

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 23/2000 vp**

Hallituksen esitys arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä helmikuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 197/1999 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Tuula Sundström ja lainsäädäntöneuvos Jouni Laiho, sisäasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Martti Simola, oikeusministeriö
- hallituksen jäsen Seppo Henriksson, puheenjohtaja Jarmo Sainio ja varapuheenjohtaja Jouko Kousa, Automaattivuokraajat ry
- professori Mikael Hidén
- professori Arvo Myllymäki
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Ilkka Saraviita
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Timonen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi arpajaislaki sekä muutettavaksi eräitä uudistukseen liittyviä muita lakeja.

Ehdotus arpajaislaiksi sisältää säännökset arpajaisten toimeenpanosta ja toimeenpanon valvonnasta, arpajaisten tuottojen tilittämisestä ja käyttötarkoituksista sekä tuottojen käytön valvonnasta. Arpajaisten toimeenpano on ehdotetun pääsäännön mukaan edelleen luvanvaraista. Lupa arpajaisten toimeenpanoon voidaan antaa vain yleishyödylliselle yhteisölle varojen hankkimiseksi yleishyödyllisen toiminnan edistämiseen. Erityinen rahapelilupa taas voidaan antaa

vain rahapeliä toimeenpanoa varten perustetuille yhteisöille laissa määriteltujen pelien toimeenpanoa varten.

Rahapeliä tuotot ehdotetaan otettavaksi vuosittain valtion talousarvioon. Tämän vuoksi ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan talousarviovuoden alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arpajaisten toimeenpanoa pidetään erityislaatuise-
na taloudellisen toiminnan muotona, jota ei pääsäännön mukaan lueta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden piiriin kuuluvaksi. Lisäksi esityksessä arvioidaan

lakiehdotusten säännöksiä perustuslain 8 §:n, 10 §:n 1 momentin ja 21 §:n kannalta. Esityksessä päädytään katsomaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin tarkoituksenmu-

kaisena, että perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä asioita sisältävästä esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Arpajaisten toimeenpanon luvanvaraisuus

Yleistä. Arpajaisten toimeenpano on arpajaislakiehdotuksen pääsäännön mukaan luvanvaraista. Valiokunnan mielestä arpajaisten toimeenpano on sellaista varojen hankkimiseen tähtäävää taloudellista toimintaa, jota koskevia rajoituksia tulee arvioida perustuslaissa turvatun elinkeinovapauden kannalta.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (ks. esim. PeVL 4/2000 vp ja PeVL 35/1998 vp) pitänyt elinkeinovapautta perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista. Luvanvaraisuudesta on kuitenkin aina säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoimista. Tässä suhteessa merkitystä on mm. sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät ns. sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti.

Arpajaisten toimeenpano on elinkeinovapauden näkökulmasta sellaista erityislaatuista taloudellista toimintaa, jonka luvanvaraistamista on pidettävä hyväksyttävänä arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, arpajaisista aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi sekä rikosten ja väärinkäytösten estämiseksi. Arpajaisten määritelmä lakiehdotuksen 2 §:n

1 momentissa saattaa käytännön tilanteissa osoittautua tulkinnanvaraiseksi erityisesti kun on arvioitava, perustuuko osallistujan mahdollinen voitto sattumaan. Valiokunta tähdentää, että perustuslain kannalta tällaista määritelmäsäännöstä on tulkinnanvaraisissa tapauksissa sovellettava supistavasti.

Arpajaislakiehdotuksen mukaan oikeus panna arpajaiset toimeen on vain lain 5 §:ssä tarkoitetuilla yleishyödyllisillä yhteisöillä ja säätiöillä. Lisäksi arpajaisluvan saamisen yleisenä edellytyksenä on, että arpajaiset pannaan toimeen lain 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti varojen hankkimiseksi yleishyödyllisen toiminnan edistämiseen. Valiokunnan mielestä on perusteltua, että ihmisten pelihaluun perustuvaa arpajaisoimintaa ei ainakaan laajamittaisesti harjoiteta yksityisen voiton tavoittelemiseksi. Arpajaisten toimeenpano-oikeutta voidaan siten rajoittaa arpajaisten tuottojen käyttämiseksi sosiaalisiin, sivistyksellisiin ja muihin yleishyödyllisiin ja aatteellisiin tarkoituksiin. Valiokunta kuitenkin korostaa, että lain 5 ja 7 §:ssä käytettyä ilmaisua "yleishyödyllinen" on tulkittava laajentavasti, jotta arpajaisten toimeenpano-oikeutta ei käytännössä tarpeettomasti rajoiteta.

