



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

SÄHKÖPOSTITSE: HaV@eduskunta.fi

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 135/2021 vp)

1. Tausta ja johdanto

Ålands Penningautomatförening (Paf), suomeksi Ahvenanmaan raha-automaattiyhdistys, perustettiin vuonna 1966. Sen tarkoituksena on kerätä varoja yleishyödyllisiin tarkoituksiin käytettäväksi Ahvenanmaalla. Paf:in toiminnasta ja tarkoituksesta säädetään laissa nimeltä Förordningen om Ålands Penningautomatförening, eli Ahvenanmaan raha-automaattiyhdistyksestä annetussa asetuksessa. Paf:in toiminnasta kertyvä ylijäämä jaetaan vuosittain käytettäväksi Ahvenanmaalla yleishyödyllisiin tarkoituksiin, kuten kulttuurin, urheilun ja yhdistystoiminnan tukemiseen, maakunnan jakoneuvoston päätöksen mukaisesti. Valtakunta perii Paf:in toiminnasta arpajaisveroa, joka palautetaan vuosittain maakunnalle.

Paf:illa on Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lupa pelitoiminnan harjoittamiseen Ahvenanmaalla, maakuntaan rekisteröidyillä aluksilla sekä internetissä Ahvenanmaan arpajaislain mukaisesti (Ahvenanmaan säädöskokoelma ÅFS 1966:10, muutettu lailla ÅFS 2016:11), jäljempänä **Ahvenanmaan arpajaislaki**. Paf:in toiminta kuuluu yksinomaan Ahvenanmaan arpajaislainsäädännön piiriin ja sitä valvoo Ahvenanmaan valvontaviranomainen Ålands lotteriinspektion.

Ensinnäkin Paf haluaa kiittää eduskunnan hallintovaliokuntaa mahdollisuudesta kertoa näkemyksensä hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 135/2021 vp), jäljempänä **esitys** tai **lakiehdotus**.

2. Paf:in lakiehdotusta koskevat kommentit

2.1 Ehdotettujen maksuestojen tavoitteen ja soveltamisalan selvennys

Paf toteaa, että lainvalmistelija on Paf:in aiemmin esittämien näkemysten mukaisesti korjannut maksuestojen käyttöönoton tarkoitusta ja soveltamisalaa koskevan muotoilun. Muotoilu “*yksinoikeuden ulkopuolella harjoitettavien pelien saatavuuden estämiseksi*” on monessa kohdin lakiehdotusta muutettu muotoon “*Maksuliikenne-estoilla on tarkoitus pyrkiä rajoittamaan sellaisen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjonnan saatavuutta, jota markkinoidaan arpajaislain vastaisesti*”. Lopullisessa lakiehdotuksessa siis todetaan asianmukaisesti, että maksuestot kohdistuvat nimenomaan sellaisiin tahoihin, jotka luvattomasti markkinoivat pelejä valtakunnassa, eivät pelkkää yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen pelisivuston saatavuutta vastaan. Ulkomaiset ja ahvenanmaalaiset arpajaisverkkosivustot, kielestä riippumatta, ovat sitä paitsi nimenomaisesti sallittuja Suomen arpajaislain (1047/2001), jäljempänä **arpajaislaki**, 4 §:n 1

momentin 8 kohdan mukaan, jota ei ehdoteta muutettavaksi lakiehdotuksella. Paf kannattaa sitä, että säännöksen tarkoitusta ja soveltamisalaa on tällä tavoin selkeytetty, mutta haluaa korostaa sen tärkeyttä, että tämä tehdään johdonmukaisesti kaikkialla lakiehdotuksessa.

Paf huomauttaa nimittäin, että lakiehdotuksen joissain kohdissa, muun muassa 62 l §:n säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 130 sekä sivulla 49 on edelleen tekstejä, joissa virheellisesti viitataan yksioikeusjärjestelmän ulkopuolisiin peleihin (ks. alla oleva lihavoitu teksti). Tämä tulisi korjata lakiehdotuksessa kauttaaltaan yllä mainitulla tavalla, jotta se antaisi oikean kuvan säännöksen sisällöstä.

