

Viite

7.1.2021 päivätty lausuntopyyntö
SMDnr-2019-2239

Sisäministeriö

kirjaamo@intermin.fi

Yhteyshenkilö

Hallintopäällikkö John Eriksson

Asia

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

Sisäministeriö on pyytänyt Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta ja Ahvenanmaan raha-automaattiyhdistys Paf:ilta lausuntoa ehdotuksesta arpajaislain ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta. Ahvenanmaan maakunnan hallitus on saanut tutustua vain rajattuun osaan esitysluonnosta ja lakiehdotusta, koska sen muita osia ei ole käännetty ruotsiksi. Kääntämättä ovat muun muassa arpajaislain 1–4 §:n muutokset koskien arpajaisten määritelmää, vaikutusarvioita ja EU-oikeudellisia näkökulmia. Siitä syystä maakunnan hallituksen lausunto ei voi olla kattava, ja se kattaa vain esityksen ja lakiehdotuksen ruotsiksi käännettyt osat. Ottaen huomioon esityksen ja lakiehdotuksen merkittävyyden itsehallinnon ja Paf:in toimintaedellytysten kannalta, maakunnan hallitus lähtee siitä, että sille annetaan tulevaisuudessa mahdollisuus kattavan lausunnon antamiseen. Samalla maakunnan hallitus kuitenkin pitää myönteisenä sitä, että lausuntoa pyydetään jo nyt.

Esityksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja lisäämällä arpajaislakiin tätä tavoitetta tukevia uusia säännöksiä. Tavoitteena on myös Veikkaus Oy:n aseman vahvistaminen Suomen markkinoilla ja sitä kautta myös rahapelien edunsaajien rahoituksen turvaaminen (ks. HE 170/2020 vp, s. 5).

Ehdotuksen mukaan arpajaislakiin lisättäisiin säännökset koskien muun muassa (i) Veikkaus Oy:n rahapelien pelaajien pakollista tunnistautumista, (ii) maksuliikenteen estoja rahapelien saatavuuden estämiseksi arpajaislaissa säädetyn yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolella, (iii) Veikkaus Oy:n rahapelien järjestämisen yhteydessä kertyvän peli- ja pelaajadatan hyödyntämistä, (iv) luonnollisia henkilöitä koskevaa laajennettua arpajaislain vastaisten rahapelien markkinoinnin kieltä sekä (v) hallinnollista seuraamusmaksua arpajaislain vastaisesta markkinoinnista.

Maakunnan hallituksen näkemykset

Ensinnäkin maakunnan hallitus katsoo, että valtakunnassa olisi viisainta ottaa käyttöön lisenssijärjestelmä, koska sen avulla pelejä voidaan valvoa tehokkaasti ja turvata peleistä yleishyödyllisiin tarkoituksiin saatavat tuotot. Lisäksi sellainen malli olisi maakunnan hallituksen arvion mukaan suhteellisen helposti yhdistettävissä Ahvenanmaan itsehallintoon. Maakunnan hallitus esitti 13.10.2020 esitysluonnoksen laatineelle työryhmälle, että lisenssipohjainen säännelty pelimarkkina valtakunnassa ja Ahvenanmaalla olisi paras vaihtoehto rahapelien haittojen vähentämiseksi ja samalla rahapeleistä yleishyödyllisiin tarkoituksiin saatavien tuottojen kasvattamiseksi. Maakunnan hallitus katsoo kuitenkin, että esitysluonnoksessa nyt ehdotettava maksutapahtumien estolistoihin pohjautuva järjestelmä on hyväksyttävissä sillä edellytyksellä, että itsehallintolain säännöksiä ja Korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2005:27, valtakunnansyyttäjän 29.3.2012 asiassa E12/382 antamaan päätökseen 12/168 ja poliittisiin sopimuksiin perustuvaa niin sanottua linnarauhaa kunnioitetaan. Näillä edellytyksillä, ja mikäli järjestelmässä ei vaadita ihmisten jäljittämistä, maakunnan hallitus kannattaa esityksessä ehdotettua mallia.

Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetään (1144/1999). Ahvenanmaan perussäädökset, eli Ahvenanmaan itsehallintolaki ja Ahvenanmaan maanhankintalaki, hyväksytään molemmat omassa säätämisyksityksessään. Niitä voidaan muuttaa tai ne voidaan kumota vain perustuslainsäätämisyksityksessä ja eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Näistä perussäädöksistä ei myöskään voi poiketa muutoin kuin samassa säätämisyksityksessä. Vaikeutettu säätämisyksitys merkitsee sitä, että Ahvenanmaan perussäädösten voimassaolo on vain osittain johdettavissa perustuslaista. Itsehallintolain voimassaolo oman säätämisyksityksen 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 perustuslainsäätämisyksityksessä, mihin viitataan myös Ahvenanmaan sopimuksessa, itsehallintolaki sai perustuslakiin verrattavan hierarkkisen aseman. Näiden tosiseikkojen perusteella tulisi muuttaa esitysluonnoksen muotoilu: *"Ahvenanmaan maakunnalla on perustuslain 120 §:n mukaan itsehallinto sen mukaan kuin itsehallintolaissa erikseen säädetään"*. Ahvenanmaan itsehallinto ei perustu Suomen perustuslakiin, vaan se on omanlaisensa laki (sui generis). Esityksessä ja lakiehdotuksessa käytetään myös ilmausta "Manner-Suomi", joka ei vastaa vakiintunutta käsitettä, joten ilmaus olisi korvattava termillä "valtakunta".

Jotta Ahvenanmaan itsehallintoa ja maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa ei rajoitettaisi, mahdollisen maksunestojärjestelmän on oltava itsehallintolain mukainen valtakunnan ja Ahvenanmaan välisen toimivallan jaon osalta. Ahvenanmaan maakuntapäivillä on

lainsäädäntövalta pelejä ja arpajaisia koskevissa asioissa. Lainsäädäntövalta on pois sulkeva. Ahvenanmaalla on siis alalla oma lainsäädäntönsä, arpajaisia koskeva maakuntalaki (1966:10), joka on hyväksytty Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaisesti. Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:n mukaan itsehallintolakia voi muuttaa ja siitä voi poiketa vain maakuntapäivien suostumuksella.

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 pelipalveluita. Valtakunnan lainsäädännöllä ei myöskään voi ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka estäisivät maakuntapäiviä tulevaisuudessa esimerkiksi käyttämästä lainsäädäntövaltaansa siten, että Ahvenanmaalla ja maakuntakuntapäivien lainkäyttöalueella olevilla laivoilla otettaisiin käyttöön yksityisille toimijoille myönnettäviin lisensseihin pohjautuva säännelty pelimarkkina. Esityksessä ei kerrota, miten estot teknisesti otettaisiin käyttöön siten, että ne eivät koskisi maksuja sellaisille pelioperaattoreille, joilla Ahvenanmaan arpajaislainsäädännön nojalla on oikeus tarjota pelipalveluita Ahvenanmaalla ja laivoilla. Tämä asia pitäisi selvittää tarkemmin.

Lisäksi esitysluonnoksessa lukee, että: *"Ottaen huomioon itsehallintolain toimivallanjakosäntely ja korkeimman oikeuden edellä mainitut ratkaisut, valtakunnan lakia voidaan soveltaa vain siltä osin kuin arpajais- tai rahapelitoiminta on toimeenpantu tai markkinoitu valtakunnassa. Rahapelin toimeenpanona valtakunnassa tai rahapelin markkinointina ei voida pitää esimerkiksi ahvenanmaalaisen toimijan pelkkää suomenkielisten pelisivustojen saatavilla oloa internetissä (vrt. voimassa olevan arpajaislain 4 §:n 8 kohta). Myös perustuslakivaliokunta on todennut, että hallinnollisia pakkokeinoja voidaan kohdistaa Ahvenanmaalla toimivaan toimijaan vain, jos rahapelitoimintaa on toimeenpantu valtakunnan alueella. Arpajaislaissa säädettyjä hallinnollisia pakkokeinoja voidaan siis kohdistaa tai rikoslakia soveltaa yritykseen tai yhdistykseen, jolla on kotipaikka Ahvenanmaalla, ainoastaan, jos tällainen toimija aktiivisilla toimillaan markkinoisi tai panisi toimeen rahapelejänsä valtakunnan alueella. Ehdotettujen säännösten soveltaminen on oikeuskäytännön varassa."*