Yksinoikeus rahapelitoiminnan harjoittamiseen. Arpajaislakiehdotuksen 11 §:n mukaan rahapelilupa voidaan antaa erikseen pykälän 2 momentissa tarkoitettuja rahapelitoiminnan eri muotoja varten. Rahapelilupa annetaan yksinoikeutena siten, että kutakin rahapelitoiminnan muotoa varten annetaan kerrallaan vain yksi lupa. Rahapelilupa on määräaikainen ja se voidaan antaa enintään viideksi vuodeksi.

Uhkapeliluonteisiin rahapeleihin liittyy muuhun arpajaisoimintaan verrattuna siinä määrin

suurempia sosiaalisten haittojen, väärinkäytösten ja oikeusturvan riskejä, että ehdotettua yksinoikeuteen perustuvaa sääntely- ja lupajärjestelmää voidaan pitää perustuslain kannalta hyväksyttävänä. 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.

Luvan antamisen yleiset edellytykset. Arpajaisluvan myöntämisedellytyksistä tulee säätää riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Sääntelyn tarkkuuden merkitystä korostaa, että lupa voidaan lain 8 §:n nojalla peruuttaa, jos sen saaja ei enää täytä luvan myöntämisen edellytyksiä. Lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin 2 kohdan säännös arpajaisten tarkoituksenmukaisuudesta yleisen edun kannalta voi käytännössä rajoittaa arpajaisten toimeenpano-oikeutta enemmän kuin on välttämätöntä hyväksyttävien päämäärien saavuttamiseksi. Sama koskee 3 kohdan säännöstä luvan hakijan vakiintuneesta ja moitteettomasta toiminnasta. Valiokunnan mielestä 2 kohtaa on syytä muuttaa niin, että arpajaisten toimeenpano ei ole yleisen edun kannalta ilmeisen epätarkoituksenmukaista, ja 3 kohtaa niin, että lupaviranomaisella ei ole perusteltua syytä epäillä hakijan toimivan arpajaistoiminnasta annettujen säännösten ja määräysten vastaisesti.

Lupaharkinta. Ehdotetut säännökset luvan myöntämisestä eri arpajaismuotoihin on muotoiltu viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan viittaaviksi. Kirjoittamistapa ei ole ongelmallinen luvan myöntämisen yleisiä edellytyksiä koskevassa 7 §:n 1 momentissa. Viranomaisen harkintavaltaan viittaavaa muotoilua voidaan pitää perusteltuna rahapelilupaa koskevassa 11 §:ssä. Sen sijaan valiokunta pitää rajoitusten oikeasuhtaisuuden ja sääntelyn täsmällisyyden vuoksi välttämättömänä, että säännökset tavara-arpajaisluvan (26 §), bingoluvan (33 §) ja

tavaravoittoautomaattiluvan (38 §) myöntämisestä tarkistetaan lupaviranomaisen sidottua harkintaa osoittaviksi. Samoin tulee tarkistaa arpajaislain 58 §:n 1 momentin säännös tarkastuslaitoksen määräämisestä (vrt. 4. lakiehdotuksen 7 §). Näin muutettuna lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Luvan peruuttaminen. Arpajaislupa voidaan lakiehdotuksen 8 §:n mukaan peruuttaa mm. silloin, jos luvansaaja on toiminut olennaisesti vastoin lakia. Säännös on tarpeettoman väljä, kun siinä viitataan lain rikkomiseen yleensä. Valiokunnan mielestä luvan peruuttamisen edellytyksiä on syytä tarkistaa siten, että kyse on nimenomaan arpajaistoiminnan kannalta olennaisesta lain rikkomisesta.

