



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Lausunto

4.2.2021

VN/482/2021-TEM-9

Lausuntopyyntö SM2037479

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi arpajaislaiksi

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua sisäministeriön esityksestä ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Esityksessä ehdotetaan arpajaislakiin lisättäväksi säännökset Veikkaus Oy:n rahapelien pelaa-
miseksi edellytettävästä pakollisesta tunnistautumisesta, maksuliikenne-estoista arpajaislailla sään-
nellyn yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjonnan saavutettavuuden estämiseksi, Veik-
kaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta kertyvän peli- ja pelaajadatan hyödyntämisestä sekä sään-
nökset arpajaislain vastaisten rahapelien markkinointia koskevan kieltopäätöksen ulottamisesta
luonnollisiin henkilöihin ja hallinnollisen seuraamusmaksun määrittämisestä arpajaislain vastaisesta
markkinoinnista. Lisäksi arpajaislain markkinointia koskevia säännöksiä täsmennettäisiin ja lakiin li-
sättäisiin säännökset Veikkaus Oy:n liiketoiminnan mahdollistamiseksi yritysten väliseen liiketoimin-
taan.

Ministeriö on osallistunut hallituksen esitysluonnosta valmistelevaan sisäministeriön asettamaan ar-
pajaislain uudistamista koskevan hankkeen työryhmään (SM051:00/2019).

Sisämarkkinat

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että Suomen kansallinen lainsäädäntö rahapelien yksinoikeusjär-
jestelmästä muodostaa poikkeuksen EU-oikeuden palveluiden tarjoamisen vapauteen. Tällaisessa
tilanteessa jäsenvaltion tulee kyetä osoittamaan, että kansallinen järjestelmä ehkäisee ja vähentää
rahapelihaittoja tehokkaasti. Pelimonopolin tavoitteena ei EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mu-
kaan voi olla varojen kerääminen käytäväksi hyödyllisiin tarkoituksiin. Tämä voi olla ainoastaan si-
vuseuraus kansallisesta monopolijärjestelmästä.

Kansallisen rahapelijärjestelmän tulee olla EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti johdon-
mukainen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Euroopan Unionin tuomioistuin on myös edellyt-
tänyt, että kansalliset toimenpiteet, joilla asetettuun päämäärään pyritään, ovat suhteellisuusperiaat-
teen mukaisia. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että edellä mainitut näkökulmat on huomioitu eh-
dotuksen perusteluissa pääosin hyvin. Ministeriö korostaa, että edellä mainittuihin seikkoihin tulee
kiinnittää systemaattisesti huomiota myös lain toimeenpanossa. Tämä on välttämätöntä, koska jär-
jestelmän EU-oikeudenmukaisuutta arvioidaan aina kokonaisuutena ja käytännön toiminnan näkö-
kulmasta.

Rahapelijärjestelmän EU-oikeuden mukaisuutta voi loppukädessä arvioida EU-tuomioistuimella. EU-tuo-
mioistuimen oikeuskäytännössä ei näyttäisi olevan otettu kantaa siihen, voiko kansallinen yksinoi-
keustoimija tarjota pelinkehityspalveluita muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille rahapelitoimijoille il-
man, että tällainen pelinkehityspalveluiden tarjoaminen olisi kotijäsenvaltiossa sovellettavan lakisää-
teisen yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeudellisten reunaehtojen vastaista. Työ- ja elinkeinoministeriö

