

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2010 vp

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 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 lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Kimmo Hakonen, sisäasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula ja neuvotteleva virkamies Janina Groop-Bondestam, oikeusministeriö
- lantråd / maaneuvos Viveka Eriksson ja förvaltningschef / hallintojohtaja Arne Selander, Ålands landskapsregering / Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- lakimies Tuula Sundström, Oy Veikkaus Ab
- varatoimitusjohtaja Esko Romppainen, Raha-automaattiyhdistys
- verkställande direktör / toimitusjohtaja Lars Porko, Ålands Penningautomatförening rf
- professori Dan Frände
- ma. rikosoikeuden professori Jussi Tapani.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

— Fintoto Oy.

HALLITUKSEN ESITYS

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 rikoslakiin 17 lukuun rahapelitoiminnan yhteydessä tehdyille arpajaisrikokselle rahapelitoiminnan huomattavan yhteiskunnallisen ja taloudellisen merkityksen vuoksi ankarammin rangaistava tekemuoto rikosnimikkeenään rahapelirikos. Uuden rikos-tunnusmerkistön täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden varmistamiseksi arpajaislakiin ehdo-

tetaan lisättäväksi rikostunnusmerkistössä käytetyn rahapelin käsitteen määritelmä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Uuden rikosoikeudellisen sääntelyn tarve

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 (1047/2001) tarkoitettua lupaa. Arpajaisrikos koskee kaikkia arpajaisia, myös rahapelejä.

Esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 17 lukuun lisätään rahapelitoimintaa koskeva uusi rikosmuoto rikosnimikkeeltään rahapelirikos. Rahapelirikoksena tuomittaisiin lainvastaisen rahapelitoiminnan ehkäisemisen kannalta keskeiset, nykyisin tavallisena arpajaisrikoksena rangaistavat teot. Rangaistusasteikoksi esitetään sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Uuden rikosnimikkeen ja arpajaisrikosta ankaramman rangaistusasteikon tarkoituksena on ottaa huomioon rahapelitoiminnan huomattava yhteiskunnallinen ja taloudellinen merkitys. Esitys täydentää hallituksen esitystä HE 96/2008 vp (jäljempänä alkuperäinen esitys), joka sisältää ehdotuksia rahapeliä markkinoinnista ja ikärajoista sekä viranomaisten toimivaltuuksista. Tarkoituksena on tehostaa rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemistä sekä lisätä viranomaisten keinoja puuttua lainvastaiseen rahapelitoimintaan.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 15/2010 vp) arvioinut lainsäätäjän liikkumavaraa kriminalisointien säätämässä (PeVL 15/2010 vp ja siinä viitatu lausunnot). Perustuslakivaliokunnan mielestä voimassa olevan rangaistussääntelyn eriyttämiselle ja osittaiselle ankaroittamiselle nyt esitetyllä tavalla ei ole sinänsä valtiosääntöoikeudellisia esteitä.

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

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

Edellä olevan perusteella lakivaliokunta kannattaa rahapelirikoksen käyttöönottoa. Myös esitettyä rangaistusasteikkoa voidaan puoltaa ottaen huomioon, että se on johdonmukainen suhteessa alkoholi- ja huumausainerikosten rangaistusasteikkoihin. Vaikka myös luvallista rahapelitoimintaa koskevia säännöksiä on jäljempänä mainitulla tavalla perusteltua tiukentaa, valiokunta pitää lainvastaisen rahapelitoiminnan ehkäisemisen kannalta kuitenkin keskeisimpänä torjua luvaton rahapelitoimintaa, koska se loukkaa rahapelitoiminnalle asetettuja rajoituksia ja niillä suojattavia intressejä. Rahapelirikoksen käyttöalaa on siten valiokunnan mielestä perusteltua suunnata tämän mukaisesti,

ottaen myös huomioon rangaistusasteikon ankaroituminen.

Luvattoman rahapelin toimeenpano ja markkinointi

Esityksessä ehdotetaan, että rahapelin markkinointi vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä kieltoa on rangaistavaa rahapelirikoksena. Säännöksen soveltamisen kannalta on merkitystä sillä, mitä markkinoinnilla tarkoitetaan. Markkinoinnin määritelmä esitetään otettavaksi alkuperäisen esityksen arpajaislakiehdotukseen. Tarkoitus on vaihtaa voimassa olevassa arpajaislaissa käytetty ilmaisu, joka on perustelujen mukaan osoittautunut esitutkintaviranomais-, syyttäjä- ja oikeuskäytännössä tulkinnanvaraiseksi ja jota on tulkittu suppeasti. Käsitteen vaihtamisella ei kuitenkaan ole tarkoitus muuttaa nykylainsäädännön tilaa, vaan selkeyttää sitä. Uuden määritelmän muotoilussa on otettu huomioon alkoholi- ja tupakkalainsäädännössä käytetyt vastaavat ilmaisut.