Pienarpajaiset. Arpajaislain 27 §:n 1 momentti koskee pienarpajaisten toimeenpanoa ilman lain 25 ja 26 §:ssä tarkoitettua tavara-arpajaislupaa. Ehdotuksen mukaan arpojen yhteenlaskettu myyntihinta ei saa ylittää asetuksessa säädettyä markkamäärää. Koska elinkeinovapautteen liittyvän oikeuden perusteista tulee perustuslain 18 §:n 1 momentin ja 80 §:n 1 momentin mukaan säätää lailla, ei ilman lupaa järjestettävien pienarpajaisten ylintä sallittua kokonaisyntihintaa voida jättää ehdotetulla tavalla asetuksella säänneltäväksi. Ehdotusta on tämän vuoksi välttämätöntä tarkistaa esimerkiksi niin, että kokonaisyntihinnan yläraja käy ilmi laista. Näin täsmennettynä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Arpajaislakiehdotuksen 27 §:n 2 momentin mukaan koululuokalla tai sitä vastaavalla opintoryhmällä on oikeus panna toimeen pienarpajaiset opiskelun tai opiskelua tukevan harrastustoiminnan edistämiseksi ilman tavara-arpajaislupaa. Valiokunnan mielestä pienarpajaisten toimeenpano-oikeus tulee koululuokkien ja opintoryhmien lisäksi ulottaa koskemaan muitakin vapaamuotoisia harrastusryhmiä. Sellaisia painavia yhteiskunnallisia syitä ei valiokunnan käsityksen mukaan ole, joiden vuoksi erilaisilla harrastusryhmillä ei voisi olla tällaista oikeutta.

Arvauskilpailut. Arpajaislakiehdotuksen 31 §:n perusteella arvauskilpailujen toimeenpano on luvanvaraista lain 27 §:ssä tarkoitettuja pien-arpajaisia lukuun ottamatta.

Valiokunta ei ole vakuuttunut sellaisten hyväksyttävien ja painavien yhteiskunnallisten syiden olemassaolosta, joiden vuoksi arvauskilpailujen sääntely ja valvonta olisi välttämättä toteutettava luvanvaraistamalla niiden toimeenpano. Yleishyödyllisten yhteisöjen yleishyödyllisen toiminnan edistämiseksi toimeenpanemiin arvauskilpailuihin ei valiokunnan käsityksen mukaan liity samankaltaisia väärinkäytösten ja sosiaalisten haittojen riskiä kuin uhkapeliluonteiseen rahapeli-toimintaan tai muuhun laajamittaiseen arpajaistoimintaan. Arvauskilpailujen toimeenpanon tarpeellinen valvonta voi perustua esimerkiksi lupajärjestelmää kevyempään ilmoitus- ja tilitysmenettelyyn. Arvauskilpailujen rajaaminen yhden kihlakunnan alueelle menee sekin valiokunnan mielestä pidemmälle kuin hyväksyttävien syiden vuoksi on välttämätöntä. Arvauskilpailujen toimeenpano on näin ollen jätettävä ehdotetun lupasääntelyn ulkopuolelle ja lakiehdotuksesta poistettava arvauskilpailujen toimeenpanoa koskeva alueellinen rajoitus. Näin muutettuna lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Arpajaislakiehdotuksen 67 §:n 1 momentin 10 kohta sisältää valtuuden säätää asetuksella arvauskilpailujen kohteesta. Valtuutus on tarpeettoman avoin. Valiokunnan mielestä asetuksella ei tule voida säätää esimerkiksi siitä, mistä asioista arvauskilpailuja voidaan järjestää. Valtuussäännöstä on siten välttämätöntä täsmentää tai se on poistettava laista, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Arvauskilpailujen kohdetta koskevista yleisistä vaatimuksista voidaan tarvittaessa säätää lailla.

