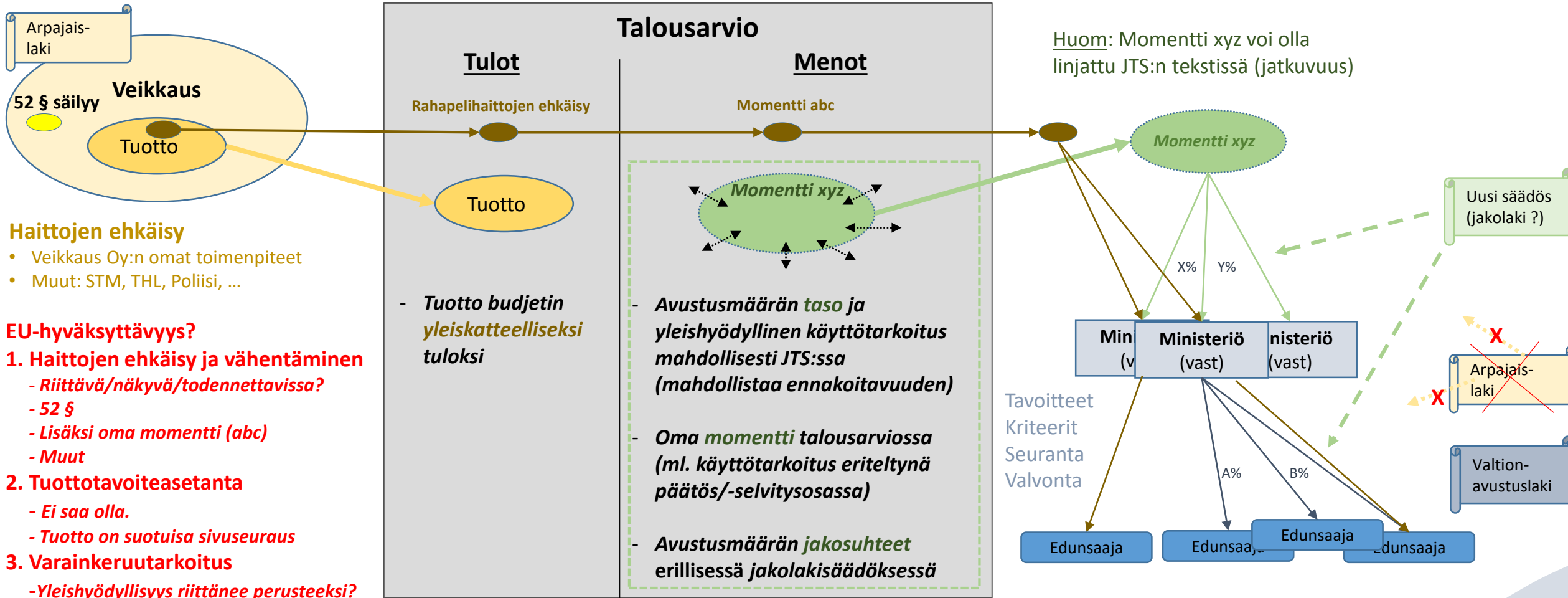


# Kokonaisuudistus – malli



- Kiteytys:** 1) Jaettava avustumäärä poliittisella päätöksellä talousarvioesityksessä + JTS-kytkentämahdollisuus  
 2) Haittojen ehkäisy ja vähentäminen => 52 § säilyy, lisäksi oma TA -momentti mahdollinen  
 3) Jakosuhteet säädöksessä

# Kiteytys kokonaisuudistus-mallista/tavoitteista

- Tavoitteena tuottojen ja avustusten yhteyden katkaiseminen
  - Veikkauksen tuotto talousarvioon yleiskatteelliseksi tuloksi
  - Yleishyödyllisyysnäkökulma varmistettava
- Rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen korostaminen
  - Ehkäisy (Ennaltaehkäisy, korjaavat toimet, tilannekuva ja tutkimus)
  - Arpajaislain 52 § jätetään arpajaislakiin
    - Veikkauksen tuloista vähennetään ko ministeriöille maksettavat kuluerät ennen rahapelituottojen tulouttamista valtiolle
  - Lisäksi erillinen talousarviomomentti haittojen ehkäisy/hoitamiseen
  - Todennettavuus, osoitettavuus
- Ei tuottotavoiteasetantaa
- Kokonaisavustusmäärä (taso) määräytyy jatkossa budjettimomentilla poliittisella päätöksellä
  - Kehysmenettely
  - Erillinen talousarvion momentti yleishyödylliseen käyttötarkoitukseen
  - Ei kytkentää rahapelien tuottoihin (= sama tai eri määrä)
  - Mahdollisuus JTS-kytkentään
- Jakosuhteet pois arpajaislaista omaan ”jakosäädökseen”
  - Arpajaislaki jää lähinnä ohjaamaan Veikkauksen omaa toimintaa, ei avustustoimintaa

# EU / Näkökulmia (EUS) - 1

- Arpajaislakiin on tehty vuosien kuluessa **useita muutoksia** Suomen yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeuden mukaisuuden vahvistamiseksi.
- Järjestelmää uudistettaessa on tärkeää **varmistaa**, että muutokset ovat **sekä erikseen tarkasteltuina että kokonaisuutena arvioituina yhdenmukaisia** EU-oikeuden kanssa ja että vähintäänkin mahdolliset prosessiriskit on tunnistettu ja arvioitu.
- EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö asettaa **useita reunaehtoja**, joihin kuuluu muun muassa vaatimus, että **kansallinen järjestelmä vastaa sen perustana olevaan oikeutettuun tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla**.
- Ajatus Veikkaus Oy:n tuottojen ja tuotoista suoritettavien avustusten yhteyden heikentämisestä tai katkaisemisesta ei ole EU-oikeudellisesti neutraali.
  - Tuotonjakoa koskeva uudistus olisi hyvä toteuttaa laki- ja budjettiteknisesti siten, että yhteys tuottojen ja yleishyödyllisten tarkoitusten rahoittamisen välillä säilyisi jollakin riittävän todennettavalla ja selkeällä tavalla. Rahapelijärjestelmän EU-oikeudellisen oikeutuksen keskeinen elementti on, että toiminnan suotuisana sivuseurauksena syntyvät tulot ohjataan yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Olennaista olisi, **ettei Veikkaus Oy näyttäytyisi Euroopan komission ja EU-tuomioistuimen suuntaan välineenä kansallisen talousarvion rahoittamiseksi**. Tällaista vaikutelmaa ei saisi syntyä myöskään Veikkaus Oy:n ulkomaisille kilpailijoille.

# EU / Näkökulmia (EUS) - 2

- Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti julkisen vallan tiukassa valvonnassa oleva **yksinoikeusjärjestelmä voi olla tehokas keino kanavoida pelihaluja lailliseen ja vastuulliseen kanavaan sekä hallita rahapeleihin liittyviä haittoja.**
- **Yksinoikeusjärjestelmää ei sisämarkkinapoikkeuksena voi oikeuttaa taloudellisin perustein.**
- Se, että yksinoikeusjärjestelmästä saatavilla tuloilla rahoitetaan yleishyödyllisiä tarkoituksia, ei voi olla sisämarkkinavapauksia rajoittavan politiikan todellinen syy, mutta se voi olla sen suotuisa liitännäis- tai sivuseuraus.
- Jos kytkös Veikkaus Oy:n tuottojen ja suoritettavien avustusten välillä heikkenee tai häviää, ajatus siitä, että ”suotuisana sivuseurauksena” syntyvät tuotot päätyvät yleishyödyllisiin tarkoituksiin, hämärtyy.
- EU-tuomioistuimen tai EFTA-tuomioistuimen **oikeuskäytännöstä ei ole johdettavissa, että valtion varainkäyttö olisi jo sinänsä yleishyödyllistä toimintaa.** Ranska esitti tällaisen väitteen EFTA-tuomioistuimen asiassa E-3/06, Ladbrokes.
- Jäsenvaltiolla on laajaa harkintavaltaa sen suhteen, **mitä pidetään yleishyödyllisenä toimintana. Sikäli kuin toiminnalla on selkeä yhteys rahapeleistä aiheutuvien haittojen torjumiseen, on kriteerin täyttyminen varsin selvää.**

# EU / Sisämarkkina-näkökulma (TEM / OM)

## TEM

- Kansallinen monopoli on poikkeus EU-oikeuden palvelujen tarjoamisen vapauteen  
=> **Kyettävä osoittamaan, että kansallinen järjestelmä ehkäisee ja vähentää rahapelihaittoja tehokkaasti**
    - Vahvistaako uusi malli rahapelihaittojen torjuntaa?
    - Onko tavoitteissa lisäksi riittävästi korostettu tuottojen käyttämistä yleishyödylliseen tarkoitukseen?
    - Voidaanko vakuuttavasti perustella, että mallin tavoitteena ei ole valtion budjetin tulopuolen kasvattaminen (+paineen vähentäminen Veikkauksen voimakkaalle markkinoinnille ja tuottojen kasvattamiselle sekä mahdollisuus tarjonnan vähentämiseen
  - **Arviointi kokonaisarviointia**
    - Mallin oltava johdonmukainen ja perusteltu
- ⇒ **Tämänhetkisten tietojen perusteella TEM:n alustava arvio on, että rahoitusmallin uudistus ei välttämättä vaarantaisi yksinoikeusjärjestelmän perusteita.**
- ⇒ Tähän vaikuttaa kuitenkin myös rahoitusmallin säädöstasoinen ja tekninen toteutus sekä toimeenpano.
  - ⇒ On myös hyvä huomioida, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö on jatkuvasti kehittyvää ottaen huomioon mm. sääntelyn ja markkinoiden kehityksen.

## OM

- EU-tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytäntö asettaa tietyt **reunaehdot yksinoikeusjärjestelmää koskevalle kansalliselle sääntelylle ja käytännölle**
- Yksinoikeusjärjestelmän tavoitteen on oltava hyväksyttävä; keskeistä on rahapelihaittojen ehkäiseminen ja vähentäminen.
  - Rahapeleistä saatavien tuottojen käyttäminen yleishyödyllisen tai yleisen edun mukaisen toiminnan rahoittamiseen ei voi olla toiminnan syy, mutta se voi olla sen suotuisa liittännäisseuraus.
  - Yksinoikeusjärjestelmän perustamisen tai ylläpitämisen syytä ei voi sinänsä olla varojen kerääminen.
- Varsinaisten pykälätekstien muotoilussa on huomioitava se, että **sääntely noudattaa EUT:n oikeuskäytännössä vahvistamia periaatteita.**
  - Haittojen ehkäisy ja vähentäminen, yleishyödyllisyys varainkeruutarkoituksena, ei tuottotavoiteasetantaa
  - Siihen, millaiset pykälämuotoilut ovat 'riittäviä' tavoitteiden kannalta, on vaikