Hallitusneuvos Jouni Laiho

26.10.2016

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

HE 132/2016 vp - Hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Esityksen tausta ja tavoitteet

Suomen rahapelipolitiikka on vakiintuneesti perustunut yksinoikeusjärjestelmään. Yksinoikeusjärjestelmällä voidaan tehokkaimmin ehkäistä rahapelaamiseen liittyviä taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja, taata rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturva sekä estää väärinkäytökset ja rikokset. Yksinoikeusjärjestelmällä on Suomessa laaja tuki.

Veikkaus Oy, Raha-automaattiyhdistys ja Fintoto Oy ovat saaneet toimeenpanna ainoastaan omaan toimialaansa kuuluvia rahapelejä. Rinnakkaisten yksinoikeustoimijoiden tarjoamat pelit eivät saa olla ominaisuuksiltaan päällekkäisiä ja niiden on erottava riittävästi toisistaan, koska yksinoikeusjärjestelmässä ei voi olla keskinäistä kilpailua. Rahapelien nopeutuminen ja pelimyynnin monikanavaisuus ovat kuitenkin muokanneet merkittävästi pelitarjontaa ja kuluttajien pelikokemusta. Rahapelialan kehitys on johtamassa pelien samankaltaistumiseen erityisesti sähköisessä toimintaympäristössä. Lisäksi sähköisellä kansainvälisellä rahapelitarjonnalla on valtioiden rajat ylittävä luonne, minkä johdosta rahapelejä on saatavilla uusissa jakelukanavissa ajasta ja paikasta riippumatta.

Arpajaislain säännökset soveltuvat huonosti toimintaympäristön kehityksen mukanaan tuomaan uudentyyppiseen rahapelitarjontaan ja kysyntään. Tiukka reviirijako kolmen yksinoikeustoimijan välillä kaventaa mahdollisuutta uudistaa pelitarjontaa. Jos suomalainen rahapelitarjonta ei pysy kehityksessä mukana, kanavointikyky valvottuun ja korkean kuluttajansuojan piirissä olevaan kotimaiseen rahapelitarjontaan vaarantuu. Samalla saattaa vaarantua yksinoikeusjärjestelmän olemassaolo ja sen keskeisin tavoite, rahapelihaittojen ehkäiseminen.

Esityksen tavoitteena on Suomen rahapelipoliittisten tavoitteiden kannalta hyväksi havaitun yksinoikeusjärjestelmän ylläpitäminen ja vahvistaminen. Kolmen yksinoikeustoimijan yhdistämisellä voitaisiin ehkäistä mahdollinen keskinäisen kilpailuasetelman syntyminen. Näin voitaisiin osaltaan turvata rahapelipolitiikkamme yhdenmukaisuus Euroopan unionin oikeuden yksinoikeusjärjestelmälle asettamien edellytysten kanssa. Lainmuutoksella turvattaisiin suomalaiselle rahapeliyhtiölle mahdollisuus kehittää pelitarjontaansa voimakkaasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Tämä vahvistaisi kykyä kanavoida rahapelikysyntää kotimaiseen valvottuun rahapelitarjontaan myös tulevaisuudessa.

Yksinoikeusjärjestelmän pääasiallisena tarkoituksena ei ole eikä Euroopan unionin oikeuden näkökulmasta voikaan olla yleishyödyllisen tai yleisen edun mukaisen toiminnan rahoitus. Tuottojen käyttäminen yleishyödylliseen toimintaan voi olla ainoastaan järjestelmän suotuisa liitännäisseuraus.

Keskeiset ehdotukset

Rahapelitoiminta, rahapelien toimeenpanon valvonta ja rahapelihaittojen ehkäisy

Esitykseen on sisällytetty ne välttämättömät lainsäädäntömuutokset, jotka ovat tarpeen kolmen erillisen rahapeliyhteisön rahapelitoimintojen yhdistämiseksi. Jatkossa ainoastaan valtion kokonaan omistamalla uudella rahapeliyhtiöllä, jonka nimeksi tulee Veikkaus Oy, olisi yksinoikeus toimeenpanna rahapelejä Suomessa. Veikkaus Oy:n omistajaohjauksesta vastaisi valtioneuvoston kanslia.

