

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 15/2010 vp**

Hallituksen esitys laeiksi arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta

Hallituksen esitys arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 96/2008 vp) täydentämisestä

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä syyskuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta (HE 96/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Eduskunta on lisäksi 11 päivänä joulukuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 96/2008 vp) täydentämisestä (HE 212/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan työjärjestyksen 31 §:n säännösten johdosta käsitellyt alkuperäisen esityksen ja sitä täydentävän esityksen toistensa yhteydessä.

Asiantuntijat

- Valiokunnassa ovat olleet kuultavina
- lainsäädäntöjohtaja Kimmo Hakonen, sisäasiainministeriö
 - lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren ja neuvotteleva virkamies Janina Groop-Bondestam, oikeusministeriö
 - lantråd/maaneuvos Viveka Eriksson ja förvaltningschef/hallintojohtaja Arne Selander, Ålands landskapsregering / Ahvenanmaan maakunnan hallitus
 - landshövding/maaherra Peter Lindbäck, Statens ämbetsverk på Åland / Ahvenanmaan valtionvirasto
 - professori Mikael Hidén
 - professori (emeritus) Antero Jyränki
 - professori Olli Mäenpää
 - professori Juha Raitio
 - oikeustieteen lisensiaatti Leif Sevón.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Dan Frände.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen alkuperäisessä ehdotuksessa arpajaislakia ehdotetaan täydennettäväksi säännöksillä rahapeliä ikärajoista ja markkinoinnista sekä luvattomien rahapeliä toimeenpanon ja luvallisten rahapeliä lainvastaisen markkinoinnin kieltämisestä sekä näiden kieltojen tehosteeksi asetettavasta uhkasakosta.

Hallituksen alkuperäistä esitystä täydentävässä esityksessä ehdotetaan rikoslakiin lisättäväksi rahapeliätoiminnan yhteydessä tehdyille arpajaisrikokselle ankarammin rangaistava tekemä rikosnimikkeenä rahapelirikos. Lisäksi arpajaislakiin ehdotetaan lisättäväksi rikostunnusmerkistössä käytetyn rahapeliä käsitteen määrittely.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettuja tulemaan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin aikaisintaan kolmen kuukauden kuluttua niiden hyväk-

symisestä ja vahvistamisesta. Rahapeliä ikärajaan liittyvien säännösten voimaantulolle tarvitaan raha-automaattien käytettävänä pitämisen osalta pidempi, noin vuoden mittainen siirtymäaika.

Hallituksen alkuperäisen esityksen säätämistäjärjestysperusteluissa arpajaisäisten toimeenpanoa ja markkinointia koskevaa sääntelyä arvioidaan perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden ja perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatun sananvapauden kannalta. Asetuksenantovaltuuksia tarkastellaan perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämistäjärjestyksessä. Täydentävässä esityksessä ei ole säätämistäjärjestysperusteluja.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Luvallisten rahapeliä markkinointi

Arpajaislakiin ehdotetaan lisättäväksi useita säännöksiä rahapeliä markkinoinnista. Näistä kokonaan uusi sääntelykohde on luvallisten rahapeliä markkinointi. Tästä on säännöksiä alkuperäisen esityksen 1. lakiehdotuksen 14 b, 62 b ja 62 c §:ssä. Lain nojalla rahapeliäluvan saanut rahapeliyhteisö saa 14 b §:n nojalla markkinoida rahapelejä ja rahapeliyhteisöä eräin markkinoinnin sisältöä koskevin edellytyksin. Sisäasiainministeriö voi 62 b §:n mukaan kieltää näiden edellytysten vastaisen markkinoinnin. Kieltoa voidaan 62 c §:n perusteella tehostaa uhkasakolla.

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatun sananvapauden kannalta. Sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin, mutta niihin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällöllis-

sellä ydinalueella olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavilta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. PeVL 54/2006 vp, s. 2/I ja siinä mainitut lausunnot).

Luvallisen rahapeliätoiminnan markkinoinnin sisältöön kohdistuu eräitä rajoituksia. Markkinointi ei saa muun muassa edistää sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaa pelaamista eikä siinä saa kuvata runsasta pelaamista myönteisesti taikka pelaamattomuutta tai kohtuullista pelaamista kielteisesti. Markkinointia ei saa kohdistaa alaikäisiin. Erityisiä pelihaittariskejä sisältävien pelien markkinointi on rajattu paikkoihin, joissa näitä pelejä pelataan. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on ehkäistä rahapelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja estämällä pelaamiseen kehottava aggressiivinen myynninedistäminen. Rajoitusten taustalla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää kansanterveyden edistämiseen ja lasten suojeluun liittyviä perusteita. Rajoituk-

sia voidaan pitää toiminnan erityisluonne huomioon ottaen valiokunnan mielestä myös oikeasuhtaisina.

