



Lausunto

16.8.2024

VN/27332/2023
VN/27332/2023-TEM-129

Sisäministeriö
kirjaamo.sm@gov.fi
VAHVA VN/27332/2023

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (VN/27332/2023)

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi. Ehdotus hallituksen esitykseksi on valmisteltu sisäministeriön asettamassa työryhmässä, jossa työ- ja elinkeinoministeriön edustajat ovat olleet jäsenenä ja varajäsenenä. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Näkemykset hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden toteuttamisessa

Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan rahapelijärjestelmäuudistuksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hallitusohjelman tavoitteita kannatettavina ja esittää seuraavassa näkemyksiään tarkemmin.

Esityksen yhtenä merkittävänä tavoitteena on kanavointiasteen nostaminen. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää pyrkimystä kanavointiasteen nostamiseen kannatettavana. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää kanavointiasteen nostamisen lisäksi huomionarvoisena pelihaittojen ehkäisyä. Pelihaittojen ehkäisy on merkityksellistä rahapelejä pelaavien kuluttajien kannalta sekä rahapelijärjestelmän EU-oikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta. Rahapelimarkkinoiden sääntelyssä joudutaan tasapainoilemaan sen suhteen, onko sääntely riittävän kireää, jotta se ehkäisee ja vähentää haittoja järjestelmän sisäisessä pelaamisessa, muttei ole niin kireää, että se siirtää merkittävän määrän pelaamisesta sääntelemättömiin peleihin järjestelmän ulkopuolelle. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 26.6.2024 antamassaan täydennyslausunnossa rahapelijärjestelmähankkeen työryhmän mietintöön arvioinut pitävänsä varsin epätodennäköisenä, että esitetty sääntelykokonaisuus vähentäisi rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja nykyisestä.

Markkinan avaaminen ja tasapuoliset kilpailuolosuhteet

Työ- ja elinkeinoministeriö tukee ja pitää myönteisenä hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan Suomen rahapelijärjestelmää uudistetaan avaten sitä lisenssimallilla kilpailulle.

Lisenssitoimijat mahdollistavassa mallissa on myönteisiä kilpailuvaikutuksia, kunhan markkinoita avattaessa pidetään huoli siitä, että kilpailuasetelma on tasapuolinen erityisesti yksinoikeustoimijan ja lisenssitoimijoiden välillä. Markkinalla toimintaa jatkavalla entisellä monopolyhtiöllä saattaa olla sellaisia yksinoikeusasemasta johtuvia etuja, joita markkinalle tulevilla uusilla lisenssiyrityksillä ei ole. Järjestelmää uudistettaessa tuleekin tiedostaa riski, että Veikkauksen mahdolliset kilpailun markkinan toiminnot voivat saavat yksinoikeusmarkkinalla toimimisesta johtuvaa etua, jota muut kilpailulla markkinalla toimivat yhtiöt eivät voi saada. Tällaisia etuja voivat olla esimerkiksi kilpailun markkinan toimintojen tukeminen yksinoikeustoiminnasta kertyneillä ylisuurilla voitoilla tai yksinoikeustoiminnan resurssien hyödyntäminen.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

Yksinoikeustoimiluvan myöntämisen yleiset edellytykset (rahapelilaki 8 §)

Esitysluonnoksessa kilpailun toimivuutta ja tasapuolisia toimintaedellytyksiä pyritään varmistamaan muun muassa yksinoikeustoimiluvan myöntämisen yleisiä edellytyksiä koskevan rahapelilain 8 §:n 2 momentilla. Momentissa säädettäisiin, että jos yksinoikeustoimiluvan haltijan kanssa samaan konserniin kuuluva oikeushenkilö toimeenpanisi 6 §:n mukaisen rahatoimiluvan mukaisia rahapelejä (lisenssitoimija) tai harjoittaisi muuta kuin rahapelitoimintaa, olisi tällainen toiminta eriytettävä yksinoikeustoimiluvan nojalla harjoitetusta rahapelitoiminnasta.

Rahapelilain 8 §:n 2 momentissa säädettäisiin myös, että ”Kaikki yksinoikeustoimiluvan haltijan ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden väliset taloudelliset suhteet on järjestettävä markkinaehtoisesti.” ja että ”Yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantaviin rahapeleihin ja muuhun liiketoimintaan liittyvät toiminnot on eriytettävä ja asiakasrekisterit ja pelitilit on pidettävä erillään.”

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan esitetty eriyttäminen olisi vähimmäisedellytys kilpailun näkökulmasta. Lisäksi edellä mainitut 2 momentin muut virkkeet ovat olennaisen tärkeitä tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamisessa.

Yksinoikeus voi antaa muuta taloudellista toimintaa harjoittavalle konsernille etua, joka voisi tietyissä olosuhteissa aiheuttaa vaaran määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä tai vaaran valtiontukea muodostavan edun siirtymisestä yrityksen muuhun kuin yksinoikeudella harjoittamaan taloudelliseen toimintaan. Rahapelilain esitetty 8 § edellyttäisi toiminnan eriyttämistä ja on mahdollista, että riittävästi eriytettyä yksinoikeudesta ei seuraisi taloudellista etua muuta toimintaa harjoittavalle tytäryhtiölle. Valtiontuen osalta neuvottelut komission kanssa koskevat myös eriyttämisen teknistä toteuttamista ja on mahdollista mutta ei varmaa, että komissio hyväksyy sille esitetyn mallin. Konsernin sisäisten yhteyksien markkinaehtoisuutta voi kuitenkin olla käytännössä vaikeampaa osoittaa kuin markkinaehtoisuutta tilanteessa, jossa yhtiöiden välillä ei ole omistussuhteita tai yhteistä hallintoa.

Esitettyä eriyttämistä tehokkaampi vaihtoehto olisi kuitenkin se, että yksinoikeustoimija ja lisenssitoimija eivät kuuluisi myöskään samaan konserniin. Konsernirakenteeseen liittyy mahdollisia riskejä, koska se voi mahdollistaa yksinoikeustoiminnan tuottojen käytön kilpailuilla markkinoilla tapahtuvaan toimintaan. Konsernirakenne voi mahdollistaa esim. tuloksenjärjestelyn konsernin sisällä konsernivastuuden avulla ja sen, että yksinoikeustoiminnassa ja kilpaillun markkinan toiminnassa hyödynnetään yhteisiä resursseja, kuten brändiä, markkinointia, asiakastietoja, innovaatioita ja tekijänoikeuksia. Konsernirakenteeseen liittyviä riskejä lieventää osaltaan esitetty 8 §:n 2 momentti, vaikkakaan se ei nimenomaisesti kieltäisi esimerkiksi yhteismarkkinointia tai yhteisen brändin käyttöä.

Esitysluonnoksessa on käsitelty jaksossa 2.16.2 EU:n kilpailuoikeutta ja valtiontukia. Kilpailuoikeuden osalta jaksossa on käsitelty SEUT 102 ja 106 artikloja. Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että esitysluonnoksessa ei ole käsitelty viranomaisvaikutuksissa ollutta lyhyttä mainintaa lukuun ottamatta kilpailuneutraliteettisääntelyä ja sen soveltumista.

Kansallinen kilpailuneutraliteettisääntelyn eli kilpailulain 4 a luvun kilpailuneutraliteettisääntösten perusteella Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi puuttua julkisyhteisön (ml. valtion) toiminnan rakenteeseen tai menettelyihin, jotka vääristävät tai ovat omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla taikka estävät tai ovat omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä. Sääntelyn tarkoituksena on turvata tasapuoliset kilpailuedellytykset julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kilpailuedellytysten tasapuolisuutta voivat vaarantaa esimerkiksi julkisomistajan tarjoama edullinen rahoitus, kaupallisen ja muun toiminnan välinen ristisubventio tai julkisen toiminnan tietovarantojen hyödyntäminen kaupallisessa toiminnassa. Edun käsite on sääntelyssä laaja, eli kilpailua vääristäväksi eduksi voidaan katsoa missä tahansa muodossa ilmenevä etu.

Edellä todettu huomioiden rahapelijärjestelmän uudistuksenkin lähtökohtana tulisi siten olla, ettei kilpailuilla markkinoilla mahdollisesti toimiva Veikkauksen tytäryhtiö saisi etua julkisesta omistuksestaan tai hyötyisi toiminnassaan sisaryhtiön yksinoikeusasemaan kytkeytyvistä eduista.

Yksinoikeustoimiluvan haltijan korvaus valtiolle (rahapelilaki 19 §)

Esityksen rahapelilakiluonnoksen 19 §:n mukaan Veikkauksen olisi maksettava yksinoikeustoimiluvastaan maksu, jonka tarkoituksena on leikata sille yksinoikeuden mahdollistama ylituotto ja siten ehkäistä sen valuminen kilpailtujen markkinoiden toimintoihin. Ehdotuksen mukaan yksinoikeustoimiluvan haltija maksaisi valtiolle peruskorvauksen, jonka määrä vastaa yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantavien rahapelien arvioituja nettopelituottoja koko toimiluvan voimassaoloajalta, vähennettynä kyseisen toimiluvan nojalla harjoitetun rahapelitoiminnan kohtuulliseksi katsottavalla tuotolla. Lisäksi yksinoikeustoimiluvan haltija maksaisi vuotuisen maksun, joka perustuisi edeltävän vuoden toteutuneisiin pelikatteisiin. Vuotuista maksua voitaisiin alentaa, jos osoittautuisi, ettei yksinoikeuden

alaisesta rahapelitoiminnasta ole kyseisellä maksutasolla saatavissa kohtuulliseksi katsottavaa tuottoa. Esitysluonnoksen mukaan päätökset peruskorvauksesta ja vuosittaisesta korvauksesta tekisi val-tioneuvosto.

Euroopan komission kanssa käydään neuvotteluja toimenpiteistä, joilla pyritään estämään valtiontuen muodostuminen toteutettavien järjestelyjen yhteydessä. Neuvottelut ovat kesken, eikä komission lopullinen kanta mm. maksujen rakenteeseen, suuruuteen, tai muihin valtiontuen syntymiseen vaikuttaviin seikkoihin ole vielä tiedossa. Voidaan pitää todennäköisenä, että komissio hyväksyy jonkun ylituoton poistamiseen tähtäävän mallin, mutta on mahdollista, että se sisältää elementtejä, joita ei ole vielä nykyisessä hallituksen esitysluonnoksessa. Hallituksen esitystä voidaan joutua täydentämään, mikäli komissio katsoo, ettei nykyinen malli riitä poistamaan ylituottoa.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan yksinoikeustoimiluvan haltijan maksamaa korvausta koskevan 19 §:n tai sen perustelujen muotoilujen perusteella ei ole mahdollista arvioida tarkemmin, miten yksinoikeustoimiluvan korvauksen suuruus käytännössä määräytyisi ja varmistaisiko se, ettei yksinoikeustoimiluvan haltija saisi ylituottoa. Tämä johtuu siitä, ettei kaikkia käsitteitä avata esityksessä yksityiskohtaisemmin (esim. kohtuullinen tuotto), perusmaksu perustuisi ennalta arvioitavaan koko 10 vuoden toimikauden pelikatteeseen, eikä esitysluonnoksessa ole esitetty, kuinka suurta osaa edeltävän vuoden pelikatteesta yksinoikeustoimiluvan haltijan vuosimaksu vastaisi (suhteellinen osuus). Lisäksi korvausmekanismi toimisi vain toiseen suuntaan siten, että se mahdollistaisi korjauksen maksuun vain tapauksessa, jossa vuotuinen korvaus ei mahdollista yksinoikeustoimiluvan haltijalle toiminta- ja pääomakustannusten kattamista ja rahapelitoiminnan kohtuullista tuottoa.

Pelien jaottelu yksinoikeuteen ja lisenssijärjestelmään

Esitysluonnoksen perusteella lisenssijärjestelmään sisällytettäisiin sähköisesti toimeenpantavat kasino- ja raha-automaattipelit sekä kiinteä- ja muuttuvakertoimiset vedonlyöntipelit. Lisenssijärjestelmään esitetään sisällytettäväksi myös fyysisissä kanavissa myytävät vedonlyöntipelit. Ministeriö jakaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsityksen, jonka mukaan online-vedonlyöntipeleissä ja fyysisissä myyntipisteissä tarjotuissa vedonlyöntipeleissä on kyse käytännössä samoista peleistä, eli niiden välinen ero liittyy yksinomaan pelien myyntikanavaan. Näin ollen fyysisissä myyntipisteissä tarjottujen vedonlyöntipelien jättämiselle valtiollisen yksinoikeuden piiriin voi olla vaikea löytää hyväksyttäviä objektiivisia perusteita sovellettavan EU:n sisämarkkina- ja kilpailuoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta tarkasteltuna. Veikkaus voisi saada järjestelystä etua muihin lisenssimarkkinalla toimiviin kilpailijoihin nähden, jos se voi myydä samaa peliä sekä online-kanavissa että fyysisissä kanavissa ja lisenssimarkkinan kilpailijat voisivat myydä pelejä vain online-kanavissa.

Edellä todettu huomioiden fyysisissä kanavissa myytävien vedonlyöntipelien sisällyttämistä lisenssijärjestelmään voidaan pitää perusteltuna, eikä työ- ja elinkeinoministeriöllä siten ole huomautettavaa pelien jaotteluun yksinoikeuden ja lisenssitoiminnan alaan.

Valvonta (rahapelilaki 5 luku)

Esityksen rahapelilakiluonnoksen 5 luvussa säädettäisiin rahapelitoimintaa valvovasta viranomaisesta ja sen toimivaltuuksista. Esityksen mukaan lupa- ja valvontaviranomaisena toimisi väliaikaisesti Poliisihallitus, jolta tehtävät siirtyisivät Lupa- ja valvontavirastolle vuoden 2027 alussa. Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa ehdotusta, jonka mukaan Poliisihallitus vastaisi väliaikaisesti siirtymävaiheen ajan valvonnasta, ja valvontatehtävä siirtyisi perustettavalle Lupa- ja valvontaviranomaiselle. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa riittävien valvontaresurssien merkitystä. Tämä koskee sekä Poliisihallituksen resursseja sen hoitaessa tehtäviä väliaikaisesti että Lupa- ja valvontaviranomaisen resursseja tehtävien siirtyessä sille.

Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa todetaan, että kuluttaja-asiamies valvoo kuluttajansuojalain mukaisen yleistoimivaltansa perusteella myös rahapelien markkinointia sekä Finanssivalvonnan ohella maksupalveluntarjoajia silloin, kun maksupalvelun käyttäjä on kuluttaja. Arvion mukaan yhteydenotot kuluttaja-asiamiehelle lisääntyvät, koska uusia rahapelitoimintaa ja –markkinointia harjoittavia toimijoita tulee lisää. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa kuluttaja-asiamiehen riittävien resurssien turvaamista, vaikka esityksessä ei esitetäkään säädettäväksi kuluttaja-asiamiehelle uusia tehtäviä eikä esityksellä muutoinkaan arvioida olevan erityisiä vaikutuksia kuluttaja-asiamiehen toimintaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää myönteisenä, että esityksen viranomaisvaikutuksissa on huomioitu myös se, että esityksen vaikutuksesta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tulee todennäköisesti arvioitavaksi rahapelimarkkinoihin liittyviä kilpailuvalvontatapauksia kuten esimerkiksi kilpailuneutraliteettitapauksia, vaikka esityksessä ei esitetäkään Kilpailu- ja kuluttajavirastolle uusia tehtäviä. Työ- ja

elinkeinoministeriö korostaa tässäkin yhteydessä Kilpailu- ja kuluttajaviraston riittävien valvontaresursien merkitystä.

Yleisiä sisämarkkinahuomioita

HE:ssä on tunnistettu hyvin sisämarkkinaoikeudelliset ja palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät näkökulmat ja reunaehdot. Rahapelialaa koskevia EU-oikeuden näkökulmia ja EU-tuomioistuimen tapauksia on käsitelty kattavasti kappaleessa 2.16.1. Lisäksi kappaleessa 4.2 on arvioitu ehdotusten EU-oikeudellista ulottuvuutta.

