

Veli-Pekka Viljanen

HE 135/2021 vp laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 23.11.2021

Hallituksen esityksellä muutettaisiin useita arpajaislain säännöksiä. Esityksen tavoitteena on muun muassa ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja lisäämällä arpajaislakiin tätä tavoitetta tukevia uusia säännöksiä. Esitykseen sisältyy hyvin yksityiskohtainen esityksen suhdetta perustuslakiin koskeva osio (HE, s. 138-158). Arvioni mukaan valtiosääntöoikeudellisesti keskeisimmät ehdotukset liittyvät rahapelien markkinointiin (14 b §), ehdotettuun seuraamusmaksuun rahapelien markkinointia koskevien säännösten rikkomisesta (62 d – 62 k §) sekä maksutapahtumien käynnistämistä ja toteuttamista koskevaan kieltoon (62 l – 62 m §). Keskityn lausunnossani tarkastelemaan mainittuja ehdotuksia.

1. Rahapelien markkinointi ja hallinnollinen seuraamusmaksu

Arpajaislain rahapelien markkinointia koskevaa 14 b §:ää ehdotetaan muutettavaksi. Säännöksen 1 momentin mukaan Veikkaus Oy saa markkinoida rahapelejä ja yhtiötä, jos markkinointi on määrältään, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista sekä välttämätöntä rahapelikäynnin ohjaamiseksi arpajaislain nojalla harjoitettavaan rahapelitoimintaan ja vähemmän taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaan rahapelaamiseen. Pykälän 2 momentti sisältää 12-kohtaisen luettelon kielletyistä markkinoinnin tavoista. Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan viimeisenä kohtana luettelossa on rahapelaamisen edistäminen ”muulla 1 – 11 kohdassa tarkoitettua tapaa vastaavalla tavalla”. Pykälän 3 momentissa kiellettäisiin markkinoinnin kohdistaminen alaikäisiin tai muutoin haavoitetussa asemassaoleviin henkilöihin. Pykälän 4 ja 5 momentissa rajoitettaisiin tiettyjen rahapelien markkinointia tiettyihin pelitiloihin. Pykälän 7 momentti sisältää vaatimuksia markkinoinnissa esitettävistä tiedoista. Pykälän 8 momentissa rajoitetaan markkinoinnin kohdistamista pelaajille, jotka ovat asettaneet itselleen pelaamista koskevia estoja.

Sääntelyä on arvioitava ensinnäkin suhteessa perustuslain 12 §:ssä turvattuun sananvapauteen. Sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin, mutta niihin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällöllisellä ydinalueella olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (esim. PeVL 54/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2010 vp, s. 2). Markkinoinnin pitkälle menevillä rajoituksilla puututaan myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen.

Ehdotettu sääntelyn arvioinnin kannalta merkityksellinen on erityisesti perusoikeusrajoituksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus. Ehdotettu 14 b § sisältää lukuisia varsin tulkinvaraisia määreitä. Tällainen on esimerkiksi 1 momentin vaatimus, jonka mukaan markkinoinnin tulee olla määrältään, laajuudeltaan ja toistuvuudeltaan ”maltillista”. Sama koskee useita 2 momentissa lueteltuja kiellettyjä markkinoinnin tapoja: ”rahapelaamisen ihannoiminen” (1 kohta), ”rahapelaamisen arkipäiväistäminen” (3 kohta), ”rahapelaamisen esittäminen keinoksi henkilön taloudellisen aseman parantamiseksi” (4 kohta) ja yleislauseke: ”muu 1 – 11 kohdassa tarkoitettua tapaa vastaava tapa” (12 kohta).

Perustuslakivaliokunta on tosin aikaisemmin katsonut mainonnan pitkälle menevät rajoitukset mahdollisiksi esimerkiksi alkoholilain yhteydessä (ks. PeVL 54/2006 vp, s. 2-3). Perustuslakivaliokunta on myös ”tavoitteiltaan samantyyppisiin” alkoholilain mainonnan rajoituksiin viitaten pitänyt perustuslain kannalta ongelmattomina aikaisempia (tosin nyt ehdotettuja täsmällisempiä) arpajaislainsäädäntöön sisältyviä mainonnan rajoituksia huolimatta siitä, että rajoitukset olivat valiokunnan mukaan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta melko väljiä (PeVL 15/2010 vp, s. 3).