Eräitä peliautomaatteja ja pelilaitteita koskevat poikkeukset

Arpajaislakiehdotuksen 56 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan elinkeinonharjoittajalle voidaan lain 5 ja 7 §:n säännösten estämättä antaa lupa pitää yleisön käytettävänä maksua vastaan

käsinpyörítettäviä onnenpyöriä sekä sellaisia mainitussa lainkohdassa tarkoitettuja peliautomaatteja ja -laitteita, jotka on hankittu ennen 1 päivää kesäkuuta 1970. Ehdotus vastaa nykyistä oikeustilaa eikä sillä puututa näiden laitteiden omistus- tai hallintasuhteisiin. Laitteita voidaan siten edelleen pitää ansiotarkoituksessa yleisön käytettävänä tai ne voidaan luovuttaa esimerkiksi toiselle elinkeinonharjoittajalle, joka niin ikään voi saada tässä lainkohdassa tarkoitettua lupaa.

Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattu elinkeinovapauden ja 15 §:n 1 momentissa turvattu omaisuuden suojan kannalta on pulmallista, että arpajaislain 56 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen lupien myöntämistä koskeva säännös on muotoiltu viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan viittaavaksi. Säännös tulee kirjoittaa viranomaisen oikeusharkintaa osoittavaksi, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Rahapeli-toiminnan tuottojen käyttötarkoitukset

Arpajaislain 17 §:n 1 momentin mukaan raharpajaisien sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuotto käytetään urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteeseen, taiteeseen ja nuorisotyön edistämiseen. Lain 18 §:n 1 kohdan mukaan valtion talousarvioon otetaan vuosittain mainittuja arpajaismuotoja toimeenpanevan rahapeliyhteisön tuottoa vastaava arviomääräraha. Tuoton jakamisesta mainittujen käyttötarkoitusten kesken ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella. Tämä asiallisesti rajoittaa eduskunnalle perustuslain mukaan kuuluvaa budjettivaltaa.

Eduskunnan valtaa päättää budjetista on käytännössä rajoitettu sellaisilla lain säännöksillä, joilla toimeenpanovallan toimielimille on annettu oikeus sitoa valtion menoja. Samanlaista menettelyä on voinut välillisesti liittyä myös lainsäädäntövallan siirtoihin esimerkiksi tilanteissa, joissa lain nojalla annettavasta asetuksesta on valtiolle voinut aiheutua sidottuja menoja. Lakiehdotuksessa on kysymys eduskunnalle perustuslain mukaan kuuluvan toimivallan nimen-

omaisesta rajoittamisesta, tosin pelkästään siten, että määrärahan käyttötarkoitukset on lueteltu laissa. Valiokunnan mielestä tuoton jakamisesta laissa mainittujen käyttötarkoitusten kesken olisi ehdotettua asianmukaisempaa säättää lailla tai jättää asia eduskunnan vuosittaisessa budjettimenettelyssä päätettäväksi. Valiokunta puoltaa säännösten ottamista asiasta lakiin.

Hallintotehtävien antaminen rahapeliyhteisölle

Arpajaislakiehdotuksessa osoitetaan raha-auto- maatti-, kasinopeli- ja pelikasinotoimintaa harjoittavan rahapeliyhteisön hoidettavaksi eräitä julkisia hallintotehtäviä. Lain 20 §:n 1 momentin mukaan rahapeliyhteisö tekee valtioneuvostolle ehdotuksen sen tuotosta myönnettävien avustusten jaosta. Lain 23 §:n 1 momentissa säädetään rahapeliyhteisön tehtävästä maksaa kyseiset avustukset ja valvoa niiden käyttöä. Rahapeliyhteisöllä on valvontaa varten oikeus tarkastaa avustuksensaajan koko varainhoito ja tilinpi- to.

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan lailla antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Ehdotettujen hallintotehtävien osoittaminen rahapeliyhteisölle ei ole perustuslain kannalta ongelmallista, kun otetaan huomioon, että laissa säädettävistä tehtävistä ei sinänsä johdu rahapeliyhteisölle pakkokeinojen käyttö- tai muita toimivaltuuksia esimerkiksi avustuksensaajan varainhoidon tarkastamiseksi. Rahapeliyhteisön toimi- ja luottamushenkilöt ovat lain 54 §:n 2 ja 3 momentin mukaan virkavastuussa näitä julkisia tehtäviä hoitaessaan.

