

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2010 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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä syyskuuta 2008 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta (HE 96/2008 vp).

Eduskunta on 11 päivänä joulukuuta 2008 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi 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).

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

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut esityksistä lausunnon (PeVL 15/2010 vp) ja lakivaliokunta on antanut täydentävästä esityksestä lausunnon (LaVL

4/2010 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Kimmo Hakonen ja hallitusneuvos Jouni Laiho, sisäasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Kari Haavisto, sosiaali- ja terveysministeriö
- lantråd / maaneuvos Viveka Eriksson ja förvaltningschef / hallintopäällikkö Arne Selander, Ahvenanmaan maakunnan hallitus / Ålands Landskapsregering
- hallintoneuvos Sakari Vanhala, korkein hallinto-oikeus
- ylituomari Kimmo Mikkola, markkinaoikeus
- valtiosyyttäjä Christer Lundström, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- tutkija Jukka Halme, Kansanterveyslaitos KTL
- erikoistutkija Hannu Pohjonen, Kilpailuvirasto
- lakimies Katri Väänänen, Kuluttajavirasto

- kehittämisspäälikkö Saini Mustalampi, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämisskeskus STAKES
 - landhövding/maaherra Peter Lindbäck, Ålands länsstyrelse / Ahvenanmaan lääninhallitus
 - lakimies Jaakko Lindgren, Asianajotoimisto Hammarström Puhakka Partners Oy
 - PR johtaja Patrik Strang, Betsson PR & Media AB
 - asianajaja, oikeustieteen tohtori Lauri Railas ja asianajaja Arto Hakkarainen, Krogerus Attorneys Ltd
 - lakimies Tuula Sundström, Oy Veikkaus Ab
 - toimitusjohtaja Ilmari Halinen, Fintoto Oy
 - toimitusjohtaja Ritva Hanski-Pitkäkoski, Mainostajien Liitto ry
 - lakimies Sami Korhonen, Päivittäistavara-kauppa ry
 - varatoimitusjohtaja Esko Romppainen ja johtaja Janne Peräkylä, Raha-automaattiyhdistys
 - pääsihteeri Eeva Kuuskoski, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry
 - pääsihteeri Jukka Pekkala ja yhteysjohtaja Juha Viertola, Suomen Liikunta ja Urheilu SLU ry
 - lakimies Kirsi Salo, Viestinnän Keskusliitto ry
 - toimitusjohtaja Lasse Murto, A-klinikkasäätiö
 - verkställande direktör / toimitusjohtaja Lars Porko, Ålands Penningautomatförening rf
 - professori Olli Mäenpää
 - professori Juha Raitio
 - professori Kaarlo Tuori.
- Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
 - Automaattivuokraajat ry
 - Palvelualojen ammattiliitto PAM ry.

HALLITUKSEN ESITYS

HE 96/2008 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi arpajaislakia ja eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annettua lakia. Arpajaislakia ehdotetaan täydennettäväksi säännöksillä, joilla tehostettaisiin rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemistä sekä lisättäisiin viranomaisten keinoja puuttua lainvastaiseen rahapelitoimintaan.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin aikaisintaan kolmen kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistamisesta. Rahapelien ikärajaan liittyvien säännösten voimaantulolle tarvittaisiin raha-automaattien käytettävänä pitämisen osalta pidempi, noin vuoden mittainen siirtymäaika.

HE 212/2008 vp

Esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta annettua hallituksen esitystä, jonka tavoitteena on tehostaa rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemistä sekä lisätä viranomaisten keinoja puuttua lainvastaiseen rahapelitoimintaan.

Täydentävässä esityksessä ehdotetaan samassa tarkoituksessa lisättäväksi rikoslain 17 lukuun rahapelitoiminnan yhteydessä tehdyille arpajaisrikokselle rahapelitoiminnan huomattavan yhteiskunnallisen ja taloudellisen merkityksen vuoksi ankarammin rangaistava tekemuoto rikosnimikkeenään rahapelirikos. Uuden rikostunnusmerkistön täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden varmistamiseksi arpajaislakiin ehdotetaan lisättäväksi rikostunnusmerkistössä käytetyn rahapelin käsitteen määritelmä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Yleisperustelut**Yleistä*

Käsiteltävänä olevat hallituksen esitykset muodostavat arpajaislain uudistamisen ensimmäisen vaiheen, jonka tavoitteena on tehostaa rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemistä sekä lisätä viranomaisten keinoja puuttua lainvastaiseen pelitoimintaan (HE 96/2008 vp ja HE 212/2008 vp). Nämä esitykset sisältävät rahapelien markkinointia, rahapelien ikärajoja, lupaviranomaisen toimivaltuuksia ja rangaistussäännöksiä koskevia säännösehdotuksia.

Saadun selvityksen mukaan toisessa vaiheessa on eduskunnalle tarkoitus antaa ehdotukset rahapelijärjestelmään, rahapelien jaotteluun ja rahapelitoiminnan ohjaukseen liittyvistä säännöksistä.

Saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää käsiteltävänä olevia hallituksen esityksiä tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin ja muutosehdotuksin.

Yksinoikeusjärjestelmästä

Arpajaisilla tarkoitetaan voimassa olevassa arpajaislaissa (1047/2001) toimintaa, johon osallistutaan vastiketta vastaan ja jossa osallistuja voi saada kokonaan tai osittain sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton. Erilaiset arpajaisien toimeenpanomuodot on määritelty lain 3 §:ssä. Arpajaislain 4 §:stä ilmenee, että rahapeli-toiminnalla tarkoitetaan sellaisten arpajaisten toimeenpanoa, joista pelaaja voi voittaa rahaa. Arpajaislaki koskee siten kaikkia arpajaisia, myös rahapelejä. Arpajaislainsäädännön perustana olevat sosiaaliset näkökohdat antavat sekä tälle toiminnalle että sen sääntelylle erikoisheiman, joka erottaa ne puhtaasti kaupallisesta, yrittäjien väliseen kilpailuun liittyvästä toiminnasta ja sen sääntelystä.

Rahapelilupajärjestelmän tarkoituksena on rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturvan

takaaminen, väärinkäytösten ja rikosten estäminen sekä pelaamisesta aiheutuvien haittojen vähentäminen. Suomessa pidetään yksinoikeusjärjestelmää parhaimpana tapana päästä mainittuihin tavoitteisiin. Yksinoikeuteen perustuvalla lupajärjestelmällä on rajoitettu oikeutta rahapelitoiminnan harjoittamiseen. Samaa rahapeliä varten saadaan antaa samaksi ajaksi vain yksi lupa. Voimassa olevan sääntelyn lähtökohta on, että valtakunnassa on sallittua ainoastaan toiminta, jolle valtakunnan lupaviranomainen on myöntänyt rahapeliluvan. Kaikki muu vastaava toiminta on valtakunnassa kiellettyä. Rangaistussäännösten tarkoituksena on pitää kyseiset rajoitukset voimassa ja suojata toimilupaan perustuvaa yksinoikeutta.

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan arpajaisia ja muita rahapelejä koskeva lainsäädäntö kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Valtakunnan lailla ei voida siten säätää toiminnasta, joka kuuluu luonteeltaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Valtakunnan lakia voidaan näin ollen soveltaa ainoastaan siltä osin kuin arpajais- tai rahapelitoimintaa on pantu toimeen valtakunnassa tai laitonta markkinointia on kohdistettu valtakuntaan.