Ehdotetut markkinoinnin rajoitukset ovat perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta melko väljiä. Ne vastaavat pitkälti kuitenkin tavoitteiltaan samantyyppisen perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella hyväksytyin alkoholilain 33 §:n säännöksiä eivätkä ole tällaisessa sääntely-yhteydessä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia. Sen sijaan lakiehdotuksen 14 b §:n 4 momentin sisältämä säännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rahapelien sallituista tai kielletyistä markkinointitavoista, jättää täsmällisyysvaatimuksen ja perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta asetuksenantajalle varsin paljon harkintavaltaa päättää elinkeinonharjoittajan oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin ulottuvasta sääntelystä. Valiokunnan mielestä on selvää, ettei valtioneuvoston asetuksella voida säätää esimerkiksi esityksen perusteluissa (s. 9/II) mainituista kielloista toteuttaa rahapelien markkinointia tietynlaisissa ohjelmissa, julkisissa esityksissä tai julkaisuissa. Tällaiset säännökset on — jos niitä pidetään tarpeellisina — säädettävä lain tasolla (vrt. alkoholilain 33 §:n 2 momentin 1 a kohta). Asetuksenantovaltuus on tältä osin siten poistettava tai siinä on ainakin määriteltävä ne markkinointitavat, joista tarkempia säännöksiä voidaan antaa, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä.

Ilman lupaa toimeenpantujen arpajaisten markkinointi

Ilman laissa edellytettyä lupaa toimeenpantujen arpajaisten edistäminen julkaisemalla tai levittämällä mainosaineistoa tai muulla vastaavalla tavalla on voimassa olevan arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan kiellettyä. Tätä säännöstä ehdotetaan alkuperäisessä esityksessä muutettavaksi korvaamalla mainosaineiston julkaisemisen ja levittämisen kieltö arpajaisten markkinoinnin kiellolla. Rahapelin markkinointi vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momen-

tin 1 kohdassa säädettyä kieltöä on puolestaan täydentävässä esityksessä ehdotetun rikoslain 17 luvun 16 a §:n nojalla rangaistavaa.

Markkinointi on määritelty arpajaislakiehdotuksen uudessa 4 §:n 3 kohdassa. Sen mukaan markkinoinnilla tarkoitetaan mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myynninedistämistoimintaa. Lisäksi säännöksessä tarkennetaan epäsuoralla mainonnalla tarkoitettavan erityisesti tuotteen myynninedistämistä muun tuotteen mainonnan yhteydessä siten, että muun tuotteen tunnuksena käytetään sellaisenaan tai tunnistettavasti muunnettuna tuotteen tai sen myyjän vakiintunutta tunnusta tai että muun tuotteen mainonnasta muutoin välittyy mielikuva tietyistä tuotteista tai sen myyjästä.

Ehdotettua muutosta perustellaan esityksessä (s. 10/II) sillä, että säännöksessä nykyisin käytetty ilmaisu on osoittautunut esitutkinta-, syyttäjä- ja tuomioistuinkäytännössä tulkinnanvaraiseksi ja sitä on tulkittu suppeasti. Toisaalta valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoituksena ei ole ollut muuttaa vallitsevaa oikeustilaa. Ehdotettu markkinoinnin määritelmä vastaa pitkälti alkoholilain 33 §:n mainontaa koskevaa sääntelyä. Tällainen sääntely, jolla pyritään selkeyttämään ilman lupaa toimeenpantujen arpajaisten markkinoinnin kieltöä ja siihen liittyvää kriminalisointia ei ole perustuslain 12 §:n ja perustuslain 8 §:n sisältämän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallista.

Sääntely on merkityksellistä Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisen valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallan jaon kannalta erityisesti siltä osin kuin kysymys on rahapelien järjestämisestä internetissä. Arpajaisia ja muita rahapelejä koskeva lainsäädäntö kuuluu itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä lain 18 §:n 22 kohdan elinkeinotoimintaa koskevien säännösten nojalla maakunnan lainsäädäntövaltaan (ks. KKO 2001:38 ja KKO 2001:79). Itsehallintolain mukaisesta toimivallanjaosta seuraa, että valtakunnan lailla ei voida säätää toiminnasta, joka luonteeltaan kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Valtakunnan lakia voidaan niin ollen soveltaa ainoastaan

siltä osin kuin arpajais- tai rahapelitoiminta on toimeenpantu valtakunnassa.

Uudistettu sääntely ei valiokunnan mielestä vaikuta arvioon siitä, milloin Ahvenanmaan maakunnassa rahapelitoimintaa harjoittavan toimijan katsotaan toimeenpanevan rahapelitoimintaa valtakunnassa. Tältä osin arvio perustuu samanlaisiin edellytyksiin kuin korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2005:27. Rahapelin toimeenpanona valtakunnassa tai rahapelin markkinointina ei siten voida pitää esimerkiksi pelkkää suomenkielisten pelisivustojen saatavilla oloa internetissä. Hallintovaliokunnan on syytä sisällyttää tästä nimenomainen maininta ainakin mietintönsä perusteluihin. Perustuslakivaliokunta pitää myös selvänä, ettei ehdotettua markkinoinnin kieltoa voida soveltaa rahapelien mainontaan esimerkiksi sellaisissa Suomessa levitettävissä ulkomaalaisissa ja ahvenanmaalaisissa painokirjoituksissa, joiden pääasiallinen tarkoitus ei ole rahapelien mainonta. Hallintovaliokunnan on syytä ilmaista myös tämä seikka mietinnössään ja harkita lisäksi tätä tarkoittavan nimenomaisen maininnan lisäämistä lakiehdotukseen (vrt. alkoholilain 33 §:n 5 momentti).

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että alkuperäisen esityksen 1. lakiehdotuksen 62 a §:n ja 62 c §:n mukaisia sisäasiainministeriön toimivaltuuksia kieltää rahapelin toimeenpano ja asettaa kiellon tehosteeksi uhkasakko ei voida Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 26 kohdan vuoksi soveltaa maakunnan alueella toimivaan toimijaan, jos toiminta luonteeltaan kuuluu maakunnan lainsäädäntötoimivaltaan. Hallinnollisia pakkokeinoja voidaan kohdistaa tällaiseen toimijaan vain, jos rahapelitoimintaa on toimeenpantu valtakunnan alueella.

Rahapelirikos

Täydentävässä esityksessä ehdotetaan rikoslain 17 lukuun lisättäväksi rahapelitoiminnan yhteydessä tehdyille arpajaisrikokselle ankaramman rangaistusasteikon sisältävä tunnusmerkistö rikosnimikkeensä rahapelirikos. Rahapelirikoksesta tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Rahapelirikoksena rangaistaan ehdotetun rikoslain 17 luvun

16 a §:n mukaan eräät lainvastaisen rahapelitoiminnan ehkäisemisen näkökulmasta keskeiset, nykyisin tavallisena arpajaisrikoksena rangaistavat teot. Arpajaisrikoksen rangaistusmaksimi on kuusi kuukautta vankeutta.

Lainsäätäjän liikkumavaraa kriminalisointien säätämisessä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty lähtökohtaisesti varsin väljänä, joskin siihen on todettu johtuvan rajoituksia sekä perustuslaista että Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista. Perustuslain asettamat rajoitukset johtuvat keskeisesti perusoikeuksista, joiden käyttämiseen liittyvien rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuksien rajoittamiseen kohdistuvat edellytykset, kuten vaatimukset sääntelyn hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Osa lainsäätäjään kohdistuvista rajoituksista johtuu perustuslain 8 §:ssä säädetyistä rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Valiokunta on katsonut, että muun muassa rangaistusseuraamuksen ankaruutta arvioidaan tällöin suhteellisuusvaatimuksen kannalta (ks. PeVL 18/2007 vp, s. 5, PeVL 23/1997 vp, s. 2–3).

Voimassa olevan rangaistussääntelyn eriyttämiselle ja osittaiselle ankaroitamiselle ehdotetulla tavalla ei ole valiokunnan mielestä sinänsä perustuslaista johtuvia esteitä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että myös ilman rahapelilupaa toimeenpannun rahapelin markkinointi samoin kuin toisessa maassa laittoman rahapelin markkinointi tällaiseen maahan on rangaistavaa rahapelirikoksena. Tämä johtaa siihen, että luvattoman rahapelin markkinoinnin rangaistusasteikko muodostuu korkeammaksi kuin alkoholijuoman markkinointirikoksen, josta voidaan rikoslain 30 luvun 1 a §:n mukaan tuomita sakkoon tai enintään kuudeksi kuukaudeksi vankeuteen. Hallintovaliokunnan on syytä harkita, onko tällainen ero kahden markkinointimuodon kriminalisoinnin välillä tarkoituksenmukaista.

Muuta

Ahvenanmaan maakunnalle erityisen tärkeästä laista on Ahvenanmaan itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukaan hankittava maakunnan lau-

sunto ennen sen säätämistä. Ehdotettu lainsäädäntö on siinä mielessä neutraalia, että se kohdistuu periaatteessa kaikkiin luvallista tai luvattonta rahapelitoimintaa Suomessa harjoittaviin toimijoihin. Arpajaislainsäädännön säätämisen ja soveltamishistoria huomioon ottaen on kuitenkin selvää, että ehdotetuilla säännöksillä on kiinteä yhteys Ahvenanmaan maakuntaan. Perustuslakivaliokunta on tämän vuoksi asian käsittelyn yhteydessä kuullut Ahvenanmaan maakunnan hallitusta. Maakunnan hallitus on lisäksi antanut lausunnon täydentävästä hallituksen esityksestä ennen sen saattamista eduskuntaan. Valiokunta huomauttaa, että itsehallintolain 28 §:n 2 momentista ilmenevän periaatteen kannalta asianmukaista olisi ollut hankkia Ahvenanmaan

maakunnan hallituksen lausunto koko käsiteltävänä olevasta asiakokonaisuudesta sen valmistelun aikana.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, hallituksen esitykseen HE 96/2008 vp sisältyvä 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 14 b §:n 4 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 15 päivänä huhtikuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Jacob Söderman /sd
jäsen. Esko Kiviranta /kesk
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucclér /r
Ville Niinistö /vihr
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk
Tuulikki Ukkola /kok
Ulla-Maj Wideroos /r
Ilkka Viljanen /kok
vjäs. Juha Hakola /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.