

Viite

7.10.2021 ja 15.10.2021 päivätyt lausuntopyyntönne

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

pev@eduskunta.fi

Yhteyshenkilö

Hallintopäällikkö John Eriksson

Eduskunnan hallintovaliokunta

hav@eduskunta.fi

Asia

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI ARPAJAISLAIN MUUTTAMISESTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI**Yleistä**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja hallintovaliokunta ovat 7.10.2021 ja 15.10.2021 pyytäneet Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 135/2021 vp). Lausunto on annettava viimeistään 10.11.2021 klo 14.00 ja viimeistään 16.11.2021 klo 14.00.

Maakunnan hallitus on jo 3.2.2021 antanut sisäministeriölle lausunnon koskien nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi luonnosta (liite). Lausunnossaan maakunnan hallitus korosti sen tärkeyttä, että valtakunnansyyttäjän 29.3.2012 antamaan päätökseen 12/168 asiassa E12/382 ja Korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2005:27 perustuva niin sanottu "linnarauha" säilyisi siten, että Paf voisi jatkaa toimintansa harjoittamista sillä edellytyksellä, että se ei markkinoi pelipalvelujaan valtakunnassa. Maakunnan hallituksen ehdotus, jonka mukaan muotoilua *yksinoikeuden ulkopuolella harjoitettavien pelien saatavuuden estämiseksi* tulisi muuttaa, on nyt toteutettu esityksessä kautta linjan siten, että esityksen tavoitteena on *estää valtakunnassa luvattomasti järjestettävien ja markkinoitavien pelien saatavuus*. Tämä on linjassa voimassa olevan arpajaislain (1047/2001) 4 §:n 1 momentin 8 kohdan kanssa, jonka mukaan pelkkä ulkomaisen tai ahvenanmaalaisen arpajaisverkkosivuston olemassaolo sähköisessä tietoverkossa, kielestä riippumatta, ei ole luvatonta rahapelien järjestämistä eikä luvatonta rahapelien markkinointia. Kun maakunnan hallitus antoi viimeisimmän lausuntonsa asiassa, postinumeroon perustuvan maksujenestojärjestelmän teknistä ratkaisua ei ollut vielä kuvailtu, vaikka maakunnan hallitus jo tuolloin selvästi toi esiin valtakunnan ja Ahvenanmaan välisen toimivallanjaon arpajaislainsäädännön osalta. Vaikka esitystä on muokattu niin sanotun linnarauhan ja poliittisten sopimusten pohjalta, ehdotuksessa on vieläkin merkittäviä arveluttavia piirteitä Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) noudattamiseen liittyen.

Asiavirheitä ja vääriä termejä

Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetään. Ahvenanmaan perussäädökset, eli itsehallintolaki ja Ahvenanmaan maanhankintalaki (ÅFS 1957:7), hyväksytään molemmat omassa lainsäätämisyjärjestyksessään. Niitä voidaan muuttaa tai ne voidaan kumota vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Näistä perussäädöksistä ei myöskään voi poiketa muutoin kuin samassa lainsäätämisyjärjestyksessä. Vaikeutettu lainsäätämisyjärjestys merkitsee sitä, että Ahvenanmaan perussäädösten voimassaolo on vain osittain johdettavissa Suomen perustuslaista. Itsehallintolain voimassaolo oman lainsäätämisyjärjestyksen kautta voidaan johtaa edelliseen itsehallintolakiin vuodelta 1951 ja sitä edeltäneeseen vuoden 1920 itsehallintolakiin. Ensimmäisen itsehallintolain ohella itsehallinnon oikeusperusta muodostuu Ahvenanmaan sopimuksesta ja Kansainliiton päätöksestä, jotka antoivat Ahvenanmaalle kansainväliset takuut maakunnan itsehallinnosta ja Suomelle suvereniteetin Ahvenanmaahan nähden. Jo silloin kuin ensimmäinen itsehallintolaki hyväksyttiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, mihin viitataan myös Ahvenanmaan sopimuksessa, itsehallintolaki sai perustuslakiin verrattavan hierarkkisen aseman. Tämän perusteella esityksen muotoilu *"Ahvenanmaan maakunnalla on perustuslain 120 §:n mukaan itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään"* on suorastaan virheellinen (ks. s. 157). Ahvenanmaan itsehallinto ei perustu Suomen perustuslakiin, vaan se on omanlaisensa laki (sui generis). Esityksessä käytetään myös ilmausta Manner-Suomi, mikä ei vastaa itsehallintolain mukaista oikeaa terminologiaa. Vaikka maakunnan hallitus korosti tätä sisäministeriölle 3.2.2021 antamassaan lausunnossa ja vaikka perustuslakivaliokunnan aiempi lausunto, jonka mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan olisi käytettävä ilmausta "valtakunta" tai esimerkiksi "Suomen muista osista", esitystä ei ole muutettu (ks. esim. PeVL 17/2021 vp). Valitettavasti virheellistä ilmaisuja "Manner-Suomi" on viime aikoina käytetty useissa lakiehdotuksissa, ja valtakunnan lainvalmisteluprosessissa käytettävä terminologia on korjattava tältä osin.