Hallintovaliokunta toteaa, että korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2005:27, johon myös perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan, arvioidaan, milloin Ahvenanmaan maakunnassa rahapelitoimintaa harjoittavan toimijan katsotaan toimeenpanevan valtakunnassa voimassa olevan lain soveltamisalaan kuuluvaa rahapeli-toimintaa. Näitä edellytyksiä tarkastellaan myös valtiosyyttäjän syyttämättäjäättämistä koskevassa päätöksessä 28.1.2009 (asia nro R 07/6). Toimenpiteiden, joiden tarkoituksena on mahdollistaa peleihin osallistuminen valtakunnassa ja edistää sitä, on katsottu merkitsevän, että arpajaisten toimeenpano tapahtuu valtakunnassa. Samat seikat koskevat ulkomailla toimivaa rahapelitoimintaa harjoittavaa toimijaa, kun arvioidaan kysymystä, koska arpajaiset on toimeenpantu Suomessa.

Mainitusta korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenee myös, ettei ole olemassa mitään syytä kyseenalaistaa EY-tuomioistuimen jo tekemää Suomen arpajaislakia koskevaa perusarviota, jonka mukaan suomalaisen järjestelmän on katsottu olevan sopusoinnussa EY:n perustamissovimuksen kanssa. Valiokunta toteaa lisäksi EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön antavan jäsenmaille suuren vapauden päättää rahapelipolitiikkansa tavoitteista ja keinoista ja siten myös siitä, mitä pelaajien suojeleminen edellyttää.

Korkein hallinto-oikeus on puolestaan ratkaissaan KHO 2007:28 katsonut, että kokonaisuutena arvioiden Suomen arpajaislain valvonta- ja soveltamiskäytäntö pyrkivät niiden rahapelitoimintaa koskevien tavoitteiden toteuttamiseen, joiden on puolestaan todettu olevan sopusoinnussa EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettujen vaatimusten kanssa. Suomen lainsäädännössä ja sen soveltamiskäytännössä on myös havaittavissa yhä selkeämpää pyrkimystä puuttua rahapelitoiminnasta aiheutuviin ongelmiin, erityisesti riippuvuutta aiheuttaviin pelimuotoihin ja ongelmapelaamiseen.

Hallituksen alkuperäisessä esityksessä HE 96/2008 vp selostetaan myös EU-lainsäädäntöä. Alkuperäisestä esityksestä ilmenee muun muassa, että luvattomia eli kiellettyjä pelejä pelaavien ja vetoja lyövien pelaajien houkuttelemiseksi luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin luvan saaneiden toimijoiden on muodostettava luotettava, mutta samanaikaisesti houkutteleva vaihtoehto kielletylle toiminnalle, mikä itsessään voi merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaista mainontaa ja turvautumista uusiin jakelutekniikoihin.

Rahapeliä ikäraja

Runsaasti pelaavien riskiryhmään arvioidaan Suomessa kuuluvan noin 65 000 henkilöä. Peli-riippuvaisten hoito aiheuttaa yhteiskunnalle merkittäviä kustannuksia. Lisäksi liiallinen pelaaminen aiheuttaa monenlaisia yksilö- ja pienyhteisötason ongelmia. Pelaamisen aloittamisen nuorena on todettu olevan selvä peliongelman syntymisen riskitekijä. Tämän vuoksi valiokun-

ta pitää perusteltuna 18 -vuoden yleisen alaikärajan asettamista rahapelaamiselle.

Rahapelitoiminnan luonteesta johtuen korostuu tarve huolehtia pelaamisen valvonnasta asianmukaisella tavalla. Tästä syystä valiokunta puoltaa alkuperäisessä esityksessä ehdotettua säännöstä, jonka nojalla ikäraja valvonta kuuluu rahapeliyhteisöjen itsensä lisäksi niiden asiamiesten ja raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tilan luovuttaneiden tehtäviin (arpajaislain 14 a §). Valvontavelvoitteen noudattamisen tehostamiseksi on myös syytä asettaa rikosoikeudellinen vastuu rahapeliyhteisöjen, niiden edustajien ja asiamiesten lisäksi raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tilan luovuttaneille sekä niiden edustajille (arpajaisrikkomus, arpajaislain 64 §). Rikosoikeudellisen vastuun kohdentuminen yhteisömuotoisissa tahoissa määrittyy rikosoikeuden yleisten oppien mukaisesti.

Lakivaliokunta pitää myös lausunnossaan ikäraja valvontaa peliriippuvuuden ehkäisemisen kannalta hyvin olennaisena seikkana, koska pelaamisen aloittaminen nuorena on selvä peliongelman syntymisen riskitekijä. Tämän vuoksi ikäraja valvontaa on erittäin tärkeää pyrkiä tehostamaan eri keinoin.

Luvallisten rahapeliä markkinointi

Lukuunottamatta arpajaislain 62 §:n kieltoa edistää ilman laissa edellytettyä lupaa toimeenpantuja arpajaisia julkaisemalla tai levittämällä mainosaineistoa tai muulla vastaavalla tavalla voimassa olevaan arpajaislakiin ei sisälly säännöksiä rahapeliä markkinoinnista. Hallituksen esityksessä HE 96/2008 vp ehdotetaan rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi arpajaislakiin liittäväksi luvallisten rahapeliä markkinointia koskeva säännös (arpajaislain 14 b §). Luvallisten rahapeliä ja rahapeliyhteisöjen markkinointi on säädettävän lain nojalla lähtökohtaisesti sallittua, jos se tapahtuu vastuullisella tavalla ja tarkoituksessa suunnata olemassa olevaa kysyntää luvallisiin rahapeleihin. Markkinointia ei saa kohdistaa alaikäisiin eikä sillä saa luoda runsaalle pelaamiselle myönteistä mielikuvaa. Myös-

kään pelaamattomuutta tai kohtuullista pelaamista ei saa kuvata kielteisesti.

Markkinoinnilla tarkoitetaan rahapeliä myynnin edistämisen tarkoituksessa tapahtuvaa viestintää. Markkinointia on varsinaisen mainonnan lisäksi kaikenlainen epäsuora mainonta ja muu myynnin edistämistoiminta.

Erityisiä pelihaittariskejä sisältävien luvallisten rahapeliä markkinointi säädetään vastaisuudessa kielletyksi muualla kuin erityisissä pelisaleissa, pelikasinoissa tai raviradoilla. Erityinen pelihaittojen vaara todetaan pelisääntöjen vahvistamisen yhteydessä. Alkuperäisen hallituksen esityksen HE 96/2008 vp perusteluissa on kuvattu ongelmapelaamis- ja peliriippuvuusriskeihin vaikuttavia peliominaisuuksia sekä lueteltu niitä nykyisiä rahapelejä, joihin sisältyy mainittuja haittariskejä. Tässä kohdin on syytä todeta, ettei markkinointikielto rajoita sinänsä erityisiä pelihaittariskejä sisältävien pelien toimeenpanijoiden mahdollisuuksia markkinoida rahapeliyhteisöä itseään. Valiokunta tähdentää lisäksi lupa- ja valvontaviranomaisten, sosiaali- ja terveysministeriön ja riippumattomien tutkimuslaitosten yhteistyön tärkeyttä rahapeliä toimeenpanosta aiheutuvien ongelmien seuraamiseksi, tutkimiseksi, ehkäisemiseksi ja hoitamiseksi. Valiokunta painottaa myös luvallista rahapelitoimintaa harjoittavien rahapeliyhteisöjen omaa toimintaa haittojen torjumisessa.

