasta. Uudistuksessa säädettäisiin myös ongelmapelaamiseen liittyvistä rajoitustoimista sekä pelaamisen markkinoimisen rajoittamisesta. Samoin säädettäisiin viranomaisille uusia toimivaltuuksia, jotka liittyvät mm. lupahakemusten käsittelyyn, lainvastaisen menettelyn sanktioimiseen sekä oikeusturvamenettelyihin.

Kokonaisuudessaan esitys tarkoittaa, että rahapelaamiselinkeinon alaa laajennettaisiin siten, että entistä useammat toimijat voisivat harjoittaa luvanvaraisesti rahapelitoimintaa. Yhtäältä tätä voidaan pitää myönteisenä elinkeinovapauden kannalta, sillä sitä rajoitettaisiin entistä vähemmän. Toisaalta kuitenkin ala olisi yhä voimakkaasti säännelty, ja mahdollinen pelaamisen lisääntyminen toisi mukanaan uusia ongelmapelaamisen hillitsemiseen liittyviä haasteita.

Koska uudistus koskee koko järjestelmän perusteita, säädettävää on paljon. Uudistukseen liittyy useita valtiosääntö- ja hallinto-oikeudellisesti merkittäviä näkökohtia. Ne liittyvät ennen kaikkea elinkeinovapauteen, sananvapauteen, henkilötietojen suojaan, viranomaisten toimivaltuuksiin, hallinnollisiin sanktioihin ja kaksoisrangaistuksen kieltoon, oikeusturvaan, tiedonsaantioikeuksiin, julkisen vallan velvollisuuteen edistää kansan terveyttä sekä Ahvenanmaan itsehallintoon.

Hallituksen esityksessä on kattavat säätämisjärjestysperustelut, joissa näitä kysymyksenasetteluja tarkastellaan monesta eri näkökulmasta. Seuraavassa keskityn ehdotetun toimilupajärjestelmän yleispiirteisiin sekä joihinkin nähdäkseni ongelmallisiin tai täsmennystä vaativiin säännöksiin. Tarkastelen vain ensimmäistä lakiehdotusta.

Toimilupajärjestelmä

Uusi ehdotettu lupajärjestelmä perustuu usean eri intressin tasapainottamiseen. Voidaan jopa ajatella, että kyse on jonkinlaisesta kaksoisstandardista, jonka mukaan tietty toiminta halutaan sekä sallia että kieltää. Kuten HE:ssa (s. 102) todetaan, ”rahapelimarkkinoiden sääntely on haastavaa tasapainoilua järjestelmän sisäisen rahapelaamisen ja rahapelitarjonnan houkuttelevuuden sekä pelaamisen aiheuttamia rahapelihaittoja lisäävien ja valtion tuloihin vaikuttavien toimenpiteiden välillä.” Mahdollisesti ongelmallisen toiminnan hallittu salliminen voimakkaan sääntelyn muodossa ei sinänsä ole poikkeuksellista, sillä mm. alkoholilainsäädäntö perustuu samankaltaiseen perusasetelmaan. Yleisempänä ajatuksena on kontrolloida

ja taloudellisesti hyödyntää toimintaa, jota voi otaksua tapahtuvan joka tapauksessa, säänneltiin sitä oikeudellisesti tai ei.

Kuten säätämisjärjestysperusteluissa todetaan (s. 395): ”Esitystä ja sen vaikutuksia rahapelihaittoihin olisi yhtäältä tarkasteltava siitä näkökulmasta, että nykysääntelyn mukaisen yksinoikeusjärjestelmän arvioidaan vaativan kiireellisiä toimenpiteitä ulkopuolelle suuntautuvan rahapelaamisen osalta, ja toisaalta siitä, että esitetty toimilupaperusteinen uusi rahapelijärjestelmä on tehtävä riittävän houkuttelevaksi säännellyn ja valvotun markkinan kanavointiasteen parantamiseksi.”