Postiosoite:
Sisäministeriö
PL 26
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoitteet:
Erottajankatu 2
Helsinki

Puhelin:
Vaihde
0295 480 171
Faksi:
09 1604 4635

Virkasähköpostiosoite:
kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

Arpajaislain säännöksiä lain tavoitteesta, yhtiön tehtävästä ja rahapelien toimeenpanosta täsmennettäisiin siten, että pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämisen lisäksi näitä haittoja olisi myös ehkäistävä. Ehkäisemis- ja vähentämisvelvoite koskisi esityksen mukaan myös pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia haittoja.

Veikkaus Oy:n tulisi harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään. Veikkaus Oy:llä olisi voimassa olevan lain mukaisesti velvollisuus korvata valtiolle rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittojen seurannasta ja tutkimuksesta sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä aiheutuvat kustannukset.

Laissa säädettäisiin yhtiön hallintoneuvostosta. Hallintoneuvostolla olisi yhtiön erityistehtävää täydentävä tehtävä seurata ja valvoa, että yhtiö harjoittaa rahapelitoimintaa laissa säädetyllä tavalla. Lisäksi hallintoneuvoston tulisi tukea yhtiön ja sen sidosryhmien välistä yhteistyötä. Arpajaislaissa säädettäisiin myös yhtiön toiminnan rajoituksista, jotka vastaisivat voimassa olevaa lakia.

Rahapelien toimeenpanomuotojen määritelmiä muutettaisiin rahapelialan kehitystä vastaavaksi. Veikkaus Oy voisi toimeenpanna uudentyyppisiä, virtuaalisesti toteutettuja rahapelejä sekä eri rahapelien yhdistelmiä. Lisäksi yhtiö voisi pitää yleisön käytettävänä uudentyyppisiä erityisautomaatteja. Valtioneuvoston ja sisäministeriön asetuksilla rajoitettaisiin edelleen rahapelien saatavuutta ja niiden tarjontaa sekä säänneltäisiin rahapelien ominaisuuksia siten, että yksinoikeuteen perustuva rahapelipolitiikka täyttää sille haittojen ehkäisemiseen asetetut vaatimukset ja että se on yhteensopiva Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

Arpajaislakiin lisättäisiin säännös rahapeliyhtiön velvollisuudesta avata pelaajalle pelaajakohtainen pelitili sähköisiä rahapelejä toimeenpantaessa. Pelaajalla voisi olla ainoastaan yksi pelitili. Pelitili on keskeinen sähköisesti välitettävien rahapelien elementti ja siihen voidaan kytkeä useita merkittäviä oman pelaamisen hallintaan ja oman pelikulutuksen seurantaan liittyviä mekanismeja.

Lainmuutosten yhteydessä tarkoituksena on myös tehostaa rahapelien toimeenpanon valvontaa vahvistamalla Poliisihallituksen arpajaishallinnon toiminnallista itsenäisyyttä ja asemaa Poliisihallituksessa organisoimalla arpajaishallinto suoraan poliisiylijohtajan alaisuuteen. Uudella rahapeliyhtiöllä olisi voimassa olevan lain mukaisesti velvollisuus korvata valtiolle rahapelitoiminnan valvonnasta aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti.

Sisäministeriön yhteydessä toimivan rahapeliasioiden neuvottelukunnan tehtävänä olisi seurata rahapelipoliittisten tavoitteiden toteutumista ja kehittämistarpeita. Voimassa olevan lain mukaisesti neuvottelukunnan tehtävistä ja kokoonpanosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Rahapelitoiminnan tuotto

Uuden rahapeliyhtiön tuotto käytettäisiin voimassa olevaa lakia vastaaviin yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Laissa säädettäisiin tuoton jakamisesta eri käyttötarkoitusten kesken. Tuotosta käytettäisiin 53 prosenttia urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen, 43 prosenttia terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen sekä neljä prosenttia hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen. Arpajaislaissa säädettäisiin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti tuoton jakamisesta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan käyttötarkoitusten kesken.