Hallituksen esityksen HE 96/2008 vp säännökset merkitsevät myös sitä, että Suomessa rahapelejä saa markkinoida laissa säädettyjen rajoitusten vain yksinoikeusjärjestelmän mukaisesti rahapeliluvan saanut rahapeliyhteisö. Muu rahapeliä markkinointi on kokonaan kiellettyä

Ilman lupaa toimeenpantujen arpajaisten markkinointi

Arpajaisten toimeenpanoa koskevista kielloista säädetään arpajaislain 62 §:ssä. Voimassa olevassa laissa kiellettyä on muun muassa ilman laissa edellytettyä lupaa toimeenpantujen arpajaisten edistäminen julkaisemalla tai levittämällä mainosaineistoa tai muulla vastaavalla tavalla (arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohta). Tämä sääntely ehdotetaan alkuperäisessä hallituksen

esityksessä HE 96/2008 vp korvattavaksi arpajaisten markkinoinnin kiellolla. Rahapeliä markkinointi vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä kieltä on puolestaan täydentävässä hallituksen esityksessä HE 212/2008 vp ehdotetun rikoslain 17 luvun 16 a §:n nojalla rangaistavaa.

Markkinoinnin määritelmä sisältyy arpajaislakiehdotuksen uuteen 4 §:n 3 kohtaan. Markkinoinnilla tarkoitetaan mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myynninedistämistoimintaa. Lisäksi mainitusta 3 kohdasta ilmenee, että epäsuoraa mainontaa on erityisesti tuotteen myynnin edistäminen tuotteen mainonnan yhteydessä siten, että muun tuotteen tunnuksena käytetään sellaisenaan tai tunnistettavaksi muutettuna tuotteen tai sen myyjän tunnusta tai että muun tuotteen mainonnasta muutoin välittyy mielikuva tietyistä tuotteista tai sen myyjästä. Valiokunta tähdentää 4 §:n 3 kohdan sanamuodon kattavan kaikenlaisen myyntiä epäsuorastikin edistävän toiminnan. Hallintovaliokunta korostaa lakivaliokunnan lausuntoon samalla viitaten, että rahapelitoimintaa on tärkeää säännellä tiukasti ja viranomaisilla on oltava tehokkaat keinot puuttua säännösten vastaiseen toimintaan.

Suomalainen rahapelitoiminnan yksinoikeusjärjestelmä lähtee siitä, että Suomessa rahapelejä voivat toimeenpanna vain ne toimijat, jotka ovat saaneet arpajaislain nojalla rahapeliluvan. Valiokunta korostaa, että kaikki muu rahapeliä toimeenpano on Suomessa kiellettyä. Samoin kaikenlainen luvattoman rahapelitoiminnan epäsuorakin myynninedistämistoiminta on lainvastainen. Yksinoikeusjärjestelmän lähtökohtiin kuuluu myös se seikka, että laitonta pelitarjontaa torjutaan tehokkaasti yhteiskunnan toimin ja samalla suunnataan pelaamista lailliseen pelaamiseen.

Korkein oikeus käsittelee ratkaisussaan KKO 2005:27 myös markkinointikysymystä arvioi-
dessaan, onko kysymys valtakunnassa tapahtuvasta arpajaisten toimeenpanosta. Korkein oikeus tarkastelee asiakokonaisuutta ottaen huomioon arpajaislain yleisen soveltamisalan ja tar-

koituksen sekä lakiin sisältyvien rangaistussääntösten tehtävän.

Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenee muun muassa, että kääntämällä internetsivusto suomeksi on myötävaikutettu siihen, että valtakunnan suomenkielisille pelaajille ovat tarjoutuneet käytännön mahdollisuudet osallistua internetissä toimeenpantuihin peleihin. Siten on tietoisesti tähdätty valtakunnan pelimarkkinoille. Kysymystä on käsitelty myös valtiosyyttäjän 28.1.2009 tekemässä päätöksessä (asia nro R 07/6). Päätöksessä katsotaan, että sitä tosiseikkaa, että pelisivu on saatavilla suomeksi, on pidettävä merkittävänä arvioitaessa pelitoiminnan suuntaamista valtakunnan alueelle. Suomi ei ole käyttökieli muissa maissa kuin Suomessa, eikä suomi ole yleinen kieli Ahvenanmaalla. Ei ole uskottavaa, että pelisivu on käännetty suomeksi muualla kuin valtakunnassa asuvia suomenkielisiä ajatellen.

Rahapelien markkinointina ei perustuslakivaliokunnan mielestä voida pitää esimerkiksi pelkkää suomenkielisten pelisivujen saatavilla oloa internetissä. Hallintovaliokunta pitää hyväksyttävänä tällaista lähestymistapaa, joka merkitsee, ettei yksinomaan suomenkielisten internetsivujen saatavilla olo ilman muita arpajaisiin osallistumista edistäviä toimia merkitse lainvastaista markkinointia. Alkuperäiseen hallituksen esitykseen sisältyvä markkinoinnin määritelmä on lain tasolla uusi, eikä sillä siten ole sellaisenaan markkinoinnin osalta suoraa yhtymäkohtaa esimerkiksi mainitun korkeimman oikeuden ratkaisun kanssa. Hallituksen esityksen sanamuoto on kuitenkin hallintovaliokunnan käsityksen mukaan — kattaessaan kaikenlaisen rahapelaamisen epäsuorankin markkinoinnin — sellainen, että markkinoinnin käsitettä on tarkennettava arpajaislain 4 §:n 3 kohtaan tehtävällä lisäyksellä. Hallintovaliokunta ehdottaakin säädettäväksi, ettei arpajaisten markkinointina pidetä, arpajaisivustossa käytetystä kielestä riippumatta, pelkkää ulkomaisen tai ahvenanmaalaisen arpajaisivuston saatavilla oloa sähköisessä tietoverkossa, jos arpajaisivustoon ei ole liitetty muuta arpajaisiin Suomessa tai valtakunnassa osallistumista edistävää aineistoa. Esimerkiksi pelisivu-

jen suomenkielisyys voi muodostaa yhdessä muiden markkinointia ilmentävien seikkojen kanssa kokonaisuuden, jota voidaan pitää laittona markkinointina. Selvytyden vuoksi on tässä yhteydessä syytä todeta, ettei jo syntyneessä pelisuhteessa tapahtuva asiakasneuvonta ilman markkinointitarkoitusta, esimerkiksi pelaajan suojelemiseksi, merkitse laitonta menettelyä.

Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, ettei ehdotettua markkinoinnin kieltä voida soveltaa rahapelien mainontaan esimerkiksi sellaisissa Suomessa levitettävissä ulkomaalaisissa tai ahvenanmaalaisissa painokirjoituksissa, joiden pääasiallinen tarkoitus ei ole rahapelien mainonta. Hallintovaliokunta korostaa, ettei tarkoitus ole puuttua ulkomaalaisten tai ahvenanmaalaisen aikakaus- ja sanomalehtien levittämiseen, vaikka ne sisältäisivät rahapelien mainontaa. Tällaisia painokirjoituksia, jotka ovat ahvenanmaalaisina lähtökohtaisesti ruotsinkielisiä ja ulkomaalaisina usein englanninkielisiä, saadaan myydä myös Suomessa. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi 4 §:n 3 kohtaa selkeytettäväksi siten, ettei markkinointina pidetä myöskään arpajaisten markkinointia Suomessa tai valtakunnassa levitettävässä ulkomaisessa tai ahvenanmaalaisessa julkaisussa, jos julkaisun pääasiallinen tarkoitus ei ole rahapelien markkinointi ja jos arpajaisten markkinointi ei kohdistu erityisesti Suomeen tai valtakuntaan.

Valiokunta tähdentää, ettei markkinointikiellon kiertäminen kuitenkaan ole sallittua. Esimerkiksi suomalaisen julkaisun levittäminen muualta käsin ei tee menettelyä lailliseksi. Kiellettyä on esimerkiksi johonkin Suomessa järjestettävään tapahtumaan liittyvässä ohjelmalehtisessä tai muussa tapahtumajulkaisussa tapahtuva arpajaisten myynnin edistäminen. Muutoinkin on arvioitava kokonaisvaltaisesti, missä määrin tosiasiallisesti pyritään vaikuttamaan julkaisulla rahapelien myynnin edistämiseen.

Valiokunta painottaa, että luvattoman rahapelin markkinoinnin estäminen on yksinoikeusjärjestelmän kannalta ja valtion valvontatoimien uskottavuuden vuoksi erittäin tärkeää. Tärkeää on myös, että luvattoman rahapelin markkinointi rangaistaan rahapelirikoksena. Erityisesti in-

ternetympäristössä on huomattava, että luvaton rahapelin toimeenpano ja laittoman pelitoiminnan kielletty markkinointi saattavat olla tilannekohtaisesti vaikeasti erotettavissa toisistaan, kun pelisivustoissa pelejä koskevaan laittomaan markkinoivaan aineistoon saattaa sisältyä välitön mahdollisuus pelaamiseen.

Valvontaviranomaisen toimivaltuudet

Nykyisellään valvontaviranomaisena toimivan Poliisihallituksen keinot puuttua luvattomaan rahapelitoimintaan rajoittuvat esitutkintapyyntönsä tekemiseen. Esitutkinta ja siinä käytettävät pakkokeinot ovat hidas tapa reagoida luvattomaan toimintaan. Tämän vuoksi hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että valvontaviranomainen voi kieltää luvattoman rahapelin toimeenpanon ja sen markkinoinnin (arpajaislain 62 a §) sekä luvallisen rahapelin lainvastaisen markkinoinnin (arpajaislain 62 b §).

Lisäksi on perusteltua, että lupaviranomainen voi asettaa kieltojensa tehosteeksi uhkasakon (arpajaislain 62 c §). Luvattoman rahapelin toimeenpanoa tai markkinointia koskevan kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon tuomitsee maksettavaksi valvontaviranomainen sekä luvallisen rahapelin lainvastaista markkinointia koskevan kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon Markkinatuomioistuin. Luvattoman rahapelin toimeenpanon tai markkinoinnin kieltämistä koskevissa asioissa muutosta valvontaviranomaisen tekemiin päätöksiin haetaan hallinto-oikeudelta. Luvallisen rahapelin markkinointia koskevissa asioissa valvontaviranomaisen päätös voidaan saattaa Markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

Kiellot voivat kohdistua rahapelin toimeenpanon lisäksi sen puolesta pelimaksuja ja voittoja välittäviin asiamiehiin, tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen luovuttaneisiin sekä rahapeliä markkinointiin osallistuviin muihin tahoihin. Näin mahdollistetaan myös ulkomaille sijoittautuneiden rahapelitoimijoiden toimintaan puuttuminen. Vastaavasti kiellot kohdistuvat niihin, jotka osallistuvat eri tavoin laittomaan markkinointiin.

Hallintovaliokunta tähdentää perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten, että hallinnollisia pakkokeinoja — kiellot ja uhkasakot — voidaan kohdistaa myös Ahvenanmaan maakunnan alueella toimivaan toimijaan, jos rahapelitoimintaa on toimeenpantu tai sellaisen markkinointia on harjoitettu valtakunnan alueella. Sama koskee myös ulkomailta käsin tapahtuvaa vastaavaa toimintaa.

Muut kannanotot

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että ryhdytään valmistelemaan tavara-arpajaisten kehittämistoimenpiteitä muun muassa urheiluseurojen varainhankinnan kannalta. Ensi vaiheessa on syytä ryhtyä ainakin toimenpiteisiin, joilla mahdollistetaan arpajaisten järjestäminen nykyistä kuuden kuukauden jaksoa pidemmällä ajanjaksolla.

Rahapelitoiminnan luonne edellyttää tehokasta viranomaisvalvontaa. Arpajaislupajärjestelmämme uskottavuuden kannalta on tärkeää, että laillista rahapelitoimintaa harjoittavat noudattavat säännöksiä ja asetettuja muita velvoitteita. Erityisen painokkaasti on kyettävä puuttumaan laittomaan pelitarjontaan ja markkinointiin. Kaikki tämä edellyttää toimivaltuuksien ohella muun muassa asianmukaisia henkilöresursseja ja tietojärjestelmiä. Valiokunta korostaa, että säädettävän normiston toimivuutta ja viranomaisten toimintaedellytyksiä on tarkkaan seurattava ja ryhdyttävä tarvittaessa lainvalmistelu- ja muihin toimenpiteisiin laittoman pelitoiminnan entistä tehokkaammaksi torjumiseksi.

Valiokunta katsoo lisäksi, että hallituksen tulee tarkkaan seurata jatkuvasti lisääntyvää internetissä tapahtuvaa erilaista rahapelitoimintaa sekä arvioida niitä keinoja ja eri toimintatapoja, joilla voidaan tukea kansallista rahapelipolitiikkaa. Samalla on seurattava rahapelipolitiikan ja lainsäädännön kehitystä EU:n eri jäsenmaissa.

Valiokunta toteaa, että yksinoikeusjärjestelmän tarkoituksena on muun muassa torjua sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaa pelaamista suuntaamalla pelaamista lailliseen rahapelitoimintaan, jonka markkinointiin puolestaan sisältyy tästä mietinnöstä ilmeneviä rajoit-

tuksia. Myös perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan lausunnoista ilmenee, että esillä olevan ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on ehkäistä rahapelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja estämällä pelaamiseen kehoittava aggressiivinen myynnin edistäminen. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että rajoitusten taustalla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä kansanterveyden edistämiseen ja lasten suojeluun liittyviä perusteita. Valiokunta korostaa lisäksi, että valtion, tutkimuslaitosten ja rahapeliyhteisöjen on tärkeää panostaa eri toimin rahapelien yksilöllisten ja yhteiskunnallisten haittavaikutusten ennalta estämiseen ja torjuntaan.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki arpajaislain muuttamisesta

Valiokunta ehdottaa 1. lakiehdotuksen hyväksymistä alkuperäisen hallituksen esityksen HE 96/2008 vp 1. lakiehdotuksen ja täydentävän hallituksen esityksen HE 212/2008 vp 2. lakiehdotuksen pohjalta muutettuna.

4 §. Muut määritelmät. Lakiehdotuksessa markkinoinnilla tarkoitetaan mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myynninedistämistoimintaa. Epäsuoraa mainontaa on erityisesti tuotteen myynninedistäminen 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 tietystä tuotteesta tai sen myyjästä.

Valiokunta toteaa, että hyödyntämällä markkinoinnin määrittelyssä alkoholi- ja tupakkalainsäädäntöön sisältyvää sääntelyä on pyritty tiettyyn johdonmukaisuuteen ja ennakoitavuuteen jo muodostuneen tulkintakäytännön myötä.

Myyjän tunnuksen ottamisella tuotteen tunnuksen rinnalle pyritään puuttumaan tuotteen epäsuoraan markkinointiin myyjän tunnus mainitsemalla. Tämä on erityisen ajankohtaista silloin, kun yrityksen toiminta muodostuu pääosin

tai yksinomaan rahapelitoiminnasta. Myös yrityskuvamainonnan osalta on olennaista, pyritäänkö sillä epäsuorasti markkinoimaan rahapeli tuotteita.

