Valiokunnan lausunto TaVL 41/2021 vp─ HE 135/2021 vp

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 135/2021 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Jukka Tukia, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Elina Rydman, sisäministeriö
- rikosylikonstaapeli Lauri Pajunoja, keskusrikospoliisi
- vanhempi ekonomisti Lasse Pöyry, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- varatoimitusjohtaja Velipekka Nummikoski, Veikkaus Oy
- asiantuntija Suvi Rautakorpi, Finanssiala ry
- tutkija Anu Kultalahti, Finnwatch ry
- professori Petri Kuoppamäki

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Suomen Pankki
- European Gaming and Betting Association
- Kaupan liitto ry
- Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- Finanssivalvonta
- Fintech Finland ry
- Suomen Yrittäjät ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksen tausta ja tavoite. Esityksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja lisäämällä arpajaislakiin tätä tavoitetta tukevia uusia säännöksiä. Esityksellä tavoitellaan myös rahapelitoiminnan valvonnan ja pelaajien oikeusturvan vahvistamista. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa yksinoikeusjärjestelmän kykyä ohjata kysyntää arpajaislailla säänneltyyn rahapelitarjontaan rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi.

Tunnistautuminen. Arpajaislakiin lisättäisiin säännökset rahapelien pelaamiseksi edellytettävästä pakollisesta tunnistautumisesta. Talousvaliokunta pitää muutosta välttämättömänä, ongelmapelaamisen hillitsemisen yhtenä elementtinä. Talousvaliokunta on aikaisemman, yksityishenkilöiden velkaantumiskehitystä (TaVM 12/2020 vp — HE 53/2020 vp) koskeneen lainsäädännön käsittelyn yhteydessä saanut selvitystä, jonka mukaan ylivelkaantumisen taustalla olevien seikkojen joukossa ongelmapelaaminen on erityisen merkittävä tekijä. Uudistuksen ongelmapelaamiseen liittyvien tavoitteiden kannalta keskeistä on pakollisen tunnistautumisen ulottaminen kaikkeen pelaamiseen.

Tappiorajat. Tappiorajat ovat tärkeä osa ongelmapelaamisen haittojen vähentämistä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan tappiorajaksi 2000 euroa kuukaudessa. Talousvaliokunta huomauttaa, että tuo summa on lähes 90 prosenttia suomalaisten nettomääräisestä keskipalkasta. Talousvaliokunta pitääkin esitettyä tappiorajaa aivan liian korkeana, huomauttaen, että esimerkiksi asuntoluototusta koskevassa sääntelyssä on määritelty — yksityishenkilöiden taloudenhallinnan suojaamiseksi — että asuntolainan hoitaminen saa pääsääntöisesti lohkaista kuukausittaisesta nettotulosta enintään kolmanneksen.

Ehdotetun rajan madaltamisen lisäksi pelaamisen järjestelmiä tulee kehittää siten, että tappiorajoihin toistuvasti törmääviä pelaajia kehotettaisiin automaattisesti harkitsemaan henkilökohtaisesti asetettavien rajojen madaltamista.

Maksuliikenne-estot. Hallituksen esityksen mukaan arpajaislakiin lisättäisiin säännökset maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskevasta kiellosta arpajaislain vastaisesti markkinoivien ja sen johdosta kieltopäätöksen saaneiden, yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhteisöjen maksuliikenteen osalta.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että rahapelaamiseen liittyvä maksuliikenne voi olla hankala erottaa muun maksuliikenteen joukosta ja estojen kohdentaminen näin ollen osoittautua vaikeaksi. Talousvaliokunta korostaa tarvetta varmistua siitä, että estoilla ei häiritä laillista maksuliikennettä. Talousvaliokunta huomauttaa lisäksi, että koska maksuestoissa on kysymys olennaisin osin Suomen rajojen ulkopuolella tapahtuvan maksutapahtuman estämisestä, säännös voi olla myös valvonnan uskottavan toteuttamisen näkökulmasta hankala.

Ehdotetut maksuliikenteen estot edellyttäisivät joka tapauksessa maksupalveluiden tarjoajien tietojärjestelmiin muutoksia, joista aiheutuvat lisäkustannukset tulevat luonnollisesti kaikkien maksupalveluiden käyttäjien maksettaviksi ja vähentävät toimijoiden mahdollisuuksia kehittää maksujärjestelmiä muilla tavoin. Talousvaliokunta yhtyy asiantuntijakuulemisessa esitettyyn huo-

mautukseen siitä, että hallituksen esityksessä ei punnita kattavasti kustannusten ja näillä panostuksilla saavutettavien hyötyjen välistä tasapainoa.

Monopoli. Suomen rahapelijärjestelmäksi on valittu valtio-omisteinen ja lakisääteinen yksinoikeusjärjestelmä. Monopolin EU-oikeudellisen hyväksyttävyyden näkökulmasta järjestelmän tulee toimia johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti kohti yleisen edun mukaisia tavoitteita.