Yllä olevan perusteella maakunnan hallitus lähtee siitä, että valtakunnan ja Ahvenanmaan välinen niin sanottua linnarauhaa koskeva sopimus on edelleen voimassa, mikä vahvistettiin pääministeri Antti Rinteen ja pääministeri Sanna Marinin hallituksia muodostettaessa. Sillä edellytyksellä, että Paf ei markkinoi pelipalveluitaan valtakunnassa, Paf:in katsotaan harjoittavan laillista toimintaa Suomessa valtakunnansyyttäjän 29.3.2012 asiassa E12/382 antaman päätöksen 12/168 perusteella. Valtakunnassa olevien asiakkaiden katsotaan voivan pelata Paf:in verkkopelejä niin kauan kuin nämä edellytykset täyttyvät. Maakunnan hallituksen mielestä esityksestä tulisi suoraan käydä ilmi, että Paf:in nykyisen toiminnan katsotaan olevan laillista, ja että valtakunnan arpajaislain muutoksia koskevalla ehdotuksella

ei ole tarkoitus muuttaa tätä seikkaa. Tämä on tärkeää, jotta sen tulkinta, mitä pidetään luvattomana rahapelien järjestämisenä tai markkinointina ei muuttuisi vastoin niitä edellytyksiä, jotka käyvät ilmi Korkeimman oikeuden ratkaisusta KKO 2005:27 ja valtakunnansyyttäjän 29.3.2012 asiassa E12/382 antamasta päätöksestä 12/168, joihin Paf:in nykyinen toiminta perustuu.

Jos uusi estolistoihin perustuva järjestelmä otetaan käyttöön, esityksessä on siis tarpeen selvästi määritellä, mitä markkinoinnilla tarkoitetaan, jotta Paf:in toiminnan osalta ei tule mitään epäselvyyksiä uuden lain tullessa voimaan. Jotta maakunnan hallitus voisi hyväksyä uuden järjestelmän, markkinoinnin käsitteen määritelmä ei saa millään tavoin rajoittaa Paf:in nykyistä toimintaa, jonka on yllä mainitulla tavalla katsottu olevan laillista. Jos Paf laitettaisiin "estolistalle" siten, että maksutapahtumia Paf:ille ja Paf:ilta rajoitettaisiin, on varmistuttava siitä, että kaikilla Ahvenanmaalla tai laivalla maakuntapäivien lainkäyttöalueella oleskelevilla henkilöillä kuitenkin olisi oikeus hyödyntää Paf:in pelipalveluita itsehallintolain mukaisen toimivallan jaon mukaan. Henkilön kotikuntaan perustuva sääntely tai tekninen ratkaisu on siis itsehallintolain toimivallan jaon mukainen vain, jos Paf:ia ei laiteta estolistalle ja Ahvenanmaan alueella tai maakuntapäivien lainkäyttöalueeseen kuuluvilla laivoilla olevat henkilöt voivat edelleen hyödyntää eston piirissä olevien rahapeliyhteisöjen pelipalveluita.

