Valtioneuvoston kanslia
EU-asioiden osasto/lsn Heidi Kaila

Lausunto
10.11.2021

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 135/2021); EU-oikeudellisia näkökohtia

Tausta

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt valtioneuvoston kanslian edustajia kuultaviksi 11.11.2021 arpajaislain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 135/2021) omistajaohjauksen sekä EU-oikeuden näkökulmista. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto edusti ministeriöitä esitystä valmistelleessa sisäministeriön työryhmässä. Työryhmä kuuli valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osaston edustajaa asiantuntijana.

Tässä lausunnossa käsitellään EU-oikeudellisia näkökohtia pyrkien ottamaan huomioon myös lainsäädäntöuudistuksen taustalla olevat omistajaohjaukseen liittyvät tavoitteet. Painopiste on EU:n sisämarkkinaoikeudessa. Lausunnossa ei arvioida yksityiskohtaisesti kilpailuoikeutta, valtiontukia eikä mainontaa ja markkinointia koskevaa EU-sääntelyä. Ahvenanmaan maakunnan erityisasemaan liittyvät kysymykset on myös rajattu lausunnon ulkopuolelle. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on laatinut erillisen lausunnon.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan arpajaislain ja siihen liittyvien lakien muuttamista pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa (VNT 2/2019 vp) asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Ohjelman mukaan rahapelihaittojen hillitsemiseksi rahapelipolitiikalla turvataan Veikkaus Oy:n kanavointikykyinen yksinoikeus ja Veikkaus Oy:n toimintaedellytykset nopeasti muuttuneessa toimintaympäristössä. Hallitusohjelmassa todetaan myös, että rahapelihaittoja torjutaan tehokkaasti ja että rahapelipelaamista ohjataan lailliseen, vastuulliseen ja valvottuun pelitarjontaan. Arpajaislain vastaiseen markkinointiin puututaan tehokkaasti ja selvitetään keinoja rajoittaa pelaamista yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden sivustoille.

Hallituksen esitykseen sisältyy monia EU-oikeuden kannalta merkityksellisiä ehdotuksia. Arpajaislakiin muun muassa lisättäisiin säännökset, jotka mahdollistaisivat maksuliikenne-estojen käyttöönoton lainvastaisen rahapelitoiminnan torjunnan tehostamiseksi. Veikkaus Oy:n rahapelien markkinointia ja niiden toimeenpanon valvontaa koskevia säännöksiä täsmennettäisiin. Veikkaus Oy:lle varattaisiin myös mahdollisuus perustaa yritysten välistä liiketoimintaa (B2B) harjoittava tytäryhtiö muuta kuin rahapelitoimintaa varten. Useiden ehdotusten tavoitteena on tehostaa pelaamisen kanavoitumista säänneltyyn tarjontaan. Internet-pelaamisen lisääntyminen on korostanut tätä tarvetta.

EU-oikeudelliset lähtökohdat

Rahapelialan sääntelyä ei ole yhdenmukaistettu EU:ssa. Rahapelitoiminta on sen erityisluonteen vuoksi jätetty nimenomaisesti EU:n palveludirektiivin (2006/123/EY) soveltamisalan ulkopuolelle. Jäsenvaltiot voivat päättää rahapelipolitiikastaan, mutta sääntelyn tulee olla EU-oikeuden mukaista. Unionin tuomioistuin on tarkastellut rahapelejä koskevassa oikeuskäytännössään kaikkia EU:n sisämarkkinavapauksia, mutta etenkin palvelujen vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisoikeus ovat kansallisten yksinoikeusjärjestelmien arvioinnin osalta merkityksellisiä. Näitä perusvapauksia koskevat kansalliset rajoitukset ovat sallittuja, jos ne voidaan oikeuttaa jollakin EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisella perusteella (yleinen järjestys tai turvallisuus taikka kansanterveys) tai unionin tuomioistuimen tunnustamalla yleistä etua koskevalla syyllä (muun muassa kuluttajien suojelu, ongelmapelaamisen ehkäiseminen ja alaikäisten suojelu sekä rikollisuuden ja petosten torjunta). Jäsenvaltiot voivat vahvistaa tavoittelemansa suojan tason moraalisten, uskonnollisten ja kulttuuristen näkökohtiensa mukaisesti. Poikkeuksia sisämarkkinavapauksista tulkitaan EU-oikeudessa suppeasti. Olennaista on myös, että kansallinen sääntely on suhteellisuusperiaatteen mukaista ja syrjimätöntä. Sen tulee turvata asetettujen tavoitteiden saavuttaminen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti julkisen vallan tiukassa valvonnassa oleva yksinoikeusjärjestelmä voi olla tehokas keino kanavoida pelihalua lailliseen ja vastuulliseen kanavaan sekä hallita rahapeleihin liittyviä haittoja. Se, että yksinoikeusjärjestelmästä saatavilla tuloilla voidaan rahoittaa yleishyödyllisiä tarkoituksia, ei voi olla rajoittavan politiikan todellinen syy, mutta se voi olla sen suotuisa liitännäisseuraus. Tuomioistuin on tunnustanut mainonnan ja markkinoinnin merkityksen houkuteltaessa luvattomia tai kiellettyjä pelejä pelaavia henkilöitä luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin. Rahapelitoiminnan laajentamispolitiikan tulee kuitenkin olla hallittua. Kuluttajien peliviettiä ei saa pyrkiä lisäämään oikeuskäytännön vastaisella tavalla. Unionin tuomioistuin on myös tunnistanut haasteet, joita rahapelitoiminnan harjoittaminen internetin välityksillä asettaa kansallisille yksinoikeusjärjestelmille (ks. internet-pelaamisen osalta esimerkiksi asia C-203/08, Sporting Exchange, 37 kohta, ECLI:EU:C:2010:307).