Keskeinen kysymys rangaistussääntelyn kannalta on, millä edellytyksillä katsotaan, että rahapeli on markkinoitu tai toimeenpantu Suomessa, kun toimeenpanija on ulkomailla. Tämän arvioiminen on haastavaa erityisesti, kun kyse on internetissä järjestetystä rahapelistä. Tältä osin ei esitetä uutta sääntelyä, vaan tarkoitus on, että noudatetaan oikeuskäytännössä asetettuja edellytyksiä. Oikeuskäytännössä rahapeli on katsottu toimeenpannuksi Suomessa, jos Suomeen on kohdistettu erityisiä markkina-aluekohtaisia toimenpiteitä pelaamisen mahdollistamiseksi ja edistämiseksi internetissä (KKO:2005:27). Verkkopalvelimen ylläpitämisen tai hallinnon sijoituspaikalla ei ole ollut ratkaisevaa merkitystä. Oikeuskäytännön perusteella voidaan siten katsoa, että pelkkä passiivinen pelisivustojen saatavilla olo ei yksin merkitse rahapelin markkinointia, vaan markkinoinnilla tarkoitetaan aktiivista viestintää rahapeliä myynninedistämistarkoituksessa. Sitä, täyttyvätkö nämä edellytykset, on arvioitava kulloisenkin tapauksen olosuhteiden perusteella. Lakivaliokunta esittää, että hallintovaliokunta harkitsee, onko esi-

tettyä sääntelyä tai sen perusteluja tarpeen vielä selventää edellä mainituissa suhteissa.

Lakivaliokunta kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota myös siihen, ettei alkuperäisen esityksen arpajaislakiehdotukseen sisälly säännöstä siitä, ettei 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu markkinointikielto koske ulkomaisia painokirjoituksia. Vastaavanlainen säännös sisältyy alkoholin markkinoinnin osalta alkoholilain (1143/1994) 33 §:ään. Lakivaliokunta esittää selkeys- ja johdonmukaisuussyistä harkittavaksi tällaisen säännöksen lisäämistä edellä mainittuun säännökseen.

Siitä, että rahapelin markkinoinnista vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä kieltoa rangaistaisiin rahapelirikoksena, seuraa, että rangaistusasteikko muodostuu korkeammaksi kuin alkoholiuoman markkinointirikoksen, 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 §). Mainittuihin alkoholin ja tupakan markkinointia koskeviin säännöksiin liittyy kuitenkin se ero, että ne koskevat sinänsä lainmukaista toimintaa ja laillista tuotetta, kun taas esitetty rahapeliä markkinointia koskeva kriminalisointi koskisi ilman lupaa toimeenpannun rahapelin markkinointia. Tämän eron vuoksi valiokunta pitää perusteltuna, että luvattoman rahapelin markkinointi kuuluu rahapelirikoksen ja sille säädetyn rangaistusasteikon piiriin. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että eräissä tapauksissa, esimerkiksi internetympäristössä, luvattoman rahapelin markkinointi voi käytännössä olla vakavuudeltaan samanlaista kuin sen toimeenpano. Luvattoman rahapelin markkinointia koskevan tekemuodon poistaminen rahapelirikoksen piiristä voisi näin ollen merkittävästi vesittää rahapelirikoksen merkitystä.

Luvallista rahapelitoimintaa koskeva rangaistussääntely

Rahapelirikoksen piiriin esitetään myös luvallista rahapelitoimintaa koskevaa tekemuotoa, sillä rahapelirikoksena rangaistavaa olisi myös rahapeliluvan ehtojen tai määräysten rikkominen. Laajennusta ei ole esityksessä erityisemmin perusteltu, vaikka nykyinen arpajaisrikoksen tunnusmerkistö ei sisällä kyseistä tekemuotoa.

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 tiukentumista, millä on merkitystä erityisesti EU-kontekstissa.