Valiokunta on korostanut, että hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle annettaessa oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa turvataan säännösperusteisesti (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II). Näiltä osin ehdotettu sääntely on puutteellista,

sillä laissa on säännös vain rahapeliyhteisön luottamus- ja toimihenkilön esteellisyydestä (54 §:n 1 mom.). Valiokunta pitää tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeista säädetään ehdotettua täsmällisemmin (PeVL 14/1999 vp). Arpajaislakiin tulee lisätä säännökset ainakin hallintomenettelystä, viranomaisten toiminnan julkisuudesta sekä viranomaisessa käytettävästä kielestä annettujen yleisten säännösten soveltamisesta rahapeliyhteisön julkisia tehtäviä tarkoittavaan toimintaan.

Arpajaislain 12 §:n 2 momentti sisältää valtuutuksen, jonka nojalla rahapeliyhteisön järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Valiokunta huomauttaa, että annettavien säännösten tulee koskea yleisesti jo- kaista kyseisen rahapeliluvan mahdollisesti saavaa yhteisöä (vrt. esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen nimike). Tämän vuoksi ja koska rahapeliyhteisölle osoitetaan joitakin julkisia hallintotehtäviä, valiokunta esittää harkittavaksi, että yhteisön järjestysmuotoa ja hallintoa koskevat keskeiset säännökset annetaan lailla.

Pelikasinon tekninen valvonta

Arpajaislain 50 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi pelikasinotoiminnan harjoittajan oikeudesta valvoa pelikasinotoimintaa teknisellä laitteella ennalta siitä ilmoitettuaan. Ehdotusta on arvioitava perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatu- n yksityiselämän suojan kannalta. Pelitoiminnan teknisellä laitteella toteutettavaa valvontaa on pidettävä kasinon turvallisuuden ja pelitoiminnan luotettavuuden edistämiseksi hyväksyttävänä. Yksityiselämän suojan kannalta on tärkeää, että kasinotoiminnan harjoittajan on ennakolta ilmoitettava teknisestä valvonnasta. Teknistä valvontaa voidaan pitää perusteltuna pelikasinon sisäänkäynti- ja asiakastiloissa samoin kuin henkilökunnan työtiloissa. Valiokunta ei sen sijaan pidä pelitoiminnan valvomisen kannalta tarpeellisena ulottaa teknistä valvontaa kasinon henkilökunnan virkistystiloihin. Ehdotettua säännöstä on siten näiltä osin välttämätöntä muuttaa.

Teknisellä laitteella mahdollisesti talletettu aineisto muodostaa henkilötietoja sisältävän rekisterin, johon sovelletaan lakiehdotuksen 51 §:n säännöksiä pelikasinon asiakas- ja valvontarekisteristä. Talletettuja tietoja voivat siten käsitellä vain lain 51 §:n 3 momentissa tarkoitetut henkilöt ja aineisto on hävitettävä 51 §:n 5 momentissa säädettäväksi ehdotetussa ajassa. Pykälä sisältää muutenkin perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus henkilötietojen suojan kannalta riittävät säännökset. Valiokunta ehdottaa kuitenkin harkittavaksi, että arpajaislain 50 §:ään lisättäisiin selkeyttävä maininta lain 51 §:n soveltamisesta teknisellä laitteella talletettuihin henkilötietoihin.

Arpajaisten toimeenpanokiellot

Arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa kielletään muun ohella ilman arpajaislaissa edellytettyä lupaa toimeenpantujen arpajaisten edistäminen julkaisemalla tai levittämällä mainosaineistoa tai muulla vastaavalla tavalla. Niin ikään pykälässä kielletään ulkomailla toimeenpantavien arpajaisten edistäminen (2 momentin 2 kohta) samoin kuin arpojen ulkomaille suuntautuvan myynnin ja välityksen edistäminen, jollei se ole sallittua asianomaisen valtion tai alueen lainsäädännön mukaan (2 momentin 3 kohta). Näiltä osin ehdotusta on arvioitava perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatus sananvapauden kannalta.