Koska esityksen ja lakiehdotuksen tarkoituksena ei saatavilla olevan aineiston valossa ole muuttaa rahapelien luvattoman järjestämisen tai markkinoinnin määritelmää, muotoilu *"yksinoikeuden ulkopuolella harjoitettavien pelien saatavuuden estämiseksi"* on muutettava kauttaaltaan esityksessä siten, että ehdotuksen tavoitteena on *"estää valtakunnassa luvattomasti järjestettävien ja markkinoitavien pelien saatavuus"*. Voimassa olevan arpajaislain (1047/2001) 4 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan pelkästään ulkomaisen tai ahvenanmaalaisen arpajaisverkkosivuston olemassaolon sähköisessä tietoverkossa, kielestä riippumatta, ei katsota olevan luvatonta rahapelien järjestämistä eikä luvatonta rahapelien markkinointia valtakunnassa.

Maakunnan hallitus ei voi antaa kattavaa lausuntoa, koska sillä ei ole ollut käytettävissään esitystä ja lakiehdotusta kokonaisuudessaan ruotsiksi, mutta se haluaa siitä huolimatta tuoda esiin mahdollisia ongelmia liittyen perusoikeuksiin ja luonnollisten henkilöiden sananvapautta koskeviin rajoituksiin erityisesti arpajaislain 62 d §:stä johtuen. Osapuolten oikeussuojan kannalta epäilyksiä liittyy myös Poliisihallituksen toimivaltuuksien lisäämiseen ja siihen seikkaan, että kieltoja, joita Poliisihallitus voi antaa koskien rahapelien 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.

Lopuksi

Maakunnan hallitus edellyttää, että Paf:in nykyinen toimintatapa ja se, että valtakunnassa olevat asiakkaat pelaavat Paf:in verkkopelejä ei työryhmän esitysluonnoksen mukaan ole peruste Paf:in estämiselle. Nyt ehdotettavaa säännöstöä on kuitenkin täsmennettävä esityksessä siten, että siitä ilmenee selvästi, missä tilanteissa maksujen estäminen voi tulla kysymykseen. Maakunnan hallitus katsoo, että esityksestä tulisi myös käydä ilmi, että ehdotus ei vaikuta Paf:in toimintaan, koska Paf tällä hetkellä täyttää markkinointia koskevat vaatimukset, jotka asetetaan uudessa järjestelmässä, koska vaatimuksia ei muuteta ehdotuksella. Koska esitysluonnoksesta ei yksityiskohtaisesti käy ilmi, miten valtakunnassa on ajateltu, että uusi järjestelmä olisi tarkoitus rakentaa, maakunnan hallitus ei voi tarkemmin ottaa kantaa siihen, että aiheutuuko esityksestä ongelmia Ahvenanmaan itsehallinnolle. Maakunnan hallitus viittaa kuitenkin aiemmin ministeriön työryhmälle esittämiinsä näkemyksiin ja toteaa, että nyt on varmistettava, että niissä esiin tuoduilta ongelmilta vältytään valtakunnan uutta järjestelmää kehitettäessä. Kunhan Paf:ia ei laiteta estolistalle ja kunhan Ahvenanmaan alueella tai laivalla maakuntapäivien lainkäyttöalueella olevat henkilöt edelleen voivat hyödyntää estettyjen rahapeliyhteisöjen pelipalveluita, voidaan suunniteltu järjestelmä sopeuttaa itsehallintolain mukaiseen Ahvenanmaan ja valtakunnan väliseen toimivallan jakoon.

Maakunnan hallitus on valmis jatkamaan vuoropuhelua ministeriön kanssa Ahvenanmaahan ja sen itsehallintoon liittyvien mahdollisten epäselvyyksien selvittämiseksi.

Varamaaneuvos

Harry Jansson

Hallintopäällikkö

John Eriksson

LIITE: Maakunnan hallituksen 13.10.2020 antama lausunto koskien maksuliikenteelle asetettavien estojen käyttöönottamista yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen rajoittamiseksi

TIEDOKSI: Ahvenanmaan maakuntapäivät, itsehallintopoliittinen lautakunta
Kansanedustaja Mats Löfström
Lainsaadantoyksikko_poliisiosasto@intermin.fi