Rahapeli tuotteen tai sen myyjän tunnuksen julkaisussa tai esimerkiksi televisio-ohjelmassa näkymisen osalta on keskeistä, onko julkaisijan tai ohjelmatoiminnan harjoittajan tarkoituksena edistää rahapelien myyntiä. Tarkoituksen olemassaoloa voidaan arvioida muun muassa sen perusteella, onko rahapeli yritys maksanut julkaisijalle tai ohjelmatoiminnan harjoittajalle palkkiota tunnuksen näkymisestä.

Valiokunta viittaa lisäksi markkinointiin liittyen myös muualla mietinnössä tältä osin lausuttuun sekä ehdottaa 4 §:n 3 kohdan muuttamista yleisperusteluista ilmenevällä tavalla.

14 a §. Rahapelien ikäraja. Hallintovaliokunta pitää lakivaliokunnan tavoin ikärajavalvontaa peliriippuvuuden ehkäisemisen kannalta hyvin olennaisena, koska pelaamisen aloittaminen nuorena on selvä peliongelman syntymisen riskitekijä.

Rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (68/1998) on korvannut hallituksen esityksen antamisen jälkeen uusi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettu laki (503/2008). Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 14 a §:n 3 momentissa viitattavaksi mainittuun uuteen lakiin.

14 b §. Rahapelien markkinointi. Olemassa olevan rahapelien kysynnän ohjaaminen luvalliseen rahapelitoimintaan edellyttää vastuullisen markkinoinnin sallimista. Rahapeliluvan saaneen rahapeliyhteisön markkinointia säännellään lakiehdotuksen 14 b §:ssä. Valiokunta viittaa luvallisen markkinoinnin osalta yleisperusteluissa lausuttuun. Tässä kohdin on aiheellista mainita, etteivät ehdotetut säännökset estä rahapeliluvan saanutta rahapeliyhteisöä markkinoida itseään silloinkaan, kun rahapeliyhteisön nimeen tai vakiintuneeseen tunnukseen sisältyy erityisen pelihaittariskejä sisältävän pelituotteen nimi. Sen sijaan rahapeliyhteisö, jolla ei ole rahapelilupaa, ei saa markkinoida tuotteitaan

myöskään epäsuorasti itseään markkinoimalla. Ehdotetut säännökset eivät kuitenkaan rajoita rahapelin pelikohteena olevan kilpailun, esimerkiksi urheilu- tai ravikilpailun, itsensä markkinoimista.

Saadun selvityksen perusteella lakiehdotuksen valmistelun yhteydessä käsite "pelikohde" on tarkoitettu ymmärrettävän laajasti, myös peliehdot ja pelipaikat käsittäen. Kun pelikohteella voidaan kuitenkin suppeammassa merkityksessä tarkoittaa lähinnä vedonlyönti- tai veikkauskohteena olevaa kilpailua, valiokunta ehdottaa 14 b §:n 2 momentin toiseen virkkeeseen tehtäväksi lisäyksen seuraavasti: "Pelaajille voidaan kuitenkin antaa tietoa edellä mainittujen pelien pelikohteista, *pelipaikoista*, *peliehdoista*, pelimaksuista, voittojen todennäköisyydestä ja voitoista."

Valiokunta toteaa lisäksi, että lakiehdotuksensa säännellään paikkoja, joissa erityisiä pelihaittoja sisältäviä pelejä saadaan markkinoida, ei sen sijaan sitä, missä tällaisia pelejä saadaan myydä. Näitä pelejä saadaan myydä esimerkiksi kioskeissa, mutta niitä ei saada markkinoida siellä.

Lakiehdotuksen 14 b §:n 3 momentin mukaan sisäasiainministeriön tehtävänä on valvoa, että rahapeliä markkinoinnissa noudatetaan arpajaislain ja kuluttajansuojalain (38/1978) säännöksiä. Rahapeliyhteisön on lisäksi annettava vuosittain sisäasiainministeriölle selvitys rahapeliä markkinoinnista.

Poliisin hallintorakenneuudistuksen myötä myös arpajaishallinto on siirtynyt sisäasiainministeriöstä vuoden 2010 alussa Poliisihallitukseen. Uudistus on osittain otettu huomioon laissa 506/2009 arpajaislain muuttamisesta. Valiokunta ehdottaa, että käsiteltävänä olevaa arpajaislakiehdotuksen 14 b §:n 3 momenttia muutetaan toteutetun hallintorakenneuudistuksen johdosta siten, että momentissa säädetään luvallisten rahapeliä markkinoinnin valvonnan kuulumisesta sisäasiainministeriön sijasta Poliisihallitukselle. Selvitys rahapeliä markkinoinnista tulee antaa sisäasiainministeriön lisäksi myös Poliisihallitukselle.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan lakiehdotuksen 14 b §:n 4 momentin säännöksen, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rahapeliä sallituista tai kielletyistä markkinointitavoista, jättävän täsmällisyysvaatimuksen ja perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta asetuksen antajalle varsin paljon harkintavaltaa päättää elinkeinonharjoittajan oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin ulottuvasta sääntelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, ettei valtioneuvoston asetuksella voida säätää esimerkiksi esityksen perusteluissa mainituista kielloista toteuttaa rahapeliä 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 säätämisyjärjestyksessä.

Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta lakiehdotuksen 14 b §:n 4 momentista poistettavaksi lausunnossa mainituilta osin asetuksenantovaltuuden. Samalla valiokunta ehdottaa 14 b §:n 1 momentin loppuun lisättäväksi uuden virkkeen seuraavasti: "Rahapeliä markkinointi on kielletty sellaisessa televisio- ja radiotoiminnassa, kuvaohjelman elokuvateatterissa tapahtuvassa julkisessa esittämisessä ja julkaisutoiminnassa, joka on suunnattu alaikäisille."

52 §. *Arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien ongelmien seuranta, tutkimus, ehkäisy ja hoito.* Valiokunta ehdottaa pykälän otsikon muuttamista vastaamaan paremmin lakitekstiä seuraavasti: "Arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien ongelmien seuranta ja tutkimus sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen".

62 §. *Arpajaisten toimeenpanoa koskevat kiellot.* Rahapeliä markkinointi vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä kieltä ehdotetaan rangaistavaksi rahapelirikoksena.

Tästä seuraa, että rangaistusasteikko muodostuu ankarammaksi kuin alkoholijuoman markkinointirikoksessa, josta voidaan rikoslain 30 luvun 1 a §:n mukaan tuomita sakkoon tai enintään kuudeksi kuukaudeksi vankeuteen. Toisaalta toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain (693/1976) vastaisesta mainonnasta on säädetty rangaistukseksi sakkoa (markkinointirikkomus 31 §), mutta jos tapaus on törkeä, enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta (markkinointirikos 31 a §).

Lakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että mainittuihin alkoholin ja tupakan markkinointia koskeviin säännöksiin liittyy kuitenkin se ero, että ne koskevat sinänsä lainmukaista toimintaa ja laillista tuotetta, kun taas rahapelien markkinointia koskeva kriminalisointi koskee ilman lupaa toimeenpannun rahapelin markkinointia. Tämän eron vuoksi lakivaliokunta pitää perusteltuna, että luvattoman rahapelin markkinointi kuuluu rahapelirikoksen ja sille säädetyn rangaistusasteikon piiriin. Lisäksi lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että eräissä tapauksissa, esimerkiksi internetympäristössä, luvattoman rahapelin markkinointi voi käytännössä olla vakaavuudeltaan samanlaista kuin toimeenpano. Luvattoman rahapelin markkinointia koskevan tekemuodon poistaminen rahapelirikoksen piiristä voisi näin ollen merkittävästi vesittää rahapelirikoksen merkitystä. Hallintovaliokunta yhtyy näihin lakivaliokunnan kannanottoihin.

