



Neuvotteleva virkamies Elina Rydman

Eduskunta
 Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021 - HE 146/2020 vp

Sivistysvaliokunta on pyytänyt sisäministeriön asiantuntijalausuntoa liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021 (HE 146/2020 vp). Valiokunta on pyytänyt lausuntoa rahapelitoiminnan tuottoon liittyen muun muassa arpajaislain uudistamisen tilanteesta ja uudistuksen keskeisistä suuntaviivoista. Esitän asiantuntijalausuntoni kunnioittavasti seuraavaa:

Hallitusohjelma

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman rahapelipolitiikkaa koskevien linjausten lähtökohta on yksinoikeusjärjestelmän säilyttäminen ja sen edelleen vahvistaminen. Hallitusohjelman mukaan rahapelihaittojen hillitsemiseksi rahapelipolitiikalla turvataan Veikkaus Oy:n kanavointikykyinen yksinoikeus ja Veikkaus Oy:n toimintaedellytykset nopeasti muuttuneessa toimintaympäristössä. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että rahapelihaittoja torjutaan tehokkaasti ja että rahapelipelaamista ohjataan lailliseen, vastuulliseen ja valvottuun pelitarjontaan. Hallitusohjelman mukaan rahapelipolitiikan tavoitteiden varmistamiseksi hallitus toteuttaa hallituskauden alussa arpajaislain uudistuksen toisen vaiheen. Hallitusohjelmassa todetaan myös, että arpajaislain vastaiseen markkinointiin puututaan tehokkaasti ja että selvitetään keinoja rajoittaa pelaamista yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden sivustoille.

Arpajaislain uudistamista koskevan hankkeen sisältö ja aikataulu

Sisäministeriö on 31.1.2020 asettanut arpajaislain uudistamista koskevan hankkeen (SM051:00/2019), jonka tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti selvittää arpajaislain uudistamistarpeita erityisesti rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisyn ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi. Hankkeen tavoitteena on lisäksi selvittää lainsäädännöllisiä keinoja, joilla voitaisiin tukea Veikkaus Oy:n toimintaedellytyksiä kanavointikykyisen yksinoikeusjärjestelmän vahvistamiseksi. Hankkeen työryhmä on asetettu 2.3.2020. Hankkeen toimikausi päättyy 30.11.2020.

Hankkeen tehtävänä on edellä mainittujen tavoitteiden mukaisesti valmistella mietintö arpajaislain ja tarvittavan muun lainsäädännön kehittämiseksi seuraavien asiakokonaisuuksien osalta:

- pakollisen tunnistautuneen pelaamisen laajentaminen hajasijoitetusta raha-automaattipelaamisesta muuhun rahapelaamiseen muun ohella pelaajan itselleen asettaman pelikiellon mahdollistamiseksi

- raha-automaattien sijoittelua ja rahapeliä myyntipisteiden sijoittumista koskeva sääntely
- rahapeliä markkinointia ja arpajaislain vastaista markkinointia koskeva sääntely
- peli- ja pelaajadatan kerääminen ja hyödyntäminen rahapelihaittojen seurannassa, ehkäisyssä ja tutkimuksessa sekä Veikkaus Oy:n vastuullisen asiakkuuden mallin mahdollistamiseksi
- pelikasinon määräaikaisen pelikiellon laajentaminen toistaiseksi voimassa olevaksi
- maksuliikenteelle asetettavien estoja käyttöönoton selvittäminen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen rajoittamiseksi
- Veikkaus Oy:n liiketoiminnan mahdollinen kehittäminen yritysten väliseen liiketoimintaan
- peliserverin sijaintiin liittyvät kysymykset
- kansainvälisten yhteispoolipeliä edellyttämät muutokset totopelaamisessa ja
- vedonlyöntipeliä uudistukseen liittyvät muutostarpeet.