Nykyiseen tuotonjakoministeriöiden toimivaltajakoon ei tulisi muutoksia. Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuus- ja -avustusmenettelyjen osalta esityksessä ei myöskään ehdoteta tehtävän muutoksia. Avustusten jakamiseen sovellettaisiin jatkossa valtionavustuslakia myös sosiaali- ja terveysministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön osalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuus- ja -avustusmenettelyjen osalta esityksessä ei ehdoteta tehtävän muutoksia. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen perustettava Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus vastaisi samoista tehtävistä kuin nykyinen Raha-automaattiyhdistyksen avustusosasto. Hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen ohjautuvan tuoton jakomekanismia muutettaisiin siten, että jatkossa koko tuotto jaettaisiin avustuksina maa- ja metsätalousministeriön kautta.

Nykyisten rahapeliyhteisöjen rahapelitoiminnasta kertyneet varat käytettäisiin siirtymäsäännösten mukaan arpajaislaissa säädettyihin käyttötarkoituksiin siten, että kunkin yhteisön osalta tuotto käytettäisiin sen edunsaajaryhmien eduksi.

Liitelait

Arpajaislain muutosten johdosta ehdotetaan tehtäväksi välttämättömät muutokset rikoslakiin, valtionavustuslakiin, arpajaisverolakiin ja tuloverolakiin. Raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä annettu laki, raha-automaattiavustuksista annettu laki sekä totopelien tuoton käyttämisestä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen annettu laki kumottaisiin samoin kuin näkövammaisten kirjastosta annetun lain 5 a §. Eräisiin opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluviin lakeihin tehtäisiin tarpeelliset, uuden rahapeliyhtiön tuoton käyttämistä koskevat tekniset muutokset. Hevoskilpailulain säädösviittaus muutettaisiin viittaukseksi arpajaislakiin.

Lakiehdotuksen ilmoittaminen komissiolle ja komission huomautus

Arpajaislakia koskeva ehdotusluonnos on ilmoitettu 31.5.2016 Euroopan komissiolle teknisenä määräyksenä teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisesti. Ehdotusluonnokseen ei annettu yhtään komission tai jäsenvaltion yksityiskohtaista lausuntoa, mutta komissio antoi ehdotusta koskevan huomautuksen, jossa muistutetaan Suomen viranomaisia yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämisen edellytyksistä EU:ssa.

Komissio katsoo, että ehdotus yhden toimijan malliin siirtymisestä ei sinällään vaikuta yksinoikeusjärjestelmään. Komissio muistuttaa Euroopan unionin tuomioistuimen yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämisen edellytyksiä koskevasta oikeuskäytännöstä ja korostaa, että viranomaisten tehtävänä on jatkossakin varmistaa Euroopan unionin lainsäädännön noudattaminen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. Komissio toteaa lisäksi, että uutta rahapeliyhtiötä on valvottava tiukasti ja että uudentyyppisten rahapelien on oltava yhdenmukaiset rahapelipolitiikkamme tavoitteiden, eli haittojen ehkäisyn ja vähentämisen, kanssa kanavointiperiaate huomioon ottaen.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Lait ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2017, jolloin uusi rahapeliyhtiö aloittaisi rahapelitoiminnan.

Arpajaislakiehdotukseen sisältyvissä siirtymäsäännöksissä säädettäisiin muun muassa nykyisten rahapeliyhteisöjen henkilöstöön ja uuteen Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen avustuskeskukseen liittyvistä kysymyksistä, Raha-automaattiyhdistyksen velvoitteiden ja oikeuksien sekä varojen ja velkojen siirtymisestä uudelle yhtiölle ja osin sosiaali- ja terveysministeriölle, yhdistyksen lakkauttamiseen liittyvistä toimenpiteistä, opetus- ja kulttuuriministeriön oikeudesta luovuttaa nykyisen Veikkaus Oy:n osakkeet apporttina uudelle rahapeliyhtiölle, Euroopan unionin valtiontukimenettelyn vaikutuksesta avustusten myöntämiseen sekä nykyisten yhteisöjen tuoton tilittämisestä ja käyttämisestä.