Sivu 130:

*“62 l §. Maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskeva kieltö. Arpajaislakiin lisättäisiin säännökset maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskevasta kiellosta arpajaislain vastaisesti markkinoivien ja sen johdosta kieltopäätöksen saaneiden, **yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhteisöjen** maksuliikenteen osalta.”*

Sivu 49:

*Rahapelibaittojen torjunnan tehostamiseksi ja yksinoikeusjärjestelmän toimintaedellytysten tukemiseksi arpajaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset **yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen rahapelaamiseen liittyvän** maksuliikenteen estämisestä.*

2.2 Lain ennakoitavuus ja markkinoinnin käsite

Paf korostaa jälleen lainsäädännön ennakoitavuuden tärkeyttä ja sitä, että on oltava selvää, mitkä toimenpiteet kuuluvat markkinoinnin käsitteen piiriin ja mitkä eivät. Niin Paf:in kuin yleisen oikeusvarmuudenkin kannalta on hyvin tärkeää, että nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotus ja sen lopullinen soveltaminen eivät vaaranna arpajaislain ennakoitavuutta.

Peliyhtiönä Paf:illa on oikeus harjoittaa toimintaansa Ahvenanmaan arpajaislain säännösten ja Ålands lotteriinspektionin sääntöjen mukaan sillä alueella, jolla sillä on lupa toimia. Paf on vakavasti otettava ja vastuullinen pelioperaattori. Paf harjoittaa, myös valtakuntaan nähden, laillista toimintaa – pelejä järjestetään yksinomaan Ahvenanmaalla eikä Paf markkinoi valtakunnassa. Tässä yhteydessä on myös muistettava, että Ahvenanmaa on osa Suomea, ja että Ahvenanmaalla asuvat ihmiset ovat Suomen kansalaisia, joilla on valtakunnan muiden kansalaisten kanssa yhteisiä kiinnostuksen kohteita muun muassa kulttuuriin, yhteiskunnallisiin asioihin ja urheiluun liittyen. Paf:in toiminta ei ole ollut oikeudellisen harkinnan kohteena arpajaislain osalta sitten korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2005:27, joka muun muassa johti nykyisin arpajaislaissa olevaan markkinoinnin määritelmään.

Paf korostaa, että markkinoinnin määritelmää (arpajaislain 4 §:n 1 momentin 8 kohdassa) ei ole tarkoitus muuttaa lakiehdotuksella eikä sen soveltamisen siis kuulu muuttua millään tavoin 1.1.2022 jälkeen, jolloin uudistetun arpajaislain on tarkoitus tulla voimaan.

Paf siis edellyttää, että myöskään uudistetun arpajaislain mukaan Poliisihallitus ei voi kieltää Paf:in nykyistä ja tulevaa toimintatapaa, johon ei kuulu minkäänlaista valtakunnassa tapahtuvaa markkinointia, ja että Paf ei voi joutua estolistalle eikä sille määrätä uhkasakkoja eikä kieltöjä.

2.3 *Poliisihallituksen toimivaltuuksien lisääminen ja päätösten täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta*

Ehdotetun 66 §:n 2 momentin mukaan "*Poliisihallituksen kieltopäätöstä tulisi noudattaa muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää*". Lisäksi 62 c §:n 2 momentissa ehdotetaan, että Poliisihallitus asettaisi pelien järjestämiskieltoon liittyvät uhkasakot ja maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskevat kiellot. Vaikka jo voimassa olevassa arpajaislaissa on vastaavat säännökset koskien velvollisuutta noudattaa päätöksiä siitä huolimatta, että ne eivät vielä ole lainvoimaisia, ja että Poliisihallitus asettaa uhkasakot, nyt ehdotettavalla sääntelyllä on paljon pitemmälle menevät vaikutukset yksittäisten yritysten kannalta, koska lakiehdotuksessa on ehdotukset maksuliikenteelle asetettavista estoista ja Poliisihallituksen ylläpitämästä estolistasta. Päätöksiä, joilla on tuntuvat seuraukset yksittäisille yrityksille, voidaan siis panna täytäntöön välittömästi ilman, että yksittäisellä yrityksellä olisi ollut mahdollisuutta tutkia päätöksen perusteita.

Mahdollisuus päätösten täytäntöönpanoon ennen kuin päätös on lainvoimainen on hallinto-oikeudellinen poikkeussääntö, joten sitä olisi sovellettava supistavasti. Lakiehdotuksessa ei tarkemmin perustella, miksi tämän poikkeuksen soveltamista on tarkoitus jatkaa, vaikka sillä on nyt vielä entistä pidemmälle meneviä vaikutuksia. Se tosiseikan, että yksityishenkilöltä poistetaan mahdollisuus tutkia vaikutuksiltaan näin merkittävän päätöksen oikeudellista perustaa ennen päätöksen täytäntöönpanoa, luulisi vaativan perusteellisia perusteluita ja suhteellisuuden arvioita odotettavissa olevan riskin ja siitä mahdollisesti aiheutuvan haitan kannalta, että jos kieltöä, joka ei ole saanut lainvoimaa, ei pantaisi täytäntöön sitä koskevan valituksen käsittelyn aikana.

Lakiehdotuksessa ei ole myöskään kartoitettu sitä, onko harkittu muita toimenpiteitä, joilla turvattaisiin yksityishenkilön oikeus hakea muutosta viranomaisen päätökseen ennen sen täytäntöönpanoa. Jos on olemassa vähemmän yksityishenkilön oikeuksiin puuttuvia toimenpiteitä, joiden soveltaminen ei vaaranna lainsäädännön tarkoitusta, esimerkiksi nopeutettu muutoksenhakumenettely, niitä tulisi soveltaa.

Paf pitää ongelmallisena sitä, että Poliisihallituksen päätökset yritysten lisäämisestä estolistalle ja uhkasakkojen ja kieltöjen määräämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Niissä tapauksissa, joissa tuomioistuin päätyisi sellaiseen ratkaisuun, että viranomainen on määrännyt kiellon väärin perustein, vahinko on jo tapahtunut yritykselle, joka on pakotettu lopettamaan laillinen toimintansa. Seurauksena on siis, että kyseinen yritys on jo käytännössä menettänyt koko muutoksenhakuoikeutensa ja oikeutensa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. On otettava huomioon, että päätös estolistalle joutumisesta voi vaarantaa koko yrityksen olemassaolon tai suuren osan sen toiminnasta, työpaikat yms. mukaan luettuna. Vaikka hallinto-oikeus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:n mukaan voikin kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi, on vaarana, että tällainen menettely kestää liian kauan eikä oikeuta jo tapahtunutta vahinkoa. Vaikka hallinto-oikeuden

perusajatus on, että valitukset käsiteltäisiin nopeasti, oikeuslaitoksen tosiasialliset käsittelyajat ovat valitettavasti usein liian pitkiä niihin realiteetteihin nähden, joihin peliyrietykset ja maksupalveluntarjoajat nykyään joutuvat sopeutumaan.

Paf ehdottaa lakiehdotuksen 66 §:ää muutettavaksi, ja että siinä sen sijaan lähdettäisiin siitä, että tavanomainen oikeus hakea muutosta viranomaiseen päätökseen olisi voimassa. Niissä tapauksissa, joissa Poliisihallitus katsoisi, että on kyse ilmeisistä rikoksista, Poliisihallitus voisi sen sijaan pyytää välitöntä täytäntöönpanoa tuomioistuimelta. Kuten sanottu, mahdollisuutta erityislainsäädännöllä poiketa pääsäännöstä, jonka mukaan täytäntöönpano vaatii lainvoimaista päätöstä, tulisi käyttää säästeliäästi.

2.4 Itsehallintolaki ja Ahvenanmaan olosuhteet

Paf huomautti 5.2.2021 sisäministeriölle antamassaan lausunnossa, että on tärkeää, että Suomen arpajaislain uudistus on Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) ja maakunnan yksinomaisen arpajaisia koskevan toimivallan mukainen. Paf kannattaa Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausunnossaan ÅLR 2021/8579 esittämiä näkemyksiä.

Jotta valtakunnan arpajaislaki olisi itsehallintolain ja maakunnan ja valtakunnan välisen toimivallanjaon mukainen, ja jotta se ei loukkaisi Pafin oikeutta toiminnan harjoittamiseen saamiensa lupien puitteissa, on varmistettava, että lakiehdotuksella ei estetä ahvenanmaalaisia tai muita Ahvenanmaalla tai maakuntaan rekisteröidyillä aluksilla oleskelevia ihmisiä pelaamasta Pafin verkkopelejä tai kivijalkapelejä Ahvenanmaalla tai laivoilla.