Maksuliikenne-estot

Hallituksen esityksen mukaan maksuliikenne-estojen käyttöönotto merkitsisi, että maksupalveluntarjoajien tulisi estää rahapelaamiseen liittyvä maksuliikenne niin sanotulle estolistalle asetettujen rahapeliyhtiöiden osalta. Kuten esityksessä todetaan, erilaisia teknisiä estekeinoja on jo käytössä EU:n jäsenvaltioissa ja ETA-valtioissa. Euroopan komissio on teettänyt asiasta selvityksen "Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers" (Hörnle et al. 2018).

Maksuestojen käyttöönotossa on tärkeää huomioida täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden, julkisuuden sekä oikeusvarmuuden vaatimukset. Estolistalle merkittäisiin ne rahapeliyhtiöt, jotka suuntaisivat markkinointiaan mannersuomalaisille kuluttajille arpajaislain vastaisesti. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö viitoittaa sitä, mitä tekijöitä voidaan ottaa huomioon arvioitaessa, suuntaako elinkeinonharjoittaja toimintansa kuluttajan kotipaikan jäsenvaltioon (ks. analogisesti esimerkiksi yhdistetyt asiat, C-585/08 ja C-144/09, Pammer ja Hotel Alpenhof, ECLI:EU:C:2010:740). Rahapeliyhtiön kirjaaminen estolistalle edellyttäisi, että Poliisihallitus olisi tehnyt rahapelien toimeenpanoa koskevan kieltopäätöksen. Kieltopäätös olisi valituskelpoinen. Sen tehosteena voitaisiin käyttää uhkasakkoa.

Veikkauksen liiketoiminta

Hallituksen esityksessä todetaan Veikkaus Oy:n suunnitelleen uutta liiketoimintaa, jossa sen tytäryhtiö myisi kotimaan rahapelitoimintaan kehitettyjä pelipalveluita ja -tuotteita kansallisesti toimiville rahapeliyhtiöille Euroopan alueella. Kyse ei olisi kuluttajille suunnatusta toiminnasta. Ajatuksena on, että uudistus parantaisi Veikkaus Oy:n toimintaedellytyksiä, mikä puolestaan tukisi yksinoikeusjärjestelmän kykyä kanavoida kysyntää arpajaislailla säänneltyyn rahapelitarjontaan.

Hallituksen esityksessä on selvitetty perusteellisesti järjestelyyn liittyviä kilpailuneutraliteettia koskevia vähimmäisvaatimuksia sekä EU:n valtiontukisääntelyyn liittyvien riskien hallintaa, joihin ei tässä lausunnossa oteta kantaa. EU:n sisämarkkinavapauksien näkökulmasta olennaista on, että edellä esitetyn unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaiset vaatimukset täyttyvät. Huomiota on kiinnitettävä erityisesti siihen, että kansallinen rahapelijärjestelmä vastaa sen perustana olevaan oikeutettuun tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (ks. myös yhdistetyt asiat C-186/11 ja C-209/11, Stanleybet International ym, ECLI:EU:C:2013:33).