Perustuslain sananvapaussäännöksen on katsottu turvaavan myös kaupallista ja muuta elinkeinotoimintaan liittyvää viestintää, joskaan tällaista viestintää ei ole pidetty perustuslaissa suojatun sananvapauden ydinalueelle kuuluvana (ks. esim. PeVL 19/1998 vp ja PeVL 1/1993 vp). Valiokunnan mielestä lain 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu kiello edistää lainvastaisia arpajaisia ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen. Saman momentin 3 kohdan kiello ei sekään vaikuta lain säätämisyjärjestykseen, koska rajoitus koskee tilannetta, jossa arpojen myynti tai välitys on asianomaisen valtion tai alueen lainsäädännön vastaista.

Valiokunnan mielestä lain 62 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdan säännökset viestinnän rajoittami-

sesta menevät perusteettoman pitkälle siltä osin kuin ne koskevat Ahvenanmaalla ja ulkomailla laillisten arpajaisten mainontaa. Rajoitusten oikeasuhtaisuusarvioon vaikuttaa, että ne kohdistuvat käytännössä arpajaistoiminnan harjoittamisen kannalta ulkopuolisiin viestintävälineisiin ja muihin mainosaineiston levittäjiin. Valiokunta pitää riittävänä, että lailla kielletään ja säädetään rangaistavaksi arpojen myyminen ja välittäminen Ahvenanmaalla ja ulkomailla toimeenpantaviin arpajaisiin samoin kuin valtakunnan alueella lainvastaisen myynti- ja välitystoiminnan mainonta. Lailla ei sen sijaan pidä kieltää Ahvenanmaalla ja ulkomailla laillisten arpajaisten mainontaa. Lakiehdotusta on näiltä osin muutettava, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Arpajaisia pannaan nykyisin toimeen myös tietoverkon, kuten Internetin välityksellä. Tietoverkkoa käyttävä pelaaja voi siten vaivattomasti osallistua myös ulkomailla toimeenpantaviin arpajaisiin. Esityksen perustelujen (s. 136/I) mukaan arpajaislain 62 §:n 2 momentin kielloilla pyritään rajoittamaan tietoverkon välityksellä ulkomailta Suomeen tarjottavaa pelitoimintaa, vaikka — kuten perusteluissa niin ikään todetaan — tällaista toimintaa ei voida estää lakiin otettavilla kielloilla. Tietoverkon välityksellä pelejä voidaan tarjota myös Ahvenanmaalta valtakunnan alueella pelattaviksi. Valiokunnan mielestä tietoverkoissa harjoitettavan pelitoiminnan sekä kansallista että kansainvälistä sääntelytarvetta ja -mahdollisuuksia on tarpeellista selvittää vielä erikseen.

Asetuksenantovaltuudet

Perussäännökset asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä sisältyvät perustuslain 80 §:ään. Sen 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyin valtuuden nojalla. Perustuslaki-valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti lainsäädäntövallan delegoinnin sallittavuuden arvioinnissa kiinnitetään yleisesti huomiota valtuuttavan säännöksen täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen (HE 1/1998 vp, s. 131/II—132/I ja

PeVL 11/1999 vp). Lainsäädäntövallan delegointia rajoittaa perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Asetuksen antaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä yksityiskohdista.

Arpajaislakiehdotuksen 67 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan asetuksella säädetään raha- ja tavara-arpajaisten arpoihin merkittävistä ja niiden myynnin yhteydessä annettavista tiedoista. Laissa ei ole nimenomaisia säännöksiä merkintä- ja tietojenantamisvelvollisuudesta, vaan velvollisuuksia koskevat säännökset näyttäivät sisältyvän valtuutukseen välillisesti. Valiokunnan mielestä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden tulee kuitenkin käydä ilmi riittävän selkeistä lain säännöksistä. Lakiin on lisättävä perussäännökset siitä, mistä seikoista tietoja on annettava.

Arpajaislakiehdotuksen 67 §:n 1 momentin 5 kohta on ristiriidassa perustuslain 80 §:n 1 momentissa tarkoitettun lain alaa koskevan säännöksen kanssa siltä osin kuin ehdotettu asetuksenantovaltuus koskee avustusten palautusvelvollisuutta ja takaisinperintää. Lakiehdotuksesta on poistettava lailla säänneltäviä asioita koskevat mainitut asetuksenantovaltuudet, jotta ehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämjärjestyksessä. Perussäännökset avustusten palautusvelvollisuudesta ja takaisinperinnästä on annettava lailla.