Hankkeen lähtökohtana on, että Suomen rahapelijärjestelmä perustuu jatkossakin hallitusohjelman mukaisesti yksinoikeusjärjestelmään. Asettamispäätöksen mukaan säädösmuutostarpeita arvioitaessa hankkeessa on erityisesti otettava huomioon ne yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämistä koskevat erityiset reunaehdot, jotka ilmenevät Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Hankkeessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota Ahvenanmaan asemaan maksuliikenteen estoihin liittyvissä kysymyksissä.

Hankkeen työryhmä on kuullut laajasti oikeudellisia ja muita asiantuntijoita hankkeen asettamispäätöksen mukaisesti. Hankkeessa tullaan vielä järjestämään lisää kuulemisia. Asiantuntijakuulemisten avulla on muun muassa arvioitu valmisteltavien lainsäädäntömuutosehdotusten oikeudellisia reunaehdot esimerkiksi suhteessa EU-oikeuteen ja perusoikeussääntelyyn sekä pyritty hahmottamaan mahdollisista lainsäädännön muutoksista aiheutuvia vaikutuksia.

Työryhmän toimikausi päättyi marraskuun 2020 lopussa. Hallituksen esityksen muotoon laadittavan työryhmän mietinnön valmistumisen jälkeen mietintö käännetään tarvittavilta osin ruotsiksi, jonka jälkeen mietintö on tarkoitus lähettää lausuntokierrokselle. Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman mukaan hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kesäkuussa 2021.

Lakiehdotus on ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle ilmoitettava Euroopan komissiolle teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisesti. Ilmoituksen jälkeen alkaa direktiivin mukainen kolmen kuukauden odotusaika, jota ennen ehdotusta ei voida hyväksyä. Ehdotuksen hyväksymistä on lykättävä edelleen kuukaudella, jos komissio tai toinen jäsenvaltio esittää kolmen kuukauden odotusajan kuluessa yksityiskohtaisen lausunnon, jonka mukaan suunniteltu toimenpide sisältää seikkoja, jotka voivat luoda esteitä palveluiden vapaalle liikkuvuudelle sisämarkkinoilla.

Arpajaislain uudistamista koskevat hallituksen linjaukset budjettiriihessä

Hallitus on valtion vuoden 2021 talousarviota koskevien neuvottelujen yhteydessä syyskuussa 2020 tehnyt arpajaislain uudistamista koskevan hankkeen sisältöä ja aikataulua koskevia linjauksia. Hankkeen aikataulun osalta hallitus linjasi, että hallitusohjelman mukaisesti, kanavointikykyisen yksinoikeusjärjestelmän varmistamiseksi, viedään viipymättä eteenpäin arpajaislain uudistamista koskeva hanke ja että tavoitteena on saada esitys eduskuntaan kesäkuuhun 2021 mennessä.

Hankkeen sisällön osalta hallitus linjasi seuraavaa:

- Lakiin tullaan sisällyttämään rahansiirtojen estot. Maksuliikenne-estojen toteutuessa Ahvenanmaahan liittyvä kysymys ratkaistaan hallitusneuvotteluissa sovitun mukaisesti.
- EU-oikeudellisten reunaehtojen salliessa ja arpajaislain voimaan tultua viedään viipymättä eteenpäin myös Veikkauksen kansainvälisten liiketoimintamahdollisuuksien (BtoB) mahdollistamiseen liittyvät toimet. Veikkaus voi aloittaa asiaan liittyvän teknisen valmistautumisen.
- Arpajaislakiin tullaan sisällyttämään vastuullisuustoimet pelaajadatan käytöstä mm. tutkimuksessa, vastuullisen asiakkuuden mallin ja pelihaittojen torjunnan hyödyntämisessä sekä pakollisen tunnistautumisen käyttöönotto kaikessa rahapelaamisessa Veikkauksen esittelemien suunnitelmien mukaisesti.
- Arpajaislain uudistamista koskevan hankkeen yhteydessä selvitetään mahdollisuus lisätä kanavointitehtävä lainsäädäntöön yksinoikeusjärjestelmän perusteita muuttamatta ja EU-oikeudelliset reunaehdot huomioiden.