Muita näkökohtia

Hallituksen esitykseen sisältyy Veikkaus Oy:n rahapelien markkinointia koskevia ehdotuksia, jotka vahvistaisivat yksinoikeusjärjestelmän yhdenmukaisuutta EU-oikeuden kanssa. Rahapelien markkinointia koskevaa sääntelyä muutettaisiin täsmentämällä säännöksiä muun muassa kielletystä markkinoinnista. Lisäksi periaatetta, jonka mukaan markkinoinnin tavoitteena on ohjata pelaamista Veikkaus Oy:n toimintaan, täydennettäisiin maininnalla pelaamisen ohjaamisesta vähemmän haittoja aiheuttavaan pelaamiseen. Myös arpajaislakiin esitetyt rahapelitoiminnan valvontaa täsmentävät säännökset vahvistaisivat järjestelmää EU-oikeuden näkökulmasta.

Lopuksi

Arpajaislakiin on tehty vuosien kuluessa useita muutoksia, jotta yksinoikeusjärjestelmän yhdenmukaisuus EU-oikeuden kanssa lujittuisi. Kansallinen lainsäädäntö ja sen soveltamiskäytäntö olivat vuoteen 2013 mennessä kehittyneet siten, että komissio saattoi päättää vuonna 2006 käynnistämänsä rikkomusmenettelyn. Menettely koski Veikkaus Oy:n toimialaan kuuluvaa urheiluvedonlyöntiä.

Yksinoikeusjärjestelmän toiminnan turvaamiseksi on tärkeää, että arpajaislakiuudistuksen eri osatekijät ovat sekä erikseen arvioituina että kokonaisuutena tarkastellen EU-oikeudellisesti hyväksyttäviä. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, arpajaislain muuttamista koskeva lakiehdotus ilmoitettiin 23.4.2021 komissiolle direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisesti teknisenä määräyksenä (2021/245/FIN). Malta toimitti ilmoituksen johdosta 26.7.2021 Suomelle yksityiskohtaisen lausunnon. Suomi esitti 17.8.2021 komissiolle kertomuksen Maltan lausunnon johdosta. Komissio ei ottanut kertomukseen kantaa ns. odotusajan kuluessa. Sitä, ettei komissio esittänyt oma-aloitteisesti tai Maltan lausunnon johdosta varauksellisia tai kielteisiä huomioita, voidaan pitää myönteisenä seikkana.

Vaikka komissio ei reagoinut Suomen ilmoitukseen, voi yksinoikeusjärjestelmän yhdenmukaisuus EU-oikeuden kanssa tulla jatkossa arvioitavaksi. Unionin tuomioistuin voi lausua järjestelmään liittyvistä kysymyksistä komission nostaman rikkomuskanteen johdosta tai kansallisen tuomioistuimen esittämästä ennakkoratkaisupyynnöstä. Rikkomuskanteiden taustalla on toisinaan kanteluita. Ennakkoratkaisuasioissa unionin tuomioistuin saattaa jättää lopullisen

suhteellisuusarvioinnin kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi esitettyään, mihin seikkoihin tämän tulee kiinnittää huomiota. Rikkomuskanteessa tätä mahdollisuutta ei ole.

Myös muiden EU-jäsenvaltioiden rahapelijärjestelmiä koskevat komission rikkomusmenettelyt sekä unionin tuomioistuimessa vireille tulevat ennakkoratkaisuasiat voivat olla Suomen yksinoikeusjärjestelmän kannalta merkityksellisiä. Tämä koskee erityisesti ulkomaisia järjestelmiä, joissa on yksinoikeusjärjestelmän piirteitä. Kutakin tuomioistuimen ratkaisua on kuitenkin tulkittava asian oikeudellisen kehyksen ja tosiseikaston valossa. ETA-valtioista Norjassa on käytössä edelleen yksinoikeusjärjestelmä, ja myös EFTA-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan saada johtoa. Suomen yksinoikeusjärjestelmän eri osatekijöiden ja niiden muodostaman kokonaisuuden yhdenmukaisuus EU-oikeuden kanssa on olennainen edellytys sille, että järjestelmällä voidaan saavuttaa arpajaislaissa asetetut, EU-oikeuden mukaisia vaatimuksia vastaavat tavoitteet.