Vaikka perustuslakivaliokunta on aiemmin hyväksynyt suhteellisen väljän rahapelien markkinoinnin rajoituksia koskevan sääntelyn, on otettava huomioon, että ehdotus sisältää uutena elementtinä seuraamusmaksun rahapelien markkinointia koskevien säännösten rikkomisesta (62 d §). Seuraamusmaksu voidaan 62 d §:n 1 momentin mukaan määrätä sille rahapelin toimeenpanijalle tai elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan rikkoo 14 b §:n rahapelien markkinoinnista annettuja säännöksiä. Seuraamusmaksu voitaisiin 62 d §:n mukaan määrätä myös sille rahapelin toimeenpanijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle, joka tahallaan rikkoo 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä markkinointikieltoa.

Seuraamusmaksun suuruus perustuisi kokonaisarviointiin. Lakiehdotuksen 62 e §:n 1 momentissa lueteltaisiin kokonaisarvioinnissa huomioon otettavat seikat. Seuraamusmaksu olisi

suuruudeltaan varsin tuntuva. Rahapelien toimeenpanijalle tai elinkeinonharjoittajalle määrättävä seuraamusmaksu voisi olla suuruudeltaan 10 000 – 5 miljoonaa euroa. Luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu voisi olla suuruudeltaan 500 – 40 000 euroa.

Perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että hallinnollisen seuraamuksen määrittämisessä on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Näistä syistä laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (ks. esim. PeVL 9/2019 vp, s. 2).

Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei sääntelyn tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa. Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt hallinnollisten sanktioiden oikeasuhtaisuuden kannalta merkittävinä paitsi säännöksiä sanktioiden euromääräisestä suuruudesta myös säännöksiä seuraamuksen suuruuden määräytymisessä huomioon otettavista seikoista ja seuraamusmaksun määrittämättä jättämisestä. Valiokunnan mielestä myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on perusteltua, että seuraamusmaksuja koskevissa säännöksissä ilmenee nimenomaisesti niiden määrittämisen olevan harkinnanvaraista (ks. PeVL 2/2019 vp, s. 7).

Ehdotetun seuraamusmaksujärjestelmän liittäminen arpajaislain rahapelien markkinointia koskeviin rajoituksiin korostaa vahvasti vaatimusta, jonka mukaan rahapelaamisen markkinoinnin rajoitukset tulee kirjoittaa riittävän selkeästi. Tässä suhteessa osa 14 b §:n rajauksista on mielestäni kirjoitettu liian avoimiksi ja tulkinnanvaraisiksi. Pykälän yksityiskohtaiset perustelutkaan eivät täsmennä, mitä tarkoitetaan ”maltillisuudella” kyseisessä asiayhteydessä tai milloin on kyseessä rahapelaamisen kielletty ”arkipäiväistäminen” (HE, s. 99-101). Rahapelaamisen yhteydessä saattaa olla tulkinnanvaraista, milloin esimerkiksi rikotaan kieltoa esittää rahapelaaminen keinona taloudellisen aseman parantamiseksi, jne. Tämän tyyppinen sääntely sopisi sinänsä esimerkiksi Veikkaus Oy:n eettisiin sääntöihin, mutta merkittävästi ongelmallisempaa on kytkeä siihen suuruudeltaan varsin ankara hallinnollinen seuraamusmaksu. Katson, että

tällaisessa asiayhteydessä olisi valtiosääntöoikeudellisesti välttämätöntä täsmentää ehdotetun 14 a §:n sisältämien markkinoinnin rajoitusten sisältöä ja näin lisätä sääntelyn ennakoitavuutta.

Seuraamusmaksun oikeasuhtaisuuden kannalta on huomionarvoista, että sitä määrittäessä otetaan huomioon muun muassa rikkomuksen laatu, laajuus, vakavuus ja kesto aika, rikoksella saavutettu hyöty sekä toimet vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi (62 e § 1 mom.). Seuraamusmaksua ei myöskään esitettäisi määrättäväksi eikä määrätä, jos rikkomus on vähäinen tai sen määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana taikka jos asianomainen taho on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi välittömästi sen havaitsemisen jälkeen eikä rikkomus ole vakava tai toistuva (62 f §). Erityistä merkitystä on myös sillä, että seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä olisi markkinoinnista annettujen säännösten rikkomisen tahallisuus (62 d § 1 mom.).

Oikeusturvan kannalta on huomionarvoista, että seuraamusmaksun määräisi riippumaton tuomioistuin, markkinaoikeus (62 h §), jonka päätöksestä olisi valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen (62 i §).

Lakiehdotuksen 62 d §:n perusteluissa todetaan, että seuraamusmaksua tulisi käyttää vain sellaisissa tapauksissa, joissa rikkomus ”osoittaa selkeää piittaamattomuutta” noudattaen arpajaislain 14 b §:ää tai 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua kieltoa (HE, s. 127). Tämä seuraamusmaksun viimesijaisuus ei aivan selvästi ilmene seuraamusmaksua koskevista säännöksistä. Säännöksen soveltamiskynnyksen korottaminen säädöstekstiä täsmentämällä lieventäisi omalta osaltaan epäilyjä, jotka kohdistuvat seuraamuksen oikeasuhtaisuuteen.

2. Maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskeva kielto

Lakiehdotuksen 62 l §:n 1 momentin mukaan Poliisihallituksen tulee pitää yleisessä tietoverkossa saatavilla luetteloa sellaisista rahapeliin toimeenpanijoista, jotka markkinoivat rahapelejä 62 §:n 2 momentin 1 kohdan vastaisesti ja joiden rahapeliin toimeenpanon Poliisihallitus on kieltänyt. Pykälän 2 momentin mukaan maksupalveluntarjoaja ei saa toteuttaa eikä käynnistää rahapelaamista koskevaa maksutapahtumaa, jossa maksajana on pelaaja ja maksunsaajana 1 momentissa tarkoitettu rahapeliin toimeenpanija tai päinvastoin.

Kyse olisi sellaisesta yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisista rahapeliyhteisöistä, jotka erilaisilla markkinointitoimillaan tietoisesti ja tarkoituksella rikkoivat tai pyrkivät kieltämään arpajaislain 62 §:ssä säädettyä kieltoa markkinoida muita kuin Veikkaus Oy:n rahapelejä. Kiellolla

suojattaisiin siten ensisijaisesti Veikkaus Oy:n yksinoikeutta toimeenpanna rahapelejä Manner-Suomessa (HE, s. 130-131).

Kielto kohdistuisi sekä tilanteeseen, jossa rahapelin pelaamiseksi edellytettävä pelipanos maksetaan, että maksutapahtumiin, joissa vastaanottaja on pelaaja eli kielto kohdistuisi myös pelaajan rahapelaamisesta saamien voittojen välittämiseen (ks. HE, s. 151).

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momenttiin perustuvan omaisuuden suojan sekä perustuslain 18 §:n 1 momentin turvaaman elinkeinovapauden näkökulmasta. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että vedonlyöntiä ja pokerin pelaamista harjoitetaan osin ammattimaisesti. Ammatikseen pokeria pelaavia henkilöitä arvioidaan olevan useita satoja ja urheiluvedonlyöntiä useita kymmeniä. Maksuliikenteen estot voisivat esityksen perusteluissa esitetyn arvion mukaan vaikuttaa kielteisesti ammattipelaajien oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla (HE, s. 78).

Sääntelyn perustuslaillisen arvion kannalta on mielestäni merkitystä sillä, että osallistumista muun kuin Veikkaus Oy:n toimeenpanemiin rahapeleihin ei ole suoranaisesti kielletty. Pelaaja on siten saanut mahdolliset voittonsa laillisesti. Koska pelivoitot on saatu pelaajan näkökulmasta täysin laillisesti, nauttivat ne myös perustuslain 15 §:n mukaista omaisuudensuojaa. Jos maksuliikkeen esto kohdistetaan myös rahapelien toimeenpanijan pelaajalle suorittamiin maksutapahtumiin, merkitsee tämä nähdäkseni puuttumista sekä henkilön ansaitsemaan omaisuuden (PL 15 § 1 mom.) että hänen oikeuteensa hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla (PL 18 § 1 mom.). Perusoikeusrajoitus on tältä osin merkittävä, koska se voi estää kokonaisuudessaan henkilön laillisesti ansaitsemien pelivoittojen suorittamisen hänelle. Rajoituksen tarkoituksena oleva Veikkaus Oy:n yksinoikeuden suojaamispyrkimys ei käsitäkseni mukaan muodosta riittävää perustetta näin pitkälle menevään perusoikeusrajoitukseen. Tilanne olisi erilainen, jos pelaaminen pykälässä tarkoitettun rahapelin järjestäjän toimeenpanemissa rahapeleissä olisi lailla selkeästi kielletty. Lainvastaisesti hankitut pelivoitot eivät nauttisi silloin perustuslain omaisuudelle antamaa suojaa.

Edellä esitetyin perustein katson, että lakiehdotuksen 62 l §:n 2 momentista on valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämätöntä poistaa 2 kohta, jonka mukaan maksupalveluntarjoaja ei saa toteuttaa tai käynnistää rahapelaamista koskevaa maksutapahtumaa, jossa maksajana on 1 momentissa tarkoitettu rahapelien toimeenpanija ja maksunsaajana pelaaja. Sen sijaan vastaavaa

ongelmaa ei ole 2 momentin 1 kohdan tarkoittamassa maksutapahtumien kiellossa, jossa maksajana on pelaaja ja maksusaajana rahapelien toimeenpanija.