Esityksessä ehdotetaan yksinoikeusjärjestelmästä osittaista luopumista ja rahapelijärjestelmän uudistamista siten, että osa rahapeleistä avattaisiin kilpailuille markkinoille. Näiden rahapelien toimeenpano olisi sallittua laissa säädetyn rahapeli-toimiluvan haltijoille. Lisäksi laissa säädettäisiin erillisestä peliohjelmistotoimiluvasta. TEM kannattaa esityksen tavoitetta palveluiden vapaan liikkuvuuden lisäämiseksi sisämarkkinoilla kuitenkin niin, että palveluiden tarjontaa jatkossakin rajoitetaan. Rajoitusten toteuttamista on tarkasteltava EU-oikeuden näkökulmasta ja edellytyksenä rajoituksille on kansallisen rahapelijärjestelmän johdonmukaisuus ja järjestelmällisyys. Kansallisen rahapelijärjestelmän tulee olla EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti johdonmukainen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. EU-tuomioistuin on myös edellyttänyt, että kansalliset toimenpiteet, joilla asetettuun päämäärään pyritään, ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Rahapelijärjestelmää esitetään uudistettavaksi avaamalla järjestelmä myös muille kuin yksinoikeuden omaaville toimijoille, mutta käytännössä muihin maihin kuin Suomeen sijoittautuneiden toimijoiden kannalta järjestelmä vaikuttaa raskaalta. Toisiin ETA-maihin sijoittautuneiden toimijoiden tulisi esityksen mukaan täyttää sellaisia vaatimuksia, jotka vaikuttavat hallinnollisesti raskailta ja käytännössä tekevät ko. palveluiden tarjoamisesta monimutkaista.

EU:n sisämarkkinaoikeudellinen sääntely jättää kansallista harkintavaltaa rahapelien sääntelylle, mikä tarkoittaa käytännössä sisämarkkinavapauksien rajoittamista. Rahapelien tarjoamisen osalta erityisen keskeisiä huomioon otettavia sisämarkkinavapauksia ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 49 artiklan mukainen sijoittautumisvapaus sekä SEUT 56 artiklan mukainen palveluiden tarjoamisen vapaus. Rahapelit eivät kuulu palveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin (2006/123/EY) soveltamisalaan. Rahapelejä koskevia rajoituksia on näin ollen tarkasteltava perussopimuksen määräysten ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön pohjalta.

Suomen kansallinen lainsäädäntö rahapelien yksinoikeusjärjestelmästä 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 mukaan voi olla varojen kerääminen käytäväksi hyödyllisiin tarkoituksiin. Tämä voi olla ainoastaan sivuseuraus kansallisesta monopolijärjestelmästä.

Rajoitusten on oltava omiaan takaamaan päämäärien toteuttaminen niin, että rajoitusten tulee edistää johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla vedonlyöntitoiminnan rajoittamista. Lisäksi sisämarkkinoiden perusvapauksia rajoittavien kansallisten säännösten on tuomioistuimen vakiintuneen tulkinnan mukaisesti oltava perusteltavissa yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä sekä oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisia. Sääntelyn on myös oltava järjestelmällistä ja johdonmukaista kaikilta osin ml. lainsäädännön soveltaminen, lupajärjestelmien ehdot sekä rahapeli-toimiluvan haltijoiden, peliohjelmistotoimiluvan haltijan ja yksinoikeuden haltijan tehokas valvonta. Kansallisen järjestelmän tulee kokonaisuutena arvioiden tosiasiallisesti toteuttaa niitä hyväksytyjä tavoitteita ja perusteita, joilla sisämarkkinavapauksien rajoittaminen on sallittua. Rajoitusten tulee kuitenkin olla syrjimättömiä ja oikeasuhteisia.

Toimilupajärjestelmään liittyvät huomiot

Rahapelijärjestelmää tulee tarkastella kokonaisuutena, mutta syrjimättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta koskeva arvio on tehtävä myös eri toimilupien kohdalla erikseen. Kaikkien lupajärjestelmien, tässä tapauksessa yksinoikeustoimiluvan, rahapeli-toimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan, tulee olla oikeasuhteisia, syrjimättömiä ja perustua yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin. Lisäksi niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän saavuttaminen. Kuten esityksessä on mainittu, EU-tuomioistuimen mukaan rahapelien kohdalla tunnustettuja oikeuttamisperusteita ovat erityisesti kuluttajien suojeleminen, ongelmapelaamisen ehkäiseminen ja alaikäisten suojeleminen sekä rikollisuuden ja petosten torjunta. Lisäksi EU-tuomioistuimen mukaan, jotta hallinnollinen ennakkolupajärjestelmä voisi olla oikeutettu huolimatta siitä, että sillä poiketaan perusvapaudesta, sen on perustuttava objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka ovat syrjimättömiä ja jotka ovat etukäteen tiedossa, eivätkä ne saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että esitykseen sisältyviä toimilupiin liittyviä vaatimuksia tulisi jatkovalmistelussa arvioida syrjimättömyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Esityksessä todetaan, että toimilupamallin myötä rajoituksia osin vähennetään. Yksinoikeusjärjestelmästä luopuminen ei poissulje sitä, että erillisiin toimilupajärjestelmiin ja niihin liittyvien vaatimusten on oltava oikeasuhteisia. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön mukaan toimilupien hakemisen tulisi olla nyt ehdotettua sujuvampaa ja niihin liittyviä vaatimuksia tulisi vielä arvioida etenkin seuraavissa kappaleissa esiin tuotujen seikkojen osalta.