Rangaistavuudelle esitetty ala muodostuu kuitenkin liian laajaksi, koska lupaehtojen rikkomista merkitsee esimerkiksi se, että pelikasinon pöytä on auki tunti pidempään kuin luvassa on määritelty tai että pelikasinossa on yksikin luvassa mainitsematon kasinopeli. Tämän vuoksi sääntelyä on lakivaliokunnan mielestä perusteltua esitetystä tiukentaa edellyttämällä, että lupaehdot tai määräykset rikotaan olennaisesti. Olennaista rikkomista merkitsisi esimerkiksi se, että raha-automaateille ja kasinopeleille asetettu enimmäismäärä ylitetään huomattavasti.

Toisaalta lakivaliokunta pitää rahapelirikokselle esitettyä kahden vuoden vankeusuhkaa lupaehtojen ja määräysten olennaisestakin rikkomisesta liian ankarana. Tässä tekemuodossa ei valiokunnan mielestä ole kyse yhtä paheksuttavasta tekemuodosta kuin muissa rahapelirikoksen tapauksissa, jotka koskevat lähinnä ilman lupaa toimeenpantuja rahapelejä. Edellä olevan perusteella lupaehtojen ja määräysten olennainen rikkominen on perusteltua säätää rangaistavaksi arpajaisrikoksena, jolloin rangaistusasteikko tippuu enintään kuuteen kuukauteen vankeutta. Tämä myös selkeyttäisi eri tekojen ryhmittelyä rahapelirikoksen ja arpajaisrikoksen välillä. Lakivaliokunta esittää siten,

että 1. lakiehdotuksen 17 luvun 16 a §:n 1 kohdasta poistetaan sanat "tai vastoin rahapelilupa" 13 §:n mukaan liitettyjä ehtoja tai määräyksiä" ja lisätään 17 luvun 16 b §:ään uusi kohta esimerkiksi seuraavasti: "rikkoo olennaisesti arpajaisisten toimeenpanoon annettuun lupaan liitettyjä ehtoja tai määräyksiä".

Alkuperäiseen esitykseen sisältyy 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 sitä, missä rahapelejä saa markkinoida, on rajoitettu. Toiminnanharjoittajalta, joka rikkoo näitä säännöksiä, voidaan kieltää rahapelin markkinointi (62 b §) ja kiellon tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko (62 c §).

Lakivaliokunta kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota siihen, että luvallisen rahapelitoiminnan lainvastaista markkinointia ei ole esitetty kriminalisoitavaksi. Lakivaliokunnan mielestä tämä ei ole johdonmukaista ottaen huomioon, että luvallisen rahapelitoiminnan yhteydessä tapahtuvaa lupaehtojen rikkomista esitetään kriminalisoitavaksi. Yhteiskunnan ohjausotetta suhteessa luvalliseen rahapelitoimintaan on perusteltua tiukentaa säätämällä myös rahapelin markkinointivirheet tällaisen toiminnan yhteydessä rangaistaviksi. Kriminalisointia puoltaa myös se, että virheet alkoholin ja tupakan markkinoinnissa ovat edellä esitettyin tavoin rangaistavia.

Sen arvioinnissa, minkä rikosnimikkeen ja rangaistusasteikon piiriin luvallisen rahapelin markkinointia koskevien säännösten rikkomisen tulisi kuulua, 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 olla myös johdonmukainen suhteessa alkoholin ja tupakan markkinointirikosten asteikkoihin. Edellä olevan valossa

valiokunta katsoo, että luvallisen rahapelin markkinointia koskevien säännösten rikkominen on perusteltua säätää rangaistavaksi arpajaisrikkoksena, jonka rangaistusasteikko on sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Tämä olisi myös linjassa valiokunnan edellä ehdottaman kanssa, että lupaehtojen rikkominen säädettäisiin rahapelirikoksen sijasta rangaistavaksi arpajaisrikkoksena. Lakivaliokunta esittää siten, että

1. lakiehdotuksen 17 luvun 16 b §:ään lisätään uusi kohta seuraavasti: "rikkoo rahapeliä markkinointia koskevia arpajaislain 14 b §:n säännöksiä".