haluaakin muistuttaa, että EU-oikeuden kehitystä rahapelijärjestelmien ympärillä tulee seurata tarkasti ja että Euroopan unionin tuomioistuimen mahdollisilla tulevilla ratkaisulla voi olla vaikutusta myös Suomen rahapelijärjestelmään.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että sisämarkkinanäkökulmasta on tärkeää, että ehdotuksessa perustettavaksi ehdotettava tytäryhtiö ei harjoita rahapelitoimintaa Suomessa eikä muissa maissa. Ministeriö pitääkin välttämättömänä, että ehdotetussa 12 §:n 4 momentissa on mainittu, että siinä säädettäisiin Veikkaus Oy:n tytäryhtiön oikeudesta harjoittaa ainoastaan muuta toimintaa kuin rahapelitoimintaa. Tytäryhtiöllä ei olisi oikeutta harjoittaa rahapelitoimintaa. Työ- ja elinkeinoministeriö haluaa tuoda esille, että tällainen yritysten välinen liiketoiminta ei olisi monopolilla suojattua toimintaa ja että toiminnan eriyttäminen kirjanpidollisesti Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnasta on tärkeää. Tytäryhtiön ja Veikkaus Oy:n väliset taloudelliset suhteet on järjestettävä markkinaehtoisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että maksuliikenteelle asetettavien estojen hyödyt ja niiden tosialliset vaikutukset eivät välttämättä täysin johda haluttuun lopputulokseen muun muassa estojen kohdistamisen hankaluuden ja maksukäytäntöjen kehittymisen vuoksi. Ministeriö pitääkin tärkeänä, että estojen suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta tarkastellaan säännöllisesti arvioiden sitä, voitaisiinko samaan lopputulokseen päästä jollain toisella, vähemmän rajoittavalla keinolla.

Kuten ehdotuksessa on todettu, niin arpajaislain muuttamista koskeva lakiehdotus tulee ilmoittaa Euroopan komissiolle teknisenä määräyksenä 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. Odotusaikana komission ja muiden jäsenvaltioiden tehdyt huomautukset ja lausunnot on voitava ottaa huomioon säädöksen valmistelussa. Tämä tulee ottaa huomioon hankkeen aikataulua suunniteltaessa. Ilmoitus toimitetaan Euroopan komissiolle työ- ja elinkeinoministeriön kautta. Jos ilmoitusmenettelyn velvoitteita ei noudateta, säädöstä ei voida soveltaa.

Direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisen ilmoitusmenettelyn avulla komissio ja jäsenvaltiot voivat tarkastella tuotteita ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia säädöksiä, joita yksittäiset jäsenvaltiot aikovat hyväksyä. Menettelyn tavoitteena on estää uusien kaupan esteiden syntyminen varmistamalla, että kansallinen lainsäädäntö on EU:n lainsäädännön ja sisämarkkinoiden periaatteiden mukaista. Menettelyn avulla yritykset ja muut sidosryhmät voivat myös esittää ilmoitetuista ehdotuksista huomautuksia teknisten määräysten TRIS-tietokannassa. Se, että säädös on ilmoitettu eikä esimerkiksi Euroopan komissio ole reagoinut siihen, ei kuitenkaan merkitse sitä, että säädös tai sen soveltaminen olisi EU:n lainsäädännön mukaista. Ilmoitettu säädös voi edelleen vaikuttaa tavaroiden ja palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen sen mukaan, miten kansalliset viranomaiset soveltavat säädöstä.

Tytäryhtiön harjoittama toiminta ja sen vaikutukset

Työ- ja elinkeinoministeriön valmistelun aikana esittämiä kilpailuun liittyviä kommentteja on huomioitu valmistelussa. Lakiluonnoksen 12 §:ssä säädettäisiin, että tytäryhtiö voi harjoittaa muuta toimintaa kuin rahapelitoimintaa. Lisäksi 12 §:ssä säädettäisiin, että tällainen toiminta on eriytettävä kirjanpidollisesti Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnasta, ja että tytäryhtiön ja Veikkaus Oy:n väliset taloudelliset suhteet on järjestettävä markkinaehtoisesti. Ministeriö kannattaa edellä mainituista asioista säätämistä esitetysti. Myönteisenä pidetään myös perusteluissa todettua, että tarkoituksena ei ole poistaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaa arvioida tarvittaessa Veikkaus Oy:n tytäryhtiön toimintaa kilpailulain 4 a luvun mukaisen kilpailuneutraaliteettisääntelyn puitteissa.