Esityksen vaikutukset

Esitys liittyy valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen.

Esitys tukisi yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämistä. Siirtyminen yhden yksinoikeustoimijan malliin mahdollistaisi johdonmukaisemman ja tehokkaamman rahapelihaittojen ehkäisyn. Lainsäädäntöä kehittämällä pystyttäisiin vaikuttamaan

myös arpajaislain vastaisen ulkomaisen rahapelitarjonnan torjuntaan kotimaisen rahapeliyhtiön tuotevalikoiman monipuolistuessa. Tätä kautta edellä mainittujen toimijoiden kilpailuetu verrattuna kotimaiseen toimintaan kaventuisi.

Ehdotetuilla muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä välittömiä vaikutuksia rahapelipolitiikasta vastaavan sisäministeriön tehtäviin tai sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla olevaan rahapelihaittatyöhön.

Rahapeliyhteisöjen yhdistämisen myötä nykyisten yhteisöjen palveluksessa oleva henkilöstö siirtyisi vanhoina työntekijöinä uuteen rahapeliyhtiöön lukuun ottamatta Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnon työntekijöitä, jotka siirtyisivät vastaaviin tehtäviin virkasuhteeseen uuteen Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukseen.

Edunsaajille jaettavien avustusten yhteismäärä perustuu uuden rahapeliyhtiön tuottoon. Tuoton arvioidaan pysyvän aiempia vuosia vastaavalla tasolla.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslakivaliokunta on katsonut arpajaisten toimeenpanon olevan sellaista erityislaatuista taloudellista toimintaa, jonka luvanvaraistamista on pidettävä hyväksyttävänä. Yksinoikeudesta johtuva pitkälle menevä elinkeinovapauden rajoitus ei tässä tapauksessa loukkaa rajoituksen suhteellisuudelle asetettavia vaatimuksia (PeVL 23/2000 vp). Ehdotettu muutos, jonka myötä ainoastaan yhdellä rahapeliyhtiöllä olisi oikeus toimeenpanna rahapelejä, ei olisi elinkeinovapauden näkökulmasta merkitykseltään ratkaiseva.

Ehdotetuilla lainmuutoksilla ei rajoitettaisi eduskunnan toimivaltaa päättää valtion talousarviosta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut perustuslain mukaiseksi säätää lailla rahapelitoiminnasta saatavan tuoton käyttötarkoituksista ja tuoton jakamisesta käyttötarkoitusten kesken (PeVL 23/2000 vp).

Asetuksenantovaltuuksien osalta lakiin sisältyy riittävät perussäännökset ja asetuksilla säänneltäväksi tarkoitetut asiat käyvät ilmi valtuussäännöksistä. Asetuksenantovaltuuksien katsotaan täyttävän vaatimukset täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Raha-automaattiyhdistyksen avustusosaston työntekijöiden aseman osalta sisäministeriö viittaa sosiaali- ja terveysministeriön ja Raha-automaattiyhdistyksen lausuntoihin.

Lainsäädäntöhankkeeseen liittyvät hankkeet

Valtioneuvoston kanslia vastaa rahapeliyhteisöjen yhdistämisen käytännön toteuttamiseen liittyvistä järjestelyistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen perustamista koskevasta valmistelusta sekä terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen liittyvän tuoton jakamista koskevasta asetusvalmistelusta.

Maa- ja metsätalousministeriö vastaa hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen tarkoitetun tuoton jakamista koskevasta asetusvalmistelusta.

Poliisihallitus vastaa rahapelien toimeenpanon valvonnan uudelleenjärjestämisestä.

TIEDOKSI

Ministeri Risikko
Erityisavustaja Rönnholm
Erityisavustaja Hannonen
Kansliapäällikkö Nerg
Osastopäällikkö Aaltomaa
Lainsäädäntöjohtaja Laitinen
SM/HKO/OTU