Rahapeliä ikäraja- ja valvonnan rikkominen

Voimassa olevan arpajaislain 64 §:n mukaan arpajaisrikkomuksena rangaistavaa on muun muassa se, että rikotaan arpajaislaissa säädettyjä pelaamisen sallimista koskevia ikärajoja. Alkuperäisessä esityksessä arpajaislakiin esitetään lisättäväksi yleinen 18 vuoden alaikäraja. Ikärajan valvonnan rangaistavuutta arpajaisrikkomuksena ei kuitenkaan esitetä muutettavaksi.

Lakivaliokunta pitää ikäraja- ja valvontaa peliriippuvuuden ehkäisemisen kannalta hyvin olennaisena, koska pelaamisen aloittaminen nuorena on selvä peliongelman syntymisen riskitekijä. Tämän vuoksi ikäraja- ja valvontaa on erittäin tärkeää pyrkiä tehostamaan eri keinoin. Valiokunta ei kuitenkaan katso, että ikäraja- ja valvonnan laiminlyönnin tulisi johtaa nykyistä ankarampaan rikosoikeudelliseen vastuuseen. Tämä voisi olla kohtuutonta ottaen huomioon, että uudistuksen myötä ikärajan valvontavastuu laajenee kattamaan rahapeliyhteisön itsensä lisäksi asiamiehet ja raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tilan luovuttaneet sekä näiden myynti- ja kassahenkilöstön.

Muita seikkoja

Esityksen 1. lakiehdotuksen 17 luvun 16 b §:n 3 kohdasta ilmenee, että arpajaisrikkoksena rangaistaan arpajaisten tuottojen käyttäminen olennaisesti vastoin arpajaisten toimeenpanoon annetussa luvassa tai tuottojen käyttötarkoituksen muuttamista koskevassa luvassa annettua mää-

räystä. Lakivaliokunta toteaa, että rahapeliä tuottojen sallituista käyttötarkoituksista säädetään suoraan arpajaislain 17 §:ssä. Siten lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että

1. lakiehdotuksen 17 luvun 16 b §:n 3 kohtaa täydennetään esimerkiksi seuraavasti:

*"käyttää arpajaisten tuotot olennaisesti vastoin **laissa**, arpajaisten toimeenpanoon annetussa luvassa tai tuottojen käyttötarkoituksen muuttamista koskevassa luvassa annettua määrystä".*

Saman lakiehdotuksen 17 luvun 16 c § vastaa voimassa olevaa oikeutta. Pykälän johtolauseeseen sisältyvä ilmaisu "tahallaan" voidaan kuitenkin rikoslain 3 luvun 5 §:n 2 momentti huomioon ottaen poistaa tarpeettomana.

Esityksessä ei esitetä oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamista rahapelirikokseen ja arpajaisrikkokseen. Voimassa olevan säännöksen mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuu soveltuu kuitenkin esimerkiksi uhkapelin järjestämiseen. Saadun selvityksen mukaan laajamittainen luvaton rahapelitoiminta toteutetaan yleensä oikeushenkilön puitteissa, ja näin on myös luvattomassa arpajais- ja rahankeräystoiminnassa. Tämän vuoksi on perusteltua, että oikeushenkilön rangaistusvastuu ulotetaan rahapelirikokseen, arpajaisrikkokseen ja rahankeräysrikkokseen. Lakivaliokunta esittääkin hallintovaliokunnalle, että

1. lakiehdotuksessa muutettaisiin myös 17 luvun 24 §:ää seuraavasti:

*"Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumiseen, laittoman maahantulon järjestämiseen, törkeään laittoman maahantulon järjestämiseen, eläinsuojelurikokseen, uhkapelin järjestämiseen, **rahapelirikokseen, arpajaisrikkokseen, rahankeräysrikkokseen**, väkivaltakuvausten levittämiseen, sukupuolisiveellisyttä loukkaavan kuvan levittämiseen, törkeään sukupuolisiveellisyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan levittämiseen,*

sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapitoon ja sukupuolisiveellisyyttä loukkaavaan markkinointiin sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään."

Edellä esitetty muutos edellyttää myös 1. lakiehdotuksen johtolauseen tarkistamista.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 27 päivänä huhtikuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Janina Andersson /vihr
vpj. Anna-Maja Henriksson /r
jäs. Esko Ahonen /kesk
Kalle Jokinen /kok
Timo Kalli /kesk
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /kok

Jari Larikka /kok
Sanna Lauslahti /kok
Outi Mäkelä /kok
Raimo Piirainen /sd
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Tero Rönni /sd
Kari Uotila /vas
Mirja Vehkaperä /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.