Arpajaislain uudistamisen EU-oikeudelliset reunaehdot

EU-oikeus on osa Suomea velvoittavaa oikeusjärjestystä ja siksi lainsäädännön valmistelussa on huomioitava EU-oikeuden asettamat yksinoikeusjärjestelmämme ylläpitämistä koskevat reunaehdot. EU:ssa ei ole yhtenäistetty rahapelilainsäädäntöä. Rahapelaamista koskeva yksinoikeusjärjestelmä rajoittaa EU:n sisämarkkinoiden perusvapauksiin kuuluvia palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta. Yhtenäisen EU-lainsäädännön puuttuessa EU:n tuomioistuimen ennakkoratkaisut muodostavat tärkeimmän viitekehyksen sille, millä reunaehdoilla rahapelaamista koskevaa yksinoikeusjärjestelmää voidaan ylläpitää ilman, että järjestelmä katsottaisiin EU-oikeuden vastaiseksi.

EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perusvapauksien rajoittaminen yksinoikeusjärjestelmää ylläpitämällä voi olla sallittu, jos järjestelmällä johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti pyritään EU-oikeudessa hyväksyttyihin tavoitteisiin, kuten esimerkiksi ongelmapelaamisen ehkäisemiseen, kuluttajien suojeluun tai rikollisuuden torjuntaan. Perusvapauksien rajoitusten on oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisia. Sekä kansallisen lainsäädännön että tosiasiaissa noudatettavan käytännön on oltava johdonmukainen yksinoikeusjärjestelmän tavoitteisiin nähden.

EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan rahapelaamisesta saatava tuotto tai tuoton käyttäminen yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseen ei ole hyväksytty peruste ylläpitää yksinoikeusjärjestelmää. Tuotto voi olla ainoastaan suotuisa liitännäisseuraus.

EU:n tuomioistuin ei ole sulkenut pois rahapelialan valvotun kasvun politiikkaa, vaikka kansallisen järjestelmän tavoitteena olisi rajoittaa

pelimahdollisuuksia. Tällainen politiikka voi tuomioistuimen mukaan olla täysin johdonmukainen sen tavoitteen kanssa, joka koskee luvattomia tai kiellettyjä pelejä pelaavien ja vetoja lyövien pelaajien houkuttelemista luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin (kanavointi). Tämän tavoitteen saavuttamiseksi luvan saaneiden toimijoiden on muodostettava luotettava, mutta samanaikaisesti houkutteleva vaihtoehto kielletylle toiminnalle, mikä itsessään voi merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuista mainontaa ja turvautumista uusiin jakeluteknikoihin. Valvotun kasvun politiikka ja kanavointi sallittuina EU-oikeudellisina periaatteina ei voi kuitenkaan syrjäyttää valitun rahapelipolitiikan niitä tavoitteita, millä valittu rahapelijärjestelmä voidaan katsoa olevan EU-oikeudellisesti sallittu. Tämän vuoksi EU:n tuomioistuin on tässä yhteydessä painottanut, että mikäli jäsenvaltio kuitenkin harjoittaa rahapelitoiminnan voimakasta laajentamispolitiikkaa yllyttämällä ja rohkaisemalla liiallisesti kuluttajia osallistumaan rahapeleihin, rahapelitoimintaa ei voida katsoa harjoitettavan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti.

Euroopan komissiolla ei ole toistaiseksi ollut huomautettavaa Suomen rahapelijärjestelmän EU-oikeuden mukaisuudesta. Komissio lopetti vuonna 2013 Suomea vastaan aloittamansa rikkomusmenettelyn eikä komissiolla ole ollut huomautettavaa Suomen yksinoikeusjärjestelmästä myöskään niissä yhteyksissä, kun Suomi on ilmoittanut sille ehdotuksensa rahapelilainsäädännön muutoksista. Rahapeliyhteisöjen yhdistämistä koskevien lainsäädäntömuutosten ilmoittamisen yhteydessä komissio kuitenkin kiinnitti huomiota siihen, että Suomen on varmistettava EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön noudattaminen.

Arpajaislain uudistamisen tulee EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti johdonmukaisesti perustua yksinoikeusjärjestelmän hyväksytyihin oikeuttamisperusteisiin eli rahapelihaittojen ja rikollisuuden ehkäisyyn sekä kuluttajien suojeluun. EU-oikeudellisesta näkökulmasta uudistamisen tavoitteena ei voi olla rahapelituoton turvaaminen eikä lainmuutoksia voida perustella rahapelituoton kasvattamisella.

Arpajaislain uudistamisen vaikutuksista

Käynnissä olevalla arpajaislain uudistamishankkeella tavoitellaan yksinoikeusjärjestelmän edelleen vahvistamista tehostamalla rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen ehkäisyä ja vähentämistä sekä tukemalla Veikkaus Oy:n toimintaedellytyksiä. Hankkeeseen sisältyviä asiakokonaisuuksia tarkastellaan kokonaisuutena näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja johdonmukaisen rahapelijärjestelmän ylläpitämiseksi. Hankkeen työryhmän työskentely on kesken ja hankkeen eri asiakokonaisuudet edellyttävät vielä muun muassa oikeudellisten reunaehtojen ja sääntelyn toteuttamistapojen selvittämistä sekä useiden eri asiantuntijoiden kuulemista. Näin ollen hankkeen johdosta mahdollisesti esitettävien lainsäädäntömuutosehdotusten vaikutuksista voidaan tässä vaiheessa esittää ainoastaan yleisemmän tason arvioita.

Hankkeessa tarkasteltavien asiakokonaisuuksien osalta esimerkiksi pakollisen tunnistautumisen laajentamisen vaikutus rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tulee riippumaan tunnistautuneen pelaamisen mahdollistamien pelaamisen hallintaan liittyvien rajoitusten ja muiden vastuullisuustyökalujen myöhemmästä käyttöönotosta ja niiden sisällöllisistä ominaisuuksista. Maksuliikenne-estojen osalta niiden vaikutus

rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tulee puolestaan riippumaan muun muassa estojen kattavuudesta ja tosiasiallisesta tehokkuudesta. On myös hyvä huomioida, että rahapelihaittoihin ja niiden muutoksiin väestötasolla vaikuttavat yhtä aikaa useat tekijät.

Rahapelitoiminnan tuoton osalta voidaan todeta, että tehokkailla rahapelihaittojen ehkäisy- ja vähentämistoimilla voidaan arvioida olevan alentavaa vaikutusta Veikkaus Oy:n tuottoon. Veikkaus Oy:n toimintaedellytysten tukemista koskevat mahdolliset lainmuutokset saattavat puolestaan vaikuttaa rahapelituottoon sitä kasvattavasti. Näin ollen arpajaislain uudistamista koskevassa hankkeessa tarkasteltavien lainsäädännöllisten toimenpiteiden arvioidaan vaikuttavan Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnasta saatavaan tuottoon kahdensuuntaisesti. Vaikutusten voidaan arvioida ilmenevän osin vasta pidemmällä aikavälillä. On tärkeää kuitenkin huomioida, että rahapelitoiminnan tuottoon vaikuttavat lainsäädännöllisten toimenpiteiden lisäksi useat muutkin tekijät. Esimerkiksi Veikkaus Oy:n oma-aloitteisilla toimenpiteillä rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi on vaikutuksia rahapelituottoon samoin kuin yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisella rahapelitarjonnalla ja pelaamisessa yleisesti tapahtuvilla muutoksilla.

Tiedoksi

Sisäministeri Ohisalo
Kansliapäällikkö Pimiä
Valtiosihteeri Parviainen
Erityisavustaja Kerman
Osastopäällikkö Aaltomaa
Lainsäädäntöjohtaja Laitinen
Sisäministeriön oikeusyksikkö
Sisäministeriön talousyksikkö