Esityksen 7 §:ssä säädettäisiin peliohjelmistotoimiluvasta. Pykälässä asetettaisiin 5 ja 6 §:ssä tarkoitettujen toimiluvanhaltijoiden rahapelien toimeenpanossa käytettävien peliohjelmistojen valmistaminen, toimittaminen, asentaminen ja mukauttaminen toimiluvanvaraiseksi. Lain 32 §:ssä säädettäisiin kielletyksi muiden kuin peliohjelmistotoimiluvan haltijoiden peliohjelmistojen hyödyntäminen toimiluvan mukaisten rahapelien toimeenpanossa. Samassa pykälässä säädettäisiin kielletyksi peliohjelmiston valmistaminen, saataville asettaminen, asentaminen tai muuttaminen toimijalle, jolla ei ole rahapelilain edellyttämää toimilupaa rahapelien toimeenpanoon. Peliohjelmistotoimiluvan saamiseksi ja yksinoikeustoimiluvan haltijalle tai rahapelitoimiluvan haltijalle peliohjelmistojen toimittamisen edellytykseksi muodostuisi siten pidättäytyminen ohjelmistojen toimittamisesta sellaisille toimijoille, jotka toimeenpanevat rahapelejä tai suuntaavat rahapelitarjontaa valtakunnan alueelle ilman esityksessä edellytettyä toimilupaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että peliohjelmistotoimiluvan oikeasuhteisuutta ja välttämättömyyttä tulisi vielä arvioida tarkemmin. Esityksen 42 §:ssä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan vastuusta pelijärjestelmistä, arvontalaitteista ja arvontamenettelyistä, joiden tulee täyttää laissa ja sen pohjalta annettavassa alempiasteisessa sääntelyssä asetettavat vaatimukset. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että erillisen peliohjelmistotoimiluvan välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta tulisi arvioida uudelleen huomioiden 42 §:ssä säädetty vastuu sekä arvioida muiden mahdollisesti vähemmän rajoittavien keinojen käyttöä tavoitteen saavuttamiseksi.

Esityksen 10 §:ssä säädettäisiin hakijan luotettavuudesta ja sopivuudesta. Pykälän 2 momentissa luettelaisiin kaikki ne hakijaan kohdistuvat luotettavuuden ja sopivuuden vaatimukset, joita lupakäsittelyssä otetaan huomioon. Momentin 1 kohdan mukaan hakijalla tulisi olla yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 9 §:n mukaisesti annettu yritys- ja yhteisötunnus. Perusteena mainitaan, että rahapelitoiminta on elinkeinonharjoittamista, johon liittyy esimerkiksi verotukseen liittyviä velvoitteita. Luonnollisella henkilöllä, joka harjoittaa yritystoimintaa joko omalla nimellään tai rekisteröidyllä toiminimellä, tulisi olla yritys- ja yhteisötunnus.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan pykälää ja sen perusteluita tulisi jatkovalmistelussa muokata niin, että toimiluvan saannin edellytyksenä on rekisteröityminen Verohallinnon rekisteriin verovelvollisuuksien täyttämiseksi. Viittaus yleisesti YTJ-lain mukaiseen y-tunnukseen antaa virheellisesti sen kuvan, että sijoittautuminen Suomeen olisi edellytyksenä luvan saannille. Toiminnanharjoittajan sijoittautumista koskevat vaatimukset tulevat arvioitaviksi mm. toiminnan laajuuden ja säännöllisyyden kautta eikä osana toimiluvan hakumenettelyä.