Niin kauan kuin Pafia ei aseteta estolistalle tältä osin ei ole mitään käytännön ongelmia. Mutta jos Paf yllättäen lisättäisiin estolistalle, myös lakiehdotuksen ristiriita itsehallintolain kanssa kävisi ilmeiseksi. Sellaiset henkilöt, jotka oleskelevat Ahvenanmaan alueella, mutta joilla ei ole kotiosoitetta Ahvenanmaalla eivät voisi siinä tapauksessa lakiehdotuksen mukaan pelata Pafin pelejä. Lakiehdotuksessa esitetään "ratkaisuna", että mahdollinen esto ei koskisi sellaisia henkilöitä, joilla on rekisteröity kotiosoite Ahvenanmaalla. Pafin käsityksen mukaan pelaajan kotiosoitteen tarkistaminen ei riitä varmistamaan ehdotuksen itsehallintolainmukaisuutta. Näin siksi, että Ahvenanmaalla tai maakuntaan rekisteröidyillä aluksilla oleskelevia henkilöitä, joilla ei ole kotiosoitetta Ahvenanmaalla, estettäisiin pelaamasta estolistalla olevien yritysten tarjoamia pelejä – niin onlinepelejä kuin sellaisia kivijalkapelejäkin, joissa käytetään sähköisiä maksuja. Ahvenanmaan yksinomainen lainsäädäntövalta ei koske ainoastaan Ahvenanmaan asukkaita vaan koko Ahvenanmaan aluetta, johon kuuluvat myös maakuntaan rekisteröidyt alukset. Selvityksessä ei käsitellä tarkemmin tätä ongelmaa. Siinä vain todetaan, että pelaajan fyysisen olinpaikan maantieteellinen jäljittäminen ei ole ajankohtaista, ja että pelaajan kotiosoitteen tarkistaminen riittää, ja jos se sijaitsee Ahvenanmaalla, maksua ei estetä. Paf ihmettelee, että miten lainsäätäjät aikoo varmistaa sen, että uudistettu arpajaislaki ei koske ketään Ahvenanmaan alueella tai Ahvenanmaan lipun alla purjehtivilla aluksilla oleskelevaa henkilöä. Jos maantieteellinen jäljittäminen ei ole juridisesti, teknisesti tai taloudellisesti toteutettavissa, ei myöskään liene mahdollista ottaa käyttöön niin sanottua estolistaa koskevaa lainsäädäntöä ylipäätään.

2.5 *Lisenssijärjestelmään perustuva sääntely*

Kuten Paf on aiemmin sisäministeriölle esittämissään näkemyksissä tuonut esille, yhdistys katsoo, että lisenssijärjestelmään perustuva sääntely turvaisi tehokkaammin pitkällä aikavälillä kestävä pelimarkkinan ja edistäisi Suomen hyvää kuluttajansuojaa. Sellaisen sääntelyn avulla lainsäätäjä voisi määrätä selvät säännöt koskien vastuullista pelaamista, tappiorajoituksia, itse asetettuja pelikieltoja, markkinointia koskevia sääntöjä yms., jotka koskisivat yhtä lailla kaikkia lisenssijärjestelmään kuuluvia toimijoita, ja suojella suomalaisia pelaajia tehokkaasti samalla kun lisenssijärjestelmän toimijat tuottaisivat huomattavia verotuloja valtakuntaan. Sellaisessa järjestelmässä myös Veikkaus voisi kilpailla tasapuolisesti markkinoiden muiden lisenssinsaaajien kanssa, mitä me pidämme tavoittelemisen arvoisena. Voidaan myös todeta, että lainsäädännön arviointineuvosto toteaa kesäkuussa 2021 antamassaan lausunnossa, että esityksessä tulisi arvioida myös lisenssijärjestelmän käyttöön ottamista yhtenä vaihtoehtona.

Paf jatkaa vuoropuhelua mielellään. Pyydämme ystävällisesti ottamaan yhteyttä allekirjoittaneeseen, jos teillä on kysyttävää asiaan liittyen.

Maarianhaminassa 15.11.2021

Ystävällisin terveisin,

ÅLANDS PENNINGAUTOMATFÖRENING

Christer Fahlstedt, toimitusjohtaja