Voimassa olevan arpajaislain 4 §:n mukaan rahapelitoiminnalla tarkoitetaan rahapelin toimeenpanoa ja rahapeleillä tarkoitetaan lain 3 §:n mukaan arpajaisia, joista pelaaja voi voittaa rahaa. Arpajaislain esitetty 12 § mahdollistaisi tytäryhtiölle laajat toimintamahdollisuudet, koska pykälän perusteella tytäryhtiön mahdollisen toiminnan ulkopuolelle olisi suljettu ainoastaan rahapelitoiminta. Valtioneuvoston kanslian Veikkaus Oy:lle myöntämä yhtiön perustamislupa asettanee tytäryhtiön toiminnalle kuitenkin joitain reunaehdoja.

Arpajaislain 12 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan asianmukaisesti seuraavaa: ”Tytäryhtiöllä ei olisi oikeutta harjoittaa rahapelitoimintaa. Erillinen tytäryhtiö voitaisiin perustaa valtioneuvoston kanslian 13 b §:n 2 momentin mukaisesti antamalla luvalla. Valtioneuvoston kanslian tulisi luvan myöntämistä harkitessaan huomioida sisämarkkina-, kilpailu- ja valtiontukisääntelyn asettamat rajoitteet ja vaatimukset. Edellä mainittujen lisäksi luvan myöntämistä koskevassa harkinnassa valtioneuvoston kanslian tulisi huomioida, että myönnettävän luvan nojalla harjoitettava liiketoiminta ei aiheuttaisi vaaraa arpajaislaissa säädetyn yksinoikeusjärjestelmän hyväksyttävyydelle. Nämä oikeudelliset rajoitteet ja vaatimukset tulisi huomioida myös yritysten välisen liiketoiminnan käytännön toteutuksessa sekä aloittavan yhtiön toiminnan rahoitusjärjestelyissä.”

Lisäksi esitysluonnoksessa on myönteinen toteamus, että tytäryhtiölle laadittaisiin ennen liiketoiminnan käynnistämistä erilliset EU- ja kilpailulainsäädännön noudattamista koskevat complianceohjeet.

Esitysluonnoksessa ei kuvailla juurikaan esimerkiksi digitaalisten pelituotteiden ja -palvelujen markkinoita ja niiden kilpailuolosuhteita eikä tytäryhtiön perustamisen vaikutuksia niihin. Esitysluonnoksesta ei saa myöskään kovin selkeää kuvaa siitä, mitä hyödykkeitä tytäryhtiön on tarkoitus tarjota ja millä maantieteellisellä alueella. Tytäryhtiön toiminnan vaikutukset kohdistuisivat todennäköisesti lähinnä sisämarkkinakilpailuun, mutta esitysluonnoksesta ei selkeästi ilmene, voisiko markkina vaikutuksia kohdistua myös Suomeen.

Valtiontukisääntelyä käsitellään asianmukaisesti esitysluonnoksen sivulla 40. Lakiluonnoksen 13 b § koskevilla säädöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että valtiontukiarviointi on toteutettava tilanteessa, jossa harkitaan Veikkaus Oy:n lupaa perustaa tytäryhtiö. Lisäksi 12 § perusteluissa todetaan, että mm. valtiontukisääntelystä johtuvat oikeudelliset rajoitteet ja vaatimukset tulisi huomioida myös yritysten välisen liiketoiminnan käytännön toteutuksessa sekä aloittavan yhtiön toiminnan rahoitusjärjestelyissä. Veikkauksen ja tytäryhtiön väliset transaktiot ja suhteet tulee ehdotetun 12 § lisäyksen sanamuodon mukaan toteuttaa markkinaehtoisesti. Mikäli julkinen valta ei voi ohjata tytäryhtiön toimintaa suhteessa kolmansiin, tytäryhtiön toiminnasta ei voisi muodostua etua valtion varoista näille yrityksille. Näissäkin suhteissa on toteutettava valtiontukiarviointi, jos julkinen valta vaikuttaa tällaisen edun muodostumiseen ja tytäryhtiön toiminta suhteessa kolmansiin ei ole markkinaehtoista.

Yritysvaikutukset

Yritysvaikutusarviota olisi hyvä täsmentää ja tuoda selkeämmin esiin, mitkä ovat ehdotetun lakimuutoksen merkittävimmät vaikutukset yrityksille. Vaikutusten hahmottamista edistäisi, mikäli sääntelyn eri kohdejoukkoja ja niihin kohdistuvia vaikutuksia kuvattaisiin ja ryhmiteltäisiin merkittävyyden mukaan. Esimerkiksi maksuliikenne-estojen toteuttamiseen liittyvien velvoitteiden osalta olisi tärkeää pystyä kuvaamaan tarkemmin sitä, millaiseen ja minkä kokoiseen yritysjoukkoon maksuliikenne-estojen käyttöönoton toteuttaminen kohdistuu, mitä velvoitteet käytännössä pankkien ja muiden toimijoiden osalta tarkoittavat ja millaisia kustannus- ja muita vaikutuksia tästä mahdollisesti eri toimijoille aiheutuu. Jotta voitaisiin verrata keskenään valitun sääntelykeinon (esimerkiksi maksuliikenne-estot) hyötyjä ja kustannuksia, sääntelystä aiheutuvista kokonaiskustannuksista olisi hyvä pyrkiä esittämään euromääräinen arvio. Lisäksi olisi hyvä arvioida sitä, olisiko jollain yritysten kannalta kevyemmällä sääntelykeinolla mahdollista saavuttaa sama lopputulos.

Esityksessä ehdotetulla maksuliikenteen estämisellä tarkoitetaan käytännössä sitä, että pankki tai muu maksupalvelun tarjoaja estää sellaiset maksutapahtumat, jotka liittyvät yksioikeusjärjestelmän ulkopuoliseen rahapelitoimintaan. Toimenpiteen tavoitteena on yksinoikeusjärjestelmän vastaisen rahapelitoiminnan estäminen yhteiskunnallisten tavoitteiden perusteella eli rikollisuuden, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen perusteella. Osaltaan esityksen tavoitteena on siten muiden, esimerkiksi väestön terveyteen liittyvien, perusoikeuksien toteuttaminen.

Toisaalta ehdotus muodostaa rajoituksia liiketoiminnalle, joten säännöksiä, erityisesti ehdotuksen 62 I §:ää (Maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskeva kieltö), on punnittava myös perustuslain 18 §:ssä suojatun elinkeinonvapauden kannalta.

Esityksessä tunnistetulla tavalla ehdotettu säännös vaikuttaa suoraan niin sanottujen ammattipelaajien asemaan harjoittaa kyseistä toimintaa. Esityksen mukaan kyse ei olisi ammattipelaamisen kiellosta monopoliaseman ulkopuolisiin rahapeleihin vaan tämän pelaamisen hankaloittamisesta. Myös tämän kaltaisessa rajoituksessa on kyse perusoikeutena turvatun elinkeinonvapauden rajoittamisesta ja esityksessä onkin todettu, että rajoitukset ovat oikeasuhtaisia tarkoituksiinsa nähden. Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin huomioi, että kyse on näiltä osin yleisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten soveltamisesta. Esityksen perusteluja voisikin vielä kehittää arviolla miten yleisten perusoikeuksien rajoituskriteerien valossa on päädytty arvioon sääntelyn oikeasuhtaisuudesta. Esityksessä on lähtökohtana kaikkeen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen pelitoimintaan kohdistuva rajoitus, joka on riippumaton siitä kuka pelitoimintaa harjoittaa. Tästä näkökulmasta esimerkiksi sääntelyn ulottuvuutta ammattipelaajiin voisi pohtia muun muassa rajoituksen tarkoituksenmukaisuuskriteerin kannalta, toisin sanoen ovatko pelitoiminnasta tosiasiallisesti elantonsa hankkimaan kykenevät sellaisessa asemassa, että heidän toimintaansa on välttämätöntä rajoittaa mainituilla sosiaalisilla perusteilla.

Esityksellä on vaikutuksia myös maksupalvelujen tarjoajien liiketoimintaan, mutta esityksessä ei ilmene arvioita siitä, muodostavatko maksuliikenteen estot rajoitteita myös maksupalvelun tarjoajien elinkeinonvapaudelle. Selvyyden vuoksi tällainen arvio voitaisiin pyrkiä esittämään esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota myös sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Ehdotuksen 62 I §:n 2 momentin mukaan maksupalveluntarjoaja ei saisi toteuttaa tai käynnistää muun muassa maksutapahtumaa, jossa maksajana on kuluttaja. Esityksen perusteluissa ei ole avattu tarkemmin mitä kuluttajalla tässä yhteydessä tarkoitetaan, mutta edellä todetulla tavalla tunnistetaan sääntelyn vaikutukset ammattipelaamiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö pohtii tästä syystä, pitäisikö säännöksessä käyttää ”kuluttajan” sijaan esimerkiksi käsitettä ”luonnollinen henkilö” tai ”pelaaja”, jos sääntelyn siis on tarkoitus koskea myös niin sanottujen ammattipelaajien suorittamia maksuja.

Markkinointi

Esityksen 14 b §:ssä säädetään rahapeliin markkinoinnista. Esityksessä ehdotetaan Veikkaus Oy:n rahapeliin markkinointia koskevia säännöksiä muutettavaksi muun muassa siten, että arpajaislain lisättäisiin täsmentäviä säännöksiä rahapeliin kiellöstä markkinoinnista, markkinoinnissa kiellettyä katsottavista keinoista ja tavoista sekä markkinointia koskevasta valvonnasta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kieltö kohdistaa markkinointia alaikäisiin tai muutoin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin. Alaikäisten suojaamista rahapeliin markkinoinnista ehdotetaan laajennettavaksi siten, että alaikäisten käyttäminen rahapeliin markkinoinnissa olisi kiellettyä. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että alaikäisten ja muutoin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden suojaaminen rahapelaamisen vaikutuksilta on erittäin tärkeää. Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa mainittuja markkinointikiellon laajennuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö toi työryhmän työn aikana yhdessä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa esille mahdollisuuden, että markkinoinnin sisällön lainmukaisuutta arvioitaisiin jo markkinoinnin suunnitteluvaiheessa markkinoinnin vastaanottajien näkökulmasta. Arvioinnin suorittaisi ulkopuolinen asiantuntija. Markkinoinnin luonnosehdotuksen perusteluissa ei ole käsitelty tapoja arvioida suunnitteilla olevan markkinoinnin lainmukaisuutta ennakoon.

Arpajaislain 14 b §:n ohella markkinoinnissa on noudatettava myös kuluttajansuojalain (38/1975) markkinointia koskevia säännöksiä. Poliisihallituksen tehtävänä olisi valvoa, että rahapeliin markkinoinnissa noudatetaan arpajaislain ja kuluttajansuojalain säännöksiä. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Poliisihallituksella olevan toimivallan lisäksi myös kuluttaja-asiamiehellä on kuluttajansuojalain 2 luvun mukaan yleinen toimivalta arpajaisten ja rahapeliin markkinoinnin valvonnassa. Kuluttajansuojalain 2 luvun sisältö ja käsitteet pohjautuvat direktiiviin sopimattomista menettelyistä elinkeinotoiminnassa.

Antti Neimala
Osastopäällikkö

Niina Etelävuori
Erityisasiantuntija

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

VN/482/2021

VN; Sisäministeriön lausuntopyyntö ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liit

Asiakirja / Dokument / Document:

VN/482/2021-TEM-9

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi arpajaislaiksi

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Etelävuori Niina 911893221	2021-02-05T11:54:00	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK
Neimala Antti 91189721W	2021-02-05T11:57:29	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

4822d81e958d675e3e5daa4bfb1c50196efe768c60e1c5f7e6e2a65463f2713