Kuitenkin voidaan pohtia, onko lupajärjestelmän käyttöönotolle riittävän hyväksyttävät perusteet, jos ja kun voidaan otaksua, että ongelmapelaaminen lisääntyy, kun markkina kasvaa, vaikka tällä hetkellä yleinen kiinnostus rahapelien pelaamiseen näyttää olevan laskusuuntaista (HE s. 17). Perustuslakivaliokunta mielestä on perusteltua, että ihmisten pelihaluun perustuvaa arpajaistoimintaa ei ainakaan laajamittaisesti harjoiteta yksityisen voiton tavoittelemiseksi (PeVL 23/2000 vp). Hallituksen esityksessä suurimpana ongelmana näyttäytyy yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle sijoittuva pelaaminen, jonka vaikutukset ovat etenkin taloudellisia. Samalla tällaisen pelaamisen hillitsemisestä muodostuu uudistuksen hyväksyttävyyttä puoltava argumentti.

Mitä uuteen lupajärjestelmään tulee, valtiosääntöoikeudellisesti kyse on mm. siitä, missä määrin a) elinkeinovapauden rajoitus on perusteltu, kun otetaan huomioon lupajärjestelmän tarkoitus ja laajuus ja b) järjestelmä, joka perustuu osin yksinoikeustoimilupaan ja osin rahapelitoimilupaan, on elinkeinovapauden näkökulmasta perusteltu ja c) onko lupaharkinnan laadusta – jolle on annettu merkitystä elinkeinovapauden rajoittamisen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa – säädetty johdonmukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 23/2000 vp hyväksynyt arpajaistoiminnan luvanvaraisuuden, mihin nyt säädettävän rahapelitoiminnan voi nähdä läheisesti rinnastuvan ja linkittyvän. Lausunnossaan valiokunta toteaa, että ”Yksinoikeudesta johtuva pitkälle menevä elinkeinovapauden rajoitus ei tässä tapauksessa loukkaa rajoituksen suhteellisuudelle asetettavia vaatimuksia. Valiokunnan arvioon vaikuttaa, ettei rahapelitoiminta nykyisinkään ole ns. vapaa elinkeino eikä ehdotuksella tämän vuoksi ole yksityisten henkilöiden oikeusasemaan ulottuvia uudenlaisia vaikutuksia. ”

Tästä näkökulmasta luvanvaraisuudelle yleisenä rahapelielinkeinon rajoituksena on hyväksyttävät perusteet, eikä minulla ole huomautettavaa tästä perusratkaisusta. Perusoikeuksien rajoitusperusteita onkin käsitelty seikkaperäisesti HE:n säätämisjärjestysperusteluissa (s. 394–395). Niissä on tarkasteltu mm. elinkeinovapautta pääsääntönä, luvanvaraisuutta sen poikkeuksena ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä niistä olosuhteista, joissa luvanvaraisuutta on pidetty hyväksyttävänä (s. 397–399).

Keskeistä on, että (s. 399): ”Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoimista. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (ks. esim. PeVL 48/2017 vp, PeVL 69/2014 vp, PeVL 65/2014 vp, ja PeVL 22/2014 vp).”

Valiokunta on korostanut lausunnossaan PeVL 48/2017 vp, että elinkeinovapauden kannalta olisi perusteltua säätää lupahakemuksen sisällöstä siten, että hakijan selvitysvastuun ala määritetään mahdollisimman täsmällisesti ja yhdenmukaisesti hakijan yleisten edellytysten kanssa. On siis arvioitava sitä, täyttäisikö nyt arvioitavana oleva uudistus em. elinkeinovapauden rajoitusperusteet ja onko luvan edellytyksistä ja luvan pysyvyydestä säädetty riittävän täsmällisesti, kun kyse on rahapelielinkeinosta.

Nähdäkseni yleiset edellytykset täyttyvät, koska ehdotetussa laissa on säädetty perusteellisesti luvan saamisehdoista ja tilanteista, jossa lupa voidaan peruuttaa. Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan suhde sen sijaan askarruttaa: onko lupamuotojen välinen rajanveto perusteltu? Aihetta käsitellään hallituksen esityksessä sivulla 400: ”Ehdotetun sääntelyn ilmentämää eri rahapelimuotojen erilaista kohtelua voidaan kuitenkin pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä, kun otetaan huomioon, että ehdotetun lainsäädännön tavoitteet, jotka edellä todetusti muodostavat hyväksyttävän perusteen elinkeinovapauden rajoittamiselle rahapelitoiminnan osalta, voidaan yksinoikeustoimiluvan piiriin kuuluvien rahapelien kohdalla saavuttaa tehokkaimmin varaamalla oikeus kyseisten rahapelien toimeenpanoon valtion määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle.”

Eri lupamuotoja ja niiden suhdetta perustellaan siis tehokkuudella. Ajatuksena lienee, että ehdotetun lainsäädännön tavoitteet – jotka edellä esitetysti tähtäävät ennen kaikkea nykyjärjestelmän ulkopuolelle sijoittuvan rahapelaamisen hillitsemiseen – ovat tehokkaimmin saavutettavissa siten, että osa peleistä on yksinoikeustoimiluvan piirissä. Voidaan kuitenkin kysyä, missä määrin tämä tehokkuusargumentti on uskottava. On näet otettava huomioon, että nykyistä yksinoikeusjärjestelmää halutaan muuttaa juuri siitä syystä, että sen ulkopuolelle sijoittuvaa pelaamista pidetään ongelmallisena.

Hallituksen esityksen perusteella jää jossain määrin avoimeksi, miksi jakolinja 5 ja 6 §:n välillä menee valitussa kohdassa. Hallituksen esityksessä ei ole esitetty erityisen vakuuttavia argumentteja sen suhteen, miksi juuri ne pelit, jotka perustuvat fyysisiin peleihin, on sijoitettu yksinoikeustoimiluvan alaan ja nettipelaamiseen painottuvat pelit rahapelitoimiluvan alaan. Voidaan jopa pohtia, perusteleeko piilevästi perinne ja nykytila yksintoimiluvan ehdotettua alaa. Jos ja kun lakiehdotuksen tavoitteena on (myös) rahapelaamisesta aiheutuvien riskien minimointi, on oletettavaa, että nimenomaan nettipelaamisesta koituu fyysistä pelaamista enemmän haittoja sen helppouden vuoksi (vrt. HE s. 26–27).

Elinkeinovapauden rajoittamisen oikeasuhtaisuuden näkökulmasta katse on kohdistettava myös viranomaisten harkintavaltaan ja sen laajuuteen. Ajatuksena on, että harkintavalta minimoimalla voitaisiin varmistua siitä, että elinkeinovapauden rajoitus olisi välttämättömyys- ja oikeasuhteisuusvaatimusten mukainen.

Eri toimilupien edellytykset yksilöidään 8–10 §:ssä. On kuitenkin huomattava, että eri lupatyyppien myöntämistä koskeviin 5 ja 6 §:ään on jätetty harkintavaltaa. Niissä käytetään ilmaisua ”voidaan myöntää.” Tämä tarkoittaa, että vaikka 8–10 §:ssä harkintavalta on sidottua (“on myönnettävä”), 5 ja 6 §:n yleissäännösten ilmaisu “voidaan myöntää” tekee harkinnasta kaksitasoisen ilmiön, jossa yleissäännösten harkintavalta on laajempaa kuin erityissäännösten. Kehotankin valiokuntaa pohtimaan, onko harkintavallan laajuudesta säädetty johdonmukaisesti, kun otetaan sidotun harkinnan merkitys elinkeinovapauden rajoittamisen hyväksyttävyydelle.

Henkilötietojen automaattinen käsittely (34 §)

Ehdotetun rahapelilain 34 §:ssä säädetään huolenpitovelvoitteesta, mikä tarkoittaa rahapelien toimeenpanijoiden velvollisuudesta huolehtia rahapelihaittojen ehkäisystä.

Ensimmäinen momentti on jokseenkin epämääräinen ja jättää avoimeksi sen keinovalikoiman, jonka pelin toimeenpanijalla on käytössään. Toisessa momentissa puolestaan säädetään em. pelinjärjestäjän velvollisuudesta ehkäistä pelihaittoja automaattisen henkilötietojen käsittelyn muodossa. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa avataan ehdotetun sääntelyn yhteyttä EU:n tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan ja sen sisältämään oikeuteen olla joutumatta automaattisten yksittäispäätöksen kohteeksi, joka sisältää myös nyt ehdotetun profiloinnin.