Valiokunnan mielestä rahapelien tuotosta jaettavien avustusten myöntämisperusteista (arpajaislain 67 §:n 1 momentin 5 ja 7 kohta) olisi asianmukaista säätää lailla, vaikka kyse onkin harkinnanvaraisesta eikä säädettyyn oikeuteen perustuvasta avustuksesta. Samoin lailla olisi asianmukaista säätää muistakin arpajaislain 67 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuista asioista. Valiokunta painottaa, että asetukseen ei ehdotettun valtuuden nojalla voida sisällyttää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevia säännöksiä esimerkiksi avustusehdoista säädettäessä.

Lakiehdotuksen 67 §:n 1 momentin 8 kohdan valtuutus on muotoiltu liian väljäksi. Valtuuden nojalla annettavalla asetuksella ei nimittäin voida säätää arpajaisten toimeenpanon valvonnasta yleensä, vaan vain joistakin valvontaviranomaisten käytännön toimiin liittyvistä seikoista. Sama huomautus koskee arpajaislakiehdotuksen 23 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja valtuuksia säätää asetuksella avustusten käytön valvonnasta. Mainittuja valtuussäännöksiä on syytä täsmentää.

Asetuksella voidaan lakiehdotuksen 67 §:n 2 momentin mukaan säätää ministeriöstä, jolle kuuluu arpajaislaissa ministeriölle säädettyjen tehtävien hoitaminen. Vaikka asioiden jaosta ministeriöiden kesken voidaan perustuslain 68 §:n 3 momentin mukaisesti säätää lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella, ei valiokunnan mielestä ole asianmukaista, että asetuksella poikettaisiin ministeriöiden toimialajaosta lailla annetuista nimenomaisista säännöksistä. Ehdotus ei myöskään hyvin vastaa eduskunnan perustuslakiuudistuksen yhteydessä hyväksymän sen lausuman henkeä, jonka mukaan ministeriön toimivaltaisuus tulee lakiesityksissä osoittaa mainitsemalla ministeriö nimeltä (ks. EV 262/1998 vp). Arpajaislakiehdotuksen 67 §:n 2 momentti on siten poistettava laista.

Arpajaislakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin 1 kohdan ja 19 §:n mukaan rahapeliyhteisöjen tuotonjakoasioita käsittelevistä ministeriöistä säädetään valtioneuvoston ohjesäännöllä. Valtioneuvoston ohjesääntö -nimisen asetuksen mainitseminen laissa on tarpeetonta, koska toimivaltaisesta ministeriöstä voidaan perustuslain mukaan säätää lailla tai valtioneuvoston antamalla muullakin asetuksella kuin valtioneuvoston ohjesäännöllä (HE 1/1998 vp, s. 119/II).

Lakiehdotukset sisältävät useita asetuksen antamiseen valtuuttavia säännöksiä, joissa ei ole mainintaa asetuksen antajasta. Valiokunta on pitänyt perusteltuna sellaisen käytännön omaksumista, että myös valtioneuvosto mainitaan valtuussäännöksissä asetuksen antajana silloin, kun tätä tarkoitetaan (ks. esim. PeVL 14/2000 vp). Lakiehdotuksia tulee täsmentää tämän mukaisesti.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos otetaan asianmukaisesti huomioon valiokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset lakiehdotuksen

— lupaharkintaa (26, 33 ja 38 § sekä 56 §:n 1 momentin 1 kohta ja 58 §:n 1 mom.),

— arvauskilpailuja (31 §),

— arpajaisten mainontakieltoja (62 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohta),

— lainsäädäntövallan siirtämistä (27 §:n 1 mom. ja 67 §:n 1 momentin 5 ja 10 kohta) sekä

— rahapeliyhteisön hallintotehtäviä koskevista säännöksistä.

Helsingissä 22 päivänä syyskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
vpj. Riitta Prusti /sd
jäs. Tuija Brax /vihr
Klaus Hellberg /sd
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /skl
Jouni Lehtimäki /kok

Johannes Leppänen /kesk
Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Petri Salo /kok
Arto Seppälä /sd
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Sami Manninen

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.