Suhde Ahvenanmaan itsehallintolakiin sekä Ahvenanmaan ja maakunnan välinen toimivallan jako

Arpajaislainsäädäntö kuuluu itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä lain 18 §:n 22 kohdan elinkeinotoimintaa koskevien säännösten nojalla maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Itsehallintolain 18 §:n 25 kohdan mukaan maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta myös asioissa, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Saman pykälän 26 kohdan mukaan maakuntapäivillä on myös lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat uhkasakon asettamista ja tuomitsemista sekä muiden pakkokeinojen käyttöä, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa hallintotoimivalta ja budjettivalta kuuluvat itsehallintolain 23 ja 44 §:n nojalla Ahvenanmaan viranomaisille. Maakunnan itsehallintolaissa säädetty toimivalta on pois sulkeva siinä

mielessä, että eduskunnan säätämä laki ei tule voimaan Ahvenanmaalla siltä osin, kuin asia kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Ottaen huomioon itsehallintolain toimivallanjakosääntelyn ja korkeimman oikeuden ratkaisun HD 2005:27, valtakunnan lakia voidaan soveltaa vain siltä osin kuin arpajais- tai rahapelitoimintaa on toimeenpantu tai markkinoitu valtakunnassa.

Jotta Ahvenanmaan itsehallintoa ja maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa ei rajoitettaisi, mahdollisen maksunestojärjestelmän on oltava itsehallintolain mukainen valtakunnan ja Ahvenanmaan välisen toimivallan jaon osalta. Esityksessä todetaan, että maksutapahtumia ei estetä, jos pelaajan kotikunta on Ahvenanmaalla. Maakunnan hallitus toteaa kuitenkin, että valtakunta ei voi estolistoja laatimalla tai muilla toimenpiteillä estää Ahvenanmaalla tai laivoilla maakuntapäivien lainkäyttöalueella olevia ihmisiä käyttämästä Paf:in tai muiden peliyhtiöiden pelipalveluita. Valtakunnan lainsäädännöllä ei myöskään voi ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka estäisivät maakuntapäiviä tulevaisuudessa esimerkiksi käyttämästä lainsäädäntövaltaansa siten, että Ahvenanmaalla ja maakuntapäivien lainkäyttöalueella olevilla laivoilla otettaisiin käyttöön yksityisille toimijoille myönnettäviin lisensseihin pohjautuva säännelty pelimarkkina. Ehdotuksen mukaan eston tekninen toteutus perustuisi pelaajan osoitteeseen ja postinumeroon. Siihen ei siis vaadittaisi esimerkiksi ihmisten jäljittämistä ja paikkatietoja, mitä käytetään perusteluna sille, että ehdotuksella ei puututa perustuslain turvaamaan yksityiselämän suojaan (ks. s. 140—141). Sen sijaan järjestelmä ei ole itsehallintolain valtakunnan ja Ahvenanmaan välisen toimivallan jaon mukainen, koska siinä Ahvenanmaalla tai maakuntapäivien lainkäyttöalueella olevilla laivoilla olevia ihmisiä, joiden kotikunta on muualla Suomessa, estettäisiin käyttämästä Paf:in tai muiden peliyhtiöiden pelipalveluita, jos he kuuluvat maksutapahtumia koskevien estojen piiriin. Kuten sanottu, valtakunnan lainsäädäntöä voi soveltaa vain sellaiseen arpajais- ja rahapelitoimintaan, jota järjestetään tai markkinoidaan valtakunnan alueella. Valtakunnan ja Ahvenanmaan välistä toimivallanjakoa sekä maksuestojärjestelmän kytkemistä postinumeroon koskeva ongelma on mainittu esityksessä, jossa todetaan, että toimijat voivat etsiä siihen teknistä ratkaisua (ks. s. 132). Sen sijaan eduskunta ei voi tahallaan hyväksyä sellaista lakia, joka käytännössä ja nykytekniikasta johtuen HE 135/2021 vp:n mukaan olisi itsehallintolain mukaisen valtakunnan ja Ahvenanmaan välisen toimivallan jaon vastainen.

Perusoikeuksia ja oikeussuojaa koskevia näkökulmia

Lakiehdotuksen 62 d §:n 2 momentin mukaan myös luonnollisille henkilöille voitaisiin määrätä seuraamusmaksu rahapeliin markkinointia koskevien säännösten rikkomisesta. Koska säännöksen mahdolliset vaikutukset ahvenanmaalaisiin ovat epäselviä, maakunnan hallitus haluaa tuoda esiin perusoikeuksiin ja lakiehdotuksen 62 d §:n mukaisiin rajoituksiin liittyvät luonnollisten henkilöiden sananvapautta koskevat ongelmat. Osapuolten oikeussuojan kannalta epäilyksiä liittyy myös Poliisihallituksen toimivaltuuksien lisäämiseen ja siihen seikkaan, että kieltoja, joita Poliisihallitus voi antaa koskien rahapeliin järjestämistä, markkinointia ja nyt arpajaislakiin ehdotettavan 62 l §:n mukaan myös maksutapahtumien

toteuttamista, pidennetään samaan aikaan kuin arpajaislain 66 §:n 2 momentin mukaiset kiellot toimeenpannaan valituksista huolimatta.

Varamaneuvos

Harry Jansson

Hallintopäällikkö

John Eriksson

LIITE: Maakunnan hallituksen sisäministeriölle 3.2.2021 antama lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

TIEDOKSI: Ahvenanmaan maakuntapäivät, itsehallintopoliittinen lautakunta
Kansanedustaja Mats Löfström