Samojen perustelujen mukaan “Edellä mainittua arviointia [haittojen riskien arviointi] ei olisi tarkoitus käyttää hyödyksi esimerkiksi pelikiellon automaattisessa asettamisessa, pääsyn kieltämisessä fyysisiin pelisaleihin taikka toimiluvanhaltijan sähköisen pelipalvelun sisällön käytöstä poistamisessa. Arviointia ei saisi hyödyntää pelaamisen edistämisen tarkoituksessa.” Jälkimmäinen kielto ei kuitenkaan näy itse säännöstekstistä, vaan ainoastaan perusteluissa. Nähdäkseni olisi tietosuoja -asetuksen täsmällisyys- ja läpinäkyvyysvaatimuksen mukaista, että tämä kielto näkyisi myös itse säännöstekstistä.

Kielletyt markkinointitavat ja -keinot (52 §)

Säännöksessä ehdotetaan kiellettäväksi tilanteita tai olosuhteita, joissa rahapelejä markkinoidaan sekä liitetään muun tuotteen tai palvelun markkinointiin. Alakohtia on viisitoista.

Kielletyt markkinointitavat ja -keinot muistuttavat suurelta osin arpajaislain 14b §:ssä säädettyä ja niissä käytetään osin samoja ilmaisuja. Perustuslakivaliokunta on arpajaislain muutosta koskevassa lausunnossaan PeVL 46/2021 vp suhtautunut kielteisesti epämääräisiin ilmaisuihin. Se on pitänyt kiellettyjä markkinoinnin tapoja ilmaisultaan liian avoimina: "rahapelaamisen ihannoiminen" (1 kohta), "rahapelaamisen arkipäiväistäminen" (3 kohta), "rahapelaamisen esittäminen keinoksi henkilön taloudellisen aseman parantamiseksi" (4 kohta) ja yleislauseketta "muu 1—11 kohdassa tarkoitettua tapaa vastaava tapa" (12 kohta). ” Valiokunta piti tuolloin ehdotetun 14b §:n liiallista avoimuutta säätämisjärjestyskysymyksenä, mistä syystä avoimiin sanamuotoihin tulee suhtautua erityisellä vakavuudella.

Nyt ehdotetussa 52 §:ssä käytetään samoja ihannoimisen ja arkipäiväistämisen termejä, vaikka niitä myös täsmennetään antamalla esimerkkejä. Onkin siis kysyttävä, ovatko ehdotetut kiellot riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia sananvapauden rajoituksina, kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan aiempi kanta ja se, että kieltojen rikkominen saattaa johtaa markkinoinnin ja toimeenpanon kieltämiseen (ehdotetun rahapeliL 51–56 §).

Tiedonsaantioikeudet (useita säännöksiä)

Ensimmäisen lakiehdotuksen mukaan THL:lle ja STM:lle säädettäisiin tiedonsaantioikeuksia (63, 65, 100, 101 §). Näitä tiedonsaantioikeuksia on syytä tarkastella perustuslakivaliokunnan linjausten valossa.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (esim. PeVL 62/2018 vp ja PeVL 17/2016) todennut, että viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta.

Valiokunnan linjauksen valossa säännökset näyttävät riittämättömältä. Vaikka niissä luetellaan eri tietotyyppejä, joihin tiedonsaantioikeus salassapitosäännösten estämättä kohdistuu, jää tarpeellisuus mainitsematta. Toisin sanoen syntyy vaikutelma, että salassapitosäännökset syrjäytyisivät automaattisesti ilman minkäänlaista tarpeellisuus- tai välttämättömyyspunnintaa. Tällaista automaatiota perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena.

Tarpeellisuuden tai välttämättömyyden puuttuminen on nähdäkseni ongelmallista siitäkin näkökulmasta, että näihin annettaviin tietoihin voi kuulua henkilötietoja, mahdollisesti jopa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia (esim. 101.1 §:n 8-kohdan rekisteröidyn pelaajan tunnistetiedot). Säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan tarpeellisuusedellytys, musta jostain syystä itse säännöstekstiin tarpeellisuuskriteeriä ei ole otettu. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan

henkilötietojen käsittely edellyttää laillisuusperusteen lisäksi erilaisten riskien ja uhkien arviointia. Tarpeellisuus- ja/tai välttämättömyysarvioinnin voisi ajatella vastaavan tähänkin tarpeeseen, joka siis nyt jää mainitsematta tiedonsaantioikeuden edellytyksenä.

HE:n mukaan sääntelymalli on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukainen. Ehdotetun lain 65 §:ään sisältyvät tiedot on sidottu välttämättömyyskriteeriin, kun taas 63 § 100 § ja 101 §:n eivät. HE:sta voidaan päätellä, että välttämättömyysmainintaa ei katsota tarvitun, koska tiedot on tyhjentävästi yksilöity. Vain 65 §:ssä oikeus tietojen saantiin on sidottu välttämättömyyskriteeriin, muissa em. säännöksissä tätä oikeutta ei ole kvalifioitu. Toisaalta 65 §:n on yleissäännös, joka ei kohdistu mihinkään tiettyihin tietotyyppeihin. Voidaan kai siis arvioida, että 65 §:llä on vaikutus täsmällisempien tiedonsaantisäännösten tulkintaan. Sen sijaan mainintaa ei ole tarpeellisuudesta, minkä tulisi luonnehtia luovutettavia tietoja. Avoimeksi jää, mikä perustelee tarpeettomuusmaininnan pois jättämistä säännöstekstistä.

Muutoksenhaku markkinaoikeuden päätöksestä (105 §)

Lakiehdotuksen 105 §:ssä säädetään muutoksenhakusta markkinaoikeuden seuraamusmaksua koskevaan päätökseen. Muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta saa hakea ilman valituslupaa se, jolle maksu on määrätty.

Tällainen määräys tarkoittaa sitä, että valitusoikeuden piiriä supistetaan siitä, miten se on määritelty oikeudenkäynnissä hallintoasioissa. Sen 7.1 §:n mukaan ”Hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään.” Toisin sanoen valitusoikeus ei rajoitu vain niihin, joihin päätös on kohdistettu.

On mahdollista, että määrätty seuraamusmaksu vaikuttaa välittömästi jonkin muunkin tahon oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun kuin siihen, jolle maksu on määrätty. Toisaalta saman säännöksen 7 §:n 2 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos hallintopäätöstä on oikaisuvaatimusmenettelyssä muutettu tai se on kumottu, oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa kuitenkin hakea muutosta valittamalla myös se, jolla on 1 momentin mukaan valitusoikeus asiassa.

Joka tapauksessa kyse on valitusoikeuden rajoituksesta, jota tulee tarkastella PL 21 §:n näkökulmasta. Kyse on siitä, onko tällainen valitusoikeuden rajoittaminen perusteltua. Merkillepantavaa on, ettei kysymyksenasettelua sivuta HE:n säätämisjärjestysperusteluissa. Niissä todetaan vain (s. 423), että: ”Seuraamusmaksuasiat käsiteltäisiin markkinaoikeudessa perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä. Oikeusturvan takeista huolehdittaisiin lisäksi siten, että muutoksenhaku seuraamusmaksun määräämistä koskevaan päätökseen valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi mahdollista ilman valituslupaa rahapelilain 105 §:n mukaisesti.” Kantaa ei oteta valitusoikeuden ulottuvuuteen. Jään pohtimaan, onko yleissääntöä suppeampi valitusoikeus perusteltu suhteessa PL 21 §:n ilmaisemaan oikeuteen oikeusturvaan.

Lopuksi

Edellä olen arvioinut joitakin ehdotetun rahapelilain perusratkaisuja ja säännöksiä. Nähdäkseni siihen ei sisälly merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia niillä osa-alueilla, joita olen lausunnossani tarkastellut. Kritiikkini voi tiivistää seuraavasti: yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan välinen rajanveto jää systeemitasolla avoimeksi, 34 §:n kielto hyödyntää rahapeliriskien arviointia pelaamisen edistämisen tarkoituksessa olisi syytä mainita säännöstekstissä, kielletyissä markkinointitavoista ja -

keinoista on säädetty käyttäen ilmaisuja, joihin perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt kriittistä huomiota, tiedonsaantioikeuksista puuttuu maininta tarpeellisuudesta ja valitusoikeus markkinanoikeuden päätöksestä saattaa olla liian suppea. Näitä seikkoja on tarpeen tarkastella kriittisesti.

Helsingissä 30.4.2024

Ida Koivisto

julkisoikeuden professori