Esityksen 9 §:ssä säädettäisiin rahapeli – ja peliohjelmistotoimiluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Pykälä sisältää viittaukset elinkeinotoimintalain säännöksiin, joiden mukaan ETA-alueen ulkopuolelle sijoittautuneiden elinkeinonharjoittajien on mahdollista saada Patentti- ja rekisterihallituksesta lupa elinkeinon harjoittamiseen Suomessa. 13 §:ssä säädettäisiin kolmanteen maahan sijoittautuneen rahapelitoimiluvan haltijan edustajasta. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin Euroopan talousalueen ulkopuolelle sijoittautuneen rahapelitoimiluvan haltijan edustajasta. Toimiluvanhaltijan edustajalla tulisi olla kotipaikka Suomessa. Vaatimus eroaa elinkeinotoimintalain 6 §:n 2 momentin vaatimuksesta, jonka mukaan ETA-alueella asuva edustaja on riittävä. 13 §:n vaatimuksen perusteluita tulisi täydentää, miksi ero elinkeinotoimintalain vaatimuksiin on välttämätön. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö tuo esille, että Patentti- ja rekisterihallitus myöntää lupia kolmanteen maahan sijoittautuneille toimijoille vain tiukoin edellytyksin. Yleisesti edellytyksenä on yrityksen sijoittautuminen Luganon sopimuksen voimaansaattaneeseen maahan esim. Sveitsi.

Esityksen 12 §:ssä todetaan, että toimilupaa haetaan kirjallisesti valvontaviranomaiselta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että Suomen ulkopuolelle sijoittautuneiden toimijoiden kannalta luvan kirjallinen hakeminen voi olla hallinnollisesti raskas menettely. Toimiluvan hakemisen tulisi olla mahdollisimman sujuvaa ja sitä olisi hyvä voida hakea myös sähköisesti ottaen huomioon myös pitkän aikavälin tavoitteen siitä, että yritysten asiointi tapahtuisi Suomessa pelkästään sähköisesti.

Avoimuusdirektiivin velvoitteet

Kuten ehdotuksessa on todettu, rahapelijärjestelmää koskeva lainsäädäntöluonnos tulee ilmoittaa Euroopan komissiolle 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. Myös alempiasteinen sääntely on ilmoitettava, jos se sisältää direktiivin soveltamisalaan liittyviä säännöksiä tai määräyksiä.

Odotusaikana komission ja muiden jäsenvaltioiden tehdyt huomautukset ja lausunnot on voitava ottaa huomioon jatkovalmistelussa. Muutamat jäsenvaltiot ovat vakiintuneesti tehneet rahapelejä koskeviin ilmoituksiin ns. yksityiskohtaisen lausunnon, jolloin odotusaika on 4 kk. Jos ilmoitusmenettelyn velvoitteita ei noudateta, säädöstä ei voida soveltaa. 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. Rahapelijärjestelmän EU-oikeuden mukaisuutta voi loppukädessä arvioida EU-tuomioistuimissa.

Voimaantulo

Arpajaislain 109 §:ssä säädetään arpajaislain voimaantulosta. Lain voimaantuloa on porrastettu niin, että laki tulee porrastaen voimaan vuoden 2026, vuoden 2027 tai vuoden 2028 alusta. Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa voimaan tulon porrastamista pykälässä esitetyin tavoin.

Arpajaisverolaki 4 §

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan arpajaisverolain 4 §:ää muutettaisiin siten, että jatkossa arpajaisvero olisi 22 prosenttia sekä yksinoikeudella toimeenpantavissa rahapeleissä että lisenssijärjestelmään siirtyvissä rahapeleissä. Arpajaisvero kohdistuisi siten saman suuruisena rahapelimarkkinoiden kaikkiin toimijoihin. Arpajaisveron taso liittyy kiinteästi paitsi valtion tuloihin, myös rahapeli-toimijoiden kustannuksiin ja sitä kautta myös rahapeliyhtiöiden kannustimiin hakea lisenssiä Suomen markkinoilla. Tällä puolestaan voi olla välillinen vaikutus kanavointiasteeseen.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole huomautettavaa esitettävään arpajaisveron soveltamisalaan tai tasoon.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Jan Hjelt

Neuvotteleva virkamies

Sari Alho

VN/27332/2023-TEM-129

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: