

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuojat -yksikkö

Lausunto
10.11.2021

LsN Sina Uotila

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 135/2021 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista lausuntoa Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 135/2021 vp). Lausuntoa on pyydetty EU-oikeuden ja tietosuojan näkökulmista.

Oikeusministeriö on osallistunut hallituksen esitystä valmistelleen työryhmän työskentelyyn niin siihen nimetyn pysyvän asiantuntijan kuin työryhmässä tietyistä erityiskysymyksistä kuultujen asiantuntijoiden kautta. Lisäksi oikeusministeriö on antanut helmikuussa 2021 lausunnon esitysluonnoksesta (VN/482/2021-OM-10).

Hallituksen esityksen mukaan sillä toteutetaan hallitusohjelman mukainen arpajaislain uudistus rahapelipolitiikan tavoitteiden varmistamiseksi. Keskeisenä tavoitteena on ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja sekä turvata Veikkaus Oy:n kanavointikykyinen yksinoikeus ja sen toimintaedellytykset nopeasti muuttuneessa toimintaympäristössä.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Sääntelyn suhde yleiseen EU-oikeuteen

EU-oikeuden osalta tässä lausunnossa keskitytään sisämarkkinoiden perusvapauksiin kuuluvien palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden rajoituksiin ja niiden hyväksyttävyyteen. Näiden lisäksi huomioon on otettava muu EU-oikeus, kuten kilpailuoikeus ja valtiontukia koskeva sääntely.

Hallituksen esityksen perusteluiden 2.13 ja 4.2 jaksossa esitetään rahapelialaa koskevat, EU-tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytäntöön perustuvat periaatteet, joiden valossa ehdotettavaa sääntelyä on arvioitava. Selvää on, että kansallinen säännöstö, joka sisältää yksinoikeusjärjestelmän, rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta. EUT on kuitenkin antanut jäsenvaltioille harkintavaltaa rahapelien sääntelemisen suhteen katsoen, että jäsenvaltioilla on oikeus määritellä rahapelipolitiikkansa tavoitteet ja tavoitellun suojan taso, kunhan EUT:n oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset täyttyvät. Arpajaislain 1 §:ssä mainitut tavoitteet, erityisesti tavoite ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia haittoja, ovat EUT:n hyväksymiä syitä kansalliselle yksinoikeusjärjestelmälle. Toimenpiteiden, joilla pyritään näiden tavoitteiden saavuttamiseen, on kuitenkin oltava myös syrjimättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia esimerkiksi erilaisten kieltojen ja estojen osalta.

Lisäksi EUT:n mukaan rahapelijärjestelmän on oltava johdonmukainen tavoitteiden saavuttamiseksi ja yksinoikeustoimijan tulee myös käytännössä toimia johdonmukaisesti tavoitteiden saavuttamiseksi. EUT ei ole sulkenut pois rahapelialan valvotun kasvun politiikkaa vaan todennut sen voivan olla johdonmukainen sen kanssa, että luvattomia tai kiellettyjä pelejä pelaavia henkilöitä houkutellaan luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin esimerkiksi tietynlaisella pelivalikoimalla tai tietynlaajuisella mainonnalla (niin sanottu kanavointi). Tätä EUT on kuitenkin täsmentänyt muun muassa siten, että kuluttajia ei saa kuitenkaan yllyttää pelaamiseen. Yksinoikeustoimijan tarjonnan tulee myös olla viranomaisten tiukassa valvonnassa. Lisäksi EUT on korostanut, että rahapeleistä saatavien tuottojen käyttäminen yleishyödyllisen tai yleisen edun mukaisen toiminnan rahoittamiseen ei voi olla toiminnan syy, mutta se voi olla sen suotuisa liitännäisseuraus. Yksinoikeusjärjestelmän perustamisen tai ylläpitämisen syynä ei voi sinänsä olla varojen kerääminen.

Hallituksen esitykseen sisältyvien säännösten tavoitteena on erityisesti rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että tähän tavoitteeseen pyritään johdonmukaisesti EU-oikeuden reunaehdot huomioiden. Myönteistä huomiota kiinnitetään siihen, että esityksen perusteluja on monilta osin syvennetty verrattuna aiemmin lausunnolla olleeseen esitysluonnokseen.

Rahapelihaittojen rajoittamiseen pyritään hallituksen esityksessä muun muassa säännöksillä tunnistautumista, peli- ja pelaajadatan käsittelystä sekä raha-automaattien sijoittelusta ja omavalvonnasta. Lisäksi rahapelihaittojen rajoittamiseksi vahvistettaisiin yksinoikeusjärjestelmän kykyä kanavoida kysyntää arpajaislailla säänneltyyn, lailliseen ja valvottuun rahapelitarjontaan (muunlaisen pelaamisen asemesta), mikä tavoite on linjassa EUT:n oikeuskäytännön kanssa. Kannatettavaa on se, että kanavointi käy myös lakitekstistä selkeästi ilmi. Nyt ainakin rahapelien markkinointia koskevaan säännökseen sisältyy esityksessä kanavointi, minkä lisäksi siinä täsmennetään, että markkinoinnin tulee kuitenkin olla maltillista. Myös rahapelitoimintaa koskevaa valvontaa lisättäisiin. Maksuliikenteelle asetettavilla estoilla pyritäisiin rajoittamaan sellaisen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjonnan saatavuutta, jota markkinoidaan arpajaislain vastaisesti. Estojen asettaminen ei olisi automaattista; estojen ehdoista ja sovellettavasta menettelystä säädettäisiin tarkemmin laissa. Tärkeää on, että myös estoja koskevassa soveltamiskäytännössä huomioidaan EU-oikeuden vaatimukset. Käytäntö osoittaisi estomenettelyjen toimivuuden. Lisäksi esitykseen sisältyy säännös Veikkaus Oy:n mahdollisuudesta perustaa yritysten välistä liiketoimintaa harjoittava tytäryhtiö muuta kuin rahapelitoimintaa varten. Tytäryhtiön perustaminen edellyttäisi valtioneuvoston kanslian lupaa. Tärkeää on, että sen perustamisessa ja toiminnassa huomioidaan EU-oikeuden vaatimukset. Toiminnan tulee olla linjassa arpajaislain tavoitteiden kanssa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että EUT:n rahapelialaa koskeva oikeuskäytäntö kehittyy jatkuvasti. Tämä tulee ottaa huomioon paitsi kansallisen lainsäädännön myös tosiasiaassa noudatettavan käytännön osalta.

Tietosuoja

Oikeusministeriö on lausuntokierroksella kiinnittänyt huomiota useisiin henkilötietojen käsittelyä koskeviin seikkoihin. Oikeusministeriö toteaa, että sen lausuntokierroksella esiin nostamat seikat on otettu ansiokkaasti huomioon, eikä sillä ole asiasta enää tältä osin lausuttavaa.