Kansallinen säännöstö, jolla ylläpidetään yksinoikeusjärjestelmää, rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta. Jäsenvaltiolla on silti oikeus antaa yksinoikeus julkisoikeudelliselle yksikölle, eikä tällaista lainsäädäntöä ole pidetty suhteellisuusperiaatteen vastaisena alalla, johon liittyy erilaisia moraalikäsityksiä, johon liittyy tarve torjua peliriippuvuutta sekä jäsenvaltioissa yleiseen järjestykseen ja rikollisuuden torjuntaan liittyvä tavoitteita. Yleistä etua koskevina pakottavina syinä voidaan pitää kuluttajansuojaa, petosten ehkäisyä sekä sen torjuntaa tai että kansalaisia muutoin houkuteltaisiin tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan.

EU-tuomioistuin on linjannut perusteet ja edellytykset, joiden nojalla rahapelipalvelujen tarjoamisen vapaudesta voidaan kansallisessa lainsäädännössä poiketa. Rajoitusten tulee täyttää kumulatiivisesti neljä edellytystä: 1. ne johtuvat yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä; 2. niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen; 3. ne eivät saa puuttua palvelun tarjoamisen perusvapauteen enempää kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi; ja 4. niitä on sovellettava ilman syrjintää.

Tuomioistuimen linjauksia voidaan pitää kohtuullisen sallivina rahapelimonopoleille, sillä periaatteessa rahapelien valvonta voitaisiin järjestää monopolien ohella myös siten, että useammalle toimijalle annetaan tiettyjen ehtojen täyttymiseen kytketty toimilupa, joiden noudattamista viranomainen valvoo. Jäsenvaltioilla on kuitenkin harkintavaltaa tämän suhteen; rahapelialan lainsäädäntöä ei ole harmonisoitu. On myös huomioitava, ettei kansallinen lainsäädäntö estä kansalaisia pelaamasta ulkomaisia digitaalisia pelejä rajatylittävästi. Näiden tarjoajien yhteiskuntavastuu on myös vaikea todentaa.

Mikäli jäsenvaltio, edellä kuvattuun oikeuteen nojautuen, kuitenkin harjoittaa rahapelitoiminnan voimakasta laajentamispolitiikkaa esimerkiksi rohkaisemalla liiallisesti kuluttajia osallistumaan rahapeleihin, rahapelitoimintaa ei voida katsoa harjoitettavan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. EU-tuomioistuimen mukaan rahapeleistä saatavien tuottojen käyttäminen yleishyödyllisen tai yleisen edun mukaisen toiminnan rahoittamiseen ei voi olla rajoittavan politiikan syy, vaikka se voi olla toiminnan myönteinen liitännäisseuraus. Olennaista on, että varojen kerääminen ei voi olla monopolin pääasiallinen tarkoitus. Monopolin oikeutusta arvioitaessa merkitystä on paitsi lainsäädännöllä, myös käytännöillä. Jotta monopoli olisi sallittu, jäsenvaltion tulee kyetä osoittamaan, että kansallinen järjestelmä ehkäisee ja vähentää rahapelihaittoja tehokkaasti myös käytännössä ja tosiasiallisesti, eikä ainoastaan kirjoitetun lainsäädännön tasolla.

Hallituksen esitys sisältää perustettavan uuden yhtiön osalta asianmukaisen kilpailuoikeudellisen analyysin määräävän aseman väärinkäyttöä koskevasta SEUT 102 artiklasta, valtion kilpailua rajoittavaa toimintaa koskevasta SEUT 106 artiklasta ja kiellettyjä valtiontukia koskevasta SEUT 107 artiklasta. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan esitys ei ole tältä osin ongelmallinen.

Valiokunnan lausunto TaVL 41/2021 vp

Päätelmiä. Kansallisen rahapelilainsäädännön tulee turvata järjestelmälle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. Tehokas haittojen ehkäisy vaatii samanaikaisia toisiaan tukevia toimia eikä liiallisesta pelaamisesta kumpuavat ongelmat ole ratkaistavissa millään yksittäisellä toimella. Talousvaliokunta katsoo, että nykysääntely ei pysty estämään rahapelaamisen eskaloitumista vakaviksikin taloudenhallinnan ongelmiksi yksilötasolla. Talousvaliokunta huomauttaa, että hallituksen esityksessä ei ole punnittu vaihtoehtoja eikä vaihtoehtoiskustannusta nyt käytössä olevalle järjestelylle. Nyt käsittelyssä oleva lainsäädäntöehdotus ei merkittävällä tavalla muuta sääntelyä pelihaittojen torjumisen edellytysten kohentamiseksi, mutta se on kuitenkin askel oikeaan suuntaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28.10.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Hussein al-Taee sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Leena Meri ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller

Valiokunnan lausunto TaVL 41/2021 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide

Perustelut

Kokoomukselle tärkein tavoite on se, että rahapeliongelmaisten määrä Suomessa vähenee. Jokainen rahapeliongelmiin joutunut on valtava inhimillinen tragedia. Hallituksen esitys ei noudata periaatetta ensisijaisesti turvata heikoimmassa asemassa olevaa. Keinot ovat oikeansuuntaisia, mutta riittämättömiä peliongelmien vähentämiseen.

Esityksessä ehdotetaan, että raha-automaattien sijoittelussa olisi jatkossa velvollisuus huomioida haittojen ehkäiseminen. Kokoomus pitää ehdotuksia kannatettavana, mutta ei riittävinä. Hallituksen esityksessä olisi voitu mennä laajasti kansalaiskeskustelussa toivotulla tavalla pidemmälle. Maitokaupassa on voitava käydä ilman, että tarvitsee nähdä pelikonetta. Rahapeliongelmia on ehkäistävä siirtämällä rahapelikoneet markettien tuulikaapeista erillisiin tiloihin, joihin pääsyä kontrolloidaan tehokkaasti. Pelikoneiden siirto pelisaleihin olisi voitu toteuttaa tämän esityksen yhteydessä, mutta hallitus ei sitä tee. Lisäksi kokoomuksen mielestä rahapeleihin on voitava omasta pyynnöstä saada elinikäinen porttikielto.

Kokoomus pitää hyvänä muutoksena tappiorajojen kiristämistä. 2000 euron kuukausittainen tappioraja jää kuitenkin käytännössä merkityksettömäksi. Peliongelmat kasautuvat erityisesti alemmissa sosioekonomisissa asemissa oleville ihmisille, kun pelikoneisiin voisi edelleen hävitä 24 000 euroa vuodessa. Esimerkiksi Norjassa tappiorajat on asetettu matalammalle tasolle.

Esityksessä ehdotetaan rahapelien markkinoinnin sisältöön ja keinoihin erilaisia tiukennuksia ja täsmennyksiä. Nämä ovat hyviä ja kannatettavia muutoksia. Kokoomus muistuttaa, että rahapelien markkinoinnin tarkoitus ei voi olla mikään muu kuin rahapelaamisen kanavointi yksinoikeusjärjestelmään. Esityksen mukaan Veikkaus Oy:n rahapelien markkinoinnin tulisi olla määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan "maltillista". Kokoomus huomauttaa, että Ruotsissa vastaava sääntely on aiheuttanut tulkintaongelmia, johon tulee varautua myös Suomessa.

Esityksessä ehdotetaan, että arpajaislain vastaisen markkinoinnin valvontaa tehostetaan. Uutena työkaluna Poliisihallitus voisi esittää markkinaoikeudelle hallinnollista seuraamusmaksua arpajaislain vastaisesta markkinoinnista. Esitetyt tiukennukset ovat oikeansuuntaisia. Ne ovat kuitenkin riittämättömiä valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi. Kokoomus katsoo, että valvontaa on tehostettava ja keskitettävä nykyisestä ja se on erotettava tiukasti edunsaajista. Tätä on esittänyt myös kilpailu- ja kuluttajavirasto, joka on todennut, että rahapelaamisen haittojen ehkäisy edellyttää valvonnan keskittämistä ja tehostamista ja todennut, että nykymalli, jossa sääntelystä on vastuussa monta eri tahoa, joiden tehtävät ovat osittain päällekkäisiä, on tehoton ja jättää keskinäiset vastuut epäselviksi.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan maksuliikenne-estojen käyttöönottoa. Estojen kohteena olisivat rahapeliyhtiöt, jotka suuntaavat arpajaislain vastaisesti markkinointiaan Manner-Suomeen ja joiden markkinoinnin Poliisihallitus on kieltänyt. Kokoomus vastustaa maksuliikenne-estoja. Suomalaiseen peliongelmaan maksublokkien vaikutus olisi käytännössä olematon, sillä ongel-

mapelaajat kiertävät blokit helposti. Kun oletettavaa on, että sääntelyä tultaisiin laajamittaisesti kiertämään, ei muutos olisi myöskään yleisen lain kunnioittamisen kannalta myönteinen. Lisäksi sääntely aiheuttaisi pankeille ja muille maksupalveluntarjoajille merkittäviä uusia kustannuksia.

Rahapelijärjestelmän on oltava järkevästi ja tasapuolisesti säänneltyä. Valvontaa on tehostettava ja keskitettävä nykyisestä ja se on erotettava tiukasti edunsaajista. Veikkausvoittovaroista nyt rahoitettavia kohteita on siirrettävä budjetin puolelle ja katkaistava rahoituksen korvamerkintä. Tärkeää työtä tekevien järjestöjen ja muiden kohteiden rahoitus on turvattava valtion budjetista.

Jatkotyössä on arvioitava koko rahapelijärjestelmän tulevaisuutta ja selvitettävä vaihtoehtoja, joissa siirtymä mahdollisiin muihin järjestelmiin voidaan tehdä hallitusti ja samalla turvata veikkausvoittovaroista rahoitettavien kohteiden rahoitus riippumatta uhkapelialan tuotoista. Hallituksen esityksessä Veikkauksen ja edunsaajien kohtalonyhteyden katkaisemista koskeva kysymys jää ilman vastausta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28.10.2021

Janne Sankelo kok
Kai Mykkänen kok