62 a §. Rahapelien toimeenpanon kieltäminen. Valiokunta ehdottaa poliisin hallintorakenneuudistuksen johdosta 62 a §:n 1 momentissa säädettäväksi, että Poliisihallitus on toimivaltainen kieltämään rahapelin toimeenpanon. Lisäksi 3 momenttia on tarpeen muuttaa siten, että Poliisihallitus tekee myös päätöksen kiellon jatkamisesta.

62 c §. Uhkasakko. Hallintovaliokunta viittaa tässä kohdin siihen, mitä yleisperusteluissa on edellä lausuttu hallinnollisista pakkokeinoista valvontaviranomaisen toimivaltuuksiin liittyen. Kielto- ja uhkasakkomenettelyt tehostavat olen-

naisesti toimia laittoman rahapelitoiminnan torjunnassa.

Myös tässä kohdin valiokunta ehdottaa poliisin hallintorakenneuudistuksen johdosta säädettäväksi 62 c §:n 1 momentissa, että Poliisihallitus voi asettaa 62 a ja 62 b §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi uhkasakon. Vastaavasti 62 c §:n 2 momenttia valiokunta ehdottaa muutettavaksi siten, että Poliisihallitus tuomitsee 62 a §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi.

63 §. Viittaukset rikoslakiin. Pykälän mukaan rangaistus rahapelirikoksesta ja arpajaisrikoksesta säädetään rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 a ja 16 b §:ssä. Valiokunta toteaa, että pykäläehdotus sisältyy täydentävään hallituksen esitykseen HE 212/2008 vp.

64 §. Arpajaisrikkomus. Rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (68/1998) on korvannut hallituksen esityksen antamisen jälkeen uusi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettu laki (503/2008). Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 64 §:n 2 momentissa viitattavaksi annettuun uuteen lakiin.

66 a §. Markkinointikiellon saattaminen markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Valiokunta ehdottaa poliisin hallintorakenneuudistuksen johdosta 66 a §:n 1 ja 2 momentissa säädettävän sisäasiainministeriön tehtävien sijasta Poliisihallituksen tehtävistä.

2. Laki eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta

Valiokunta ehdottaa 2. lakiehdotuksen hyväksymistä alkuperäiseen hallituksen esitykseen HE 96/2008 vp sisältyvän 2. lakiehdotuksen mukaisesti muuttamattomana.

3. Laki rikoslain 17 luvun muuttamisesta

Valiokunta ehdottaa 3. lakiehdotuksen hyväksymistä täydentävän hallituksen esityksen HE

212/2008 vp 1. lakiehdotuksen pohjalta muutettuna.

16 a §. Rahapelirikos. Voimassa olevan rikoslain 17 luvun 16 a §:ssä säädetään arpajaisrikoksesta, josta tuomitaan sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta. Arpajaisrikoksen tekotapana on muun muassa arpajaisten toimeenpaneminen ilman arpajaislaissa tarkoitettua lupaa. Arpajaisrikos koskee myös rahapelejä.

Täydentävässä hallituksen esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 17 lukuun lisätään uudistettavaan 16 a §:ään rahapelitoimintaa koskeva uusi rikosmuoto rikosnimikkeeltään rahapelirikos. Rahapelirikoksena ehdotetaan tuomittavaksi lainvastaisen rahapelitoiminnan ehkäisemisen kannalta keskeiset, nykyisin tavallisena arpajaisrikoksena rangaistavat teot. Rangaistusasteikoksi ehdotetaan sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

Uuden rikosnimikkeen ja ankaramman rangaistusasteikon tarkoituksena on ottaa huomioon rahapelitoiminnan huomattava yhteiskunnallinen ja taloudellinen merkitys. Tavoitteena on tehostaa rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemistä sekä lisätä viranomaisten keinoja puuttua lainvastaiseen rahapelitoimintaan.

Lakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että rahapelejä säännellään jo nykyisin eräissä suhteissa tiukemmin kuin muita arpajaisia, sillä samaa rahapeliä varten saadaan antaa samaksi ajaksi vain yksi lupa. Tulojen hankkiminen ihmisten pelihalua hyväksikäyttämällä on näin sallittua ainoastaan rajoitetuissa määrin ja yksinomaan yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Yksinoikeuteen perustuvan lupajärjestelmän taustalla on se seikka, että uhkapeliluonteisiin rahapeleihin katsotaan liittyvän muuhun arpajaistoimintaan verrattuna suurempia oikeusturvan, väärinkäytösten ja sosiaalisten haittojen riskejä.

Lakivaliokunnan mielestä rahapelejä voidaan edellä mainittujen riskiensä vuoksi pitää alkoholiin ja huumeisiin rinnastettavina hyödykkeinä. Rahapelit voivat aiheuttaa riippuvuutta, ja niissä voi lyhyessä ajassa menettää suuria rahasummia. Tämän vuoksi on tärkeää, että rahapelitoi-

mintaa säännellään tiukasti ja viranomaisilla on tehokkaat keinot puuttua säännösten vastaiseen toimintaan. Sen lisäksi, että tehostetaan viranomaisten hallinnollisia keinoja siten kuin alkuperäisessä esityksessä esitetään, on perusteltua tiukentaa myös rikosoikeudellista sääntelyä. Hallintovaliokunta yhtyy näihin lakivaliokunnan kannanottoihin.

Hallintovaliokunta puoltaa lakivaliokunnan tavoin rahapelirikoksen käyttöönottoa. Valiokunta puoltaa myös ehdotettua rangaistusasteikkoa ottaen huomioon, että se on johdonmukainen suhteessa alkoholi- ja huumausainerikosten rangaistusasteikkoihin. Hallintovaliokunta tähdentää lakivaliokunnan lausuntoon viitaten, että keskeisintä on torjua luvatonta rahapelitoimintaa, koska se loukkaa rahapelitoiminnalle asetettuja rajoituksia ja niillä suojattavia intressejä.

Hallintovaliokunta ehdottaa 17 luvun 16 b §:n perusteluihin viitaten 17 luvun 16 a §:n 1 kohdasta poistettavaksi rahapeliluvan ehtojen tai määräysten rikkomisen rankaisemisen rahapelirikoksena.

16 b §. Arpajaisrikos. Täydentävässä hallituksen esityksessä ehdotetaan rahapelirikoksena rangaistavaksi rikoslain 17 luvun 16 a §:ssä myös rahapeliluvan ehtojen tai määräysten rikominen.

Lakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että lupaehtojen ja määräysten kriminalisoimista voidaan sinällään puoltaa luvallisen rahapelitoiminnan huomattavan taloudellisen merkityksen sekä rahapelijärjestelmän läpinäkyvyyden ja uskottavuuden varmistamiseksi. Rahapeleihin liittyy erityisiä pelihaittariskejä, minkä vuoksi on tärkeää, että myös luvallisen rahapelitoiminnan asianmukaisuus voidaan varmistaa. Kriminalisointi myös osoittaa valtion ohjaustoimien tiukentamista, millä on merkitystä erityisesti EU-yhteydessä.

Rangaistavuudelle esitetty ala muodostuu kuitenkin liian laajaksi, koska lupaehtojen rikkomista merkitsee esimerkiksi se, että pelikasinon pidetään auki tunti pidempään kuin luvassa on määritelty tai pelikasinossa on yksikin luvassa mainitsematon kasinopeli. Tämän vuoksi

sääntelyä on lakivaliokunnan mielestä syytä tarkentaa rangaistavuuden edellytysten osalta siten, että lupaehtoja ja määräyksiä on rikottava olennaisesti. Olennaista rikkomista merkitsisi esimerkiksi se, että raha-automaateille ja kasinopeleille asetettu enimmäismäärä ylitetään huomattavasti.

Toisaalta lakivaliokunta pitää esitettyä kahden vuoden vankeusuhkaa lupaehtojen tai määräysten olennaisestakin rikkomisesta liian ankarana. Tässä tekemuodossa ei lakivaliokunnan mielestä ole kyse yhtä paheksuttavasta tekemuodosta kuin muissa rahapelirikoksen tekemuodoissa, jotka koskevat lähinnä ilman lupaa toimeenpantuja rahapelejä. Lakivaliokunta katsoo, että lupaehtojen tai määräysten olennainen rikkominen on perusteltua säätää rangaistavaksi arpajaisrikoksena, jolloin rangaistusasteikko alenee enintään 6 kuukauteen vankeutta. Tämä selkeyttää myös eri tekotapojen ryhmittelyä rahapelirikoksen ja arpajaisrikoksen välillä.

Hallintovaliokunta katsoo yhtyen edellä mainituilta osin lakivaliokunnan lausuntoon, että lupaehtojen tai määräysten olennaisen rikkomisen lisäksi rangaistavaa tulee olla lupaehtojen tai määräysten toistuva rikkominen. Muussa tapauksessa sääntelyyn jää rahapelitoiminnan valvonnan kannalta perusteeton aukko.

Alkuperäiseen hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset siitä, miten rahapelejä voidaan laillisen toiminnan yhteydessä markkinoida. Arpajaislakiehdotuksen 14 b §:n mukaan markkinointia ei esimerkiksi saa kohdistaa alaikäisiin eikä siinä saa kuvata runsasta pelaamista myönteisesti taikka pelaamattomuutta tai kohtuullista pelaamista kielteisesti. Samoin rajoitetaan sitä, missä rahapelejä saadaan markkinoida. Toiminnan harjoittajalta, joka rikkoo näitä säännöksiä, voidaan kieltää rahapelin markkinointi (arpajaislain 62 b §) ja kiellon tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko (arpajaislain 62 c §).

Lakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan hallintovaliokunnan huomiota siihen, että luvallisen rahapelitoiminnan lainvastaista markkinointia ei ole ehdotettu kriminalisoitavaksi. Tämä ei ole johdonmukaista ottaen huomioon, että luvallisen rahapelitoiminnan yhteydessä ta-

pahtuva lupaehtojen rikkominen säädetään rangaistavaksi. Hallintovaliokunta katsoo lakivaliokunnan tavoin, että yhteiskunnan ohjausotetta suhteessa luvalliseen rahapelitoimintaan on perusteltua tiukentaa saattamalla myös rahapelin lainvastainen markkinointi rangaistavaksi. Kriminalisointia puoltaa myös alkoholin ja tupakan markkinointia koskeva voimassa oleva sääntely.

Rikosnimikettä ja rangaistusasteikkoa harkittaessa on otettava huomioon, että rikkomistapaukset ja niiden vaikutukset voivat olla vakavuudeltaan erilaisia. Markkinointikiellon törkeällä rikkomisella voi olla vakaviakin seurauksia ottaen huomioon, että markkinointikiellolla suojataan muun muassa lapsia. Rangaistusasteikon tulisi myös olla johdonmukainen suhteessa alkoholin ja tupakan markkinointirikosten asteikkoihin. Näin ollen hallintovaliokunta ehdottaa lakivaliokunnan lausuntoon viitaten, että luvallisen rahapelin markkinointia koskevien säännösten rikkominen säädetään rangaistavaksi arpajaisrikoksena, jonka rangaistusasteikko on sakkoa tai enintään 6 kuukautta vankeutta. Tämä on myös linjassa sen kanssa, että lupaehtojen rikkominen säädetään rahapelirikoksen sijasta rangaistavaksi arpajaisrikoksena.

Lakivaliokunta toteaa vielä lausunnossaan, että rahapeliin tuottojen sallituista käyttötarkoituksista säädetään suoraan arpajaislain 17 §:ssä. Tämän johdosta hallintovaliokunta ehdottaa, että rikoslain 17 luvun 16 b §:n 3 kohtaa täydennetään viittaamalla mainittuun lakiin.

24 §. Oikeushenkilön rangaistusvastuu. (Uusi). Hallituksen esityksissä ei ehdoteta oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamista rahapelirikokseen ja arpajaisrikokseen. Voimassa olevan säännöksen mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuu soveltuu kuitenkin esimerkiksi uhkapelin järjestämiseen. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan laajamittainen luvaton rahapelitoiminta toteutetaan yleensä oikeushenkilön puitteissa, ja näin on myös luvattomassa arpajais- ja rahankeräystoiminnassa. Tämän vuoksi lakivaliokunta pitää perusteltuna, että oikeushenkilön rangaistusvastuu ulotetaan rahapelirikokseen, arpajaisrikokseen ja rahankeräysrikok-

seen. Hallintovaliokunta ehdottaa lakivaliokunnan lausunnon mukaisesti hallituksen esityksiin sisällyttämisen voimassa olevan rikoslain 17 luvun 24 §:n muuttamista.

Säättämisjärjestys

Hallintovaliokunta toteaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, koska hallintovaliokunta on ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan hallituksen esitykseen HE 96/2008 vp sisältyvästä 1. lakiehdotuksen 14 b §:n 4 momentista tekemän valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään hallituksen esityksen HE 96/2008 vp 2. lakiehdotuksen mukaisesti muuttamattomana,

että 1. lakiehdotus hyväksytään hallituksen esityksen HE 96/2008 vp 1. lakiehdotuksen ja hallituksen esityksen HE 212/2008 vp 2. lakiehdotuksen pohjalta sekä 3. lakiehdotus hyväksytään hallituksen esityksen HE 212/2008 vp 1. lakiehdotuksen pohjalta muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

arpajaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 23 päivänä marraskuuta 2001 annetun arpajaislain (1047/2001) 16 §:n 1 momentti,
muutetaan 1 luvun otsikko, 1 ja 4 §, 52 §:n otsikko ja 1 momentti, 62 §:n 2 momentti, 63, 64 ja 66 §
sekä

lisätään lakiin uusi 14 a ja 14 b §, 43 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 506/2009, uusi 3 momentti
sekä lakiin uusi 62 a—62 c ja 66 a § seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

(Kuten HE 96/2008 vp)

4 §

Muut määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

(1 kohta kuten HE 96/2008 vp)

(1a kohta kuten HE 212/2008 vp)

(2 kohta kuten HE 212/2008 vp)

3) *markkinoinnilla* mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myynninedistämis-toimintaa; epäsuoraa mainontaa on erityisesti tuotteen myynninedistäminen 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 tietystä tuotteesta tai sen myyjästä; *tämän lain soveltamisalaan kuulu-*

vana arpajaisten markkinointina ei pidetä, arpajaissivustossa käytetystä kielestä riippumatta, pelkkää ulkomaisen tai ahvenanmaalaisen arpajaissivuston saatavillaoloa sähköisessä tietoverkossa, jos arpajaissivustoon ei ole liitetty muuta arpajaisiin Suomessa tai valtakunnassa osallistumista edistävää aineistoa; tämän lain soveltamisaan kuuluvana arpajaisten markkinointina ei pidetä myöskään arpajaisten markkinointia Suomessa tai valtakunnassa levitettävässä ulkomaisessa tai ahvenanmaalaisessa julkaisussa, jos julkaisun pääasiallinen tarkoitus ei ole rahapelien markkinointi ja jos arpajaisten markkinointi ei kohdistu erityisesti Suomeen tai valtakuntaan; (3 kohta HE:n 96/2008 vp 3 kohta)

(4 ja 5 kohta kuten HE 96/2008 vp)

14 a §

Rahapelien ikäraja

(1 ja 2 mom. kuten HE 96/2008 vp)

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja selvittämiseen liittyvästä asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta säädetään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetussa laissa (503/2008).

14 b §

Rahapelien markkinointi

Tämän lain nojalla rahapeliluvan saanut rahapeliyhteisö saa markkinoida rahapelejä ja rahapeliyhteisöä, jos markkinointi ei edistä sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaa pelaamista ja jos markkinoinnilla ohjataan rahapelien kysyntää tämän lain nojalla harjoitettavaan rahapelitoimintaan. Markkinointia ei saa kohdistaa alaikäisiin. Markkinoinnissa ei saa kuvata runsasta pelaamista myönteisesti taikka pelaamattomuutta tai kohtuullista pelaamista kielteisesti. *Rahapelien markkinointi on kielletty sellaisessa televisio- ja radiotoiminnassa, kuvaohjelman elokuvateatterissa tapahtuvassa julkisessa esittämisessä ja julkaisutoiminnassa, joka on suunnattu alaikäisille.*

Rahapelien markkinointi on kielletty muualla kuin erityisissä pelisaleissa, pelikasinoissa ja raviradoilla, joihin pelit tai niiden myyntipiste on sijoitettu, jos peleihin on pelisääntöjen vahvistamisen yhteydessä todettu liittyvän erityinen pelihaittojen vaara. Pelaajille voidaan kuitenkin antaa tietoa edellä mainittujen pelien pelikoh-teista, *pelipaikoista, peliehdoista, pelimaksuis-ta, voittojen todennäköisyydestä ja voitoista.*

Poliisihallituksen tehtävänä on valvoa, että rahapelien markkinoinnissa noudatetaan tämän lain ja kuluttajansuojalain (38/1978) säännöksiä. Rahapeliyhteisön on annettava vuosittain sisäasiainministeriölle ja *Poliisihallitukselle* selvitys rahapelien markkinoinnista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä (*poist.*) 3 momentissa tarkoitettun selvityksen sisällöstä.

43 §

(Kuten HE 96/2008 vp)

52 §

Arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien ongelmien seuranta ja tutkimus sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen

(1 mom. kuten HE 96/2008 vp)

62 §

(Kuten HE 96/2008 vp)

62 a §

Rahapelin toimeenpanon kieltäminen

Poliisihallitus voi kieltää rahapelin toimeenpanon, jos:

(1—3 kohta kuten HE 96/2008 vp)

(2 mom. kuten HE 96/2008 vp)

Kielto on voimassa enintään kolme kuukautta. *Poliisihallitus* voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään kuudella kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä rahapelin toimeenpanossa ei ole korjattu.

62 b §

Rahapelin markkinoinnin kieltäminen

Poliisihallitus voi kieltää 14 b §:n vastaisen rahapeliin markkinoinnin.

(2 mom. kuten HE 96/2008 vp)

Kielto on voimassa enintään kolme kuukautta. *Poliisihallitus* voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään kuudella kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä rahapelin markkinoinnissa ei ole korjattu.

62 c §

Uhkasakko

Poliisihallitus voi asettaa 62 a tai 62 b §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi uhkasakon.

Poliisihallitus tuomitsee 62 a §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi. Markkinatuomioistuimien tuomitsee 62 b §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi *Poliisihallituksen* hakemuksesta.

(3 mom. kuten HE 96/2008 vp)

63 §

(Kuten HE 212/2008 vp)

64 §

Arpajaisrikkomus

(1 mom. kuten HE 96/2008 vp)

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja selvittämiseen liittyvän asiakkaan tuntemisvelvollisuuden rikkomisesta säädetään rangaistus rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 40 §:ssä.

66 §

(Kuten HE 96/2008 vp)

66 a §

Markkinointikiellon saattaminen markkinaoiden käsiteltäväksi

Poliisihallituksen antamaan 62 b §:ssä tarkoitettuun rahapelin markkinoinnin kieltoon tai sen tällaisen kiellon tehosteeksi asettamaan uhkasakkoon ei saa valittamalla hakea muutosta.

Se, jolle *Poliisihallitus* on antanut 62 b §:ssä tarkoitetun rahapelin markkinoinnin kiellon tai asettanut tällaisen kiellon tehosteeksi uhkasakon, voi hakemuksella saattaa asian markkinaoiden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa määräyksen tai päätöksen tiedoksisaamisesta. Kieltoa on noudatettava, jollei markkinaoikeus toisin määrää.

(3 mom. kuten HE 96/2008 vp)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE 96/2008 vp)

3.

Laki

rikoslain 17 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 a—16 c ja 24 §, sellaisina kuin ne ovat, 16 a § laissa 1051/2001, *(poist.)* 16 b ja 16 c § laissa 257/2006 ja 24 § laissa 650/2004, sekä

lisätään 17 lukuun, sellaisena kuin se on siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen, uusi 16 d § seuraavasti:

17 luku

Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

16 a §

Rahapelirikos

Joka

1) toimeenpanee rahapelin ilman arpajaislain (1047/2001) 11 §:ssä tarkoitettua rahapelilupaa *(poist.)*,

(2—5 kohta kuten HE 212/2008 vp)

on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *rahapelirikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

16 b §

Arpajaisrikos

Joka

(1 ja 2 kohta kuten HE 212/2008 vp)

3) käyttää arpajaisten tuotot olennaisesti vastoin *laissa*, arpajaisten toimeenpanoon annettussa luvassa tai tuottojen käyttötarkoituksen muuttamista koskevassa luvassa annettua määräystä, (4 ja 5 kohta kuten HE 212/2008 vp)

6) *rikkoo olennaisesti tai toistuvasti arpajais-*ten toimeenpanoon annettuun lupaan liitettyjä *ehtoja tai määräyksiä taikka (uusi 6 kohta)*

7) *rikkoo rahapelien markkinointia koskevia arpajaislain 14 b §:n säännöksiä, (uusi 7 kohta)* on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *arpajaisrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

16 c ja 16 d §

(Kuten HE 212/2008 vp)

24 § *(Uusi)*

Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumiseen, laittoman maahantulon järjestämiseen, törkeään laittoman maahantulon järjestämiseen, eläinsuojelurikokseen, uhkapelin järjestämiseen, *rahapelirikokseen, arpajaisrikokseen, rahankeräysrikokseen*, väkivaltakuvauksen levittämiseen, sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan kuvan levittämiseen, törkeään sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan levittämiseen, sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapitoon ja sukupuolisiveellisyyttä loukkaavaan markkinointiin sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään.

Voimaantulosäännös

(Kuten HE 212/2008 vp)

Helsingissä 25 päivänä toukokuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tapani Tölli /kesk	Timo V. Korhonen /kesk
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Valto Koski /sd
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Outi Mäkelä /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Raimo Piirainen /sd
	Juha Hakola /kok	Lenita Toivakka /kok
	Heli Järvinen /vihr	Unto Valpas /vas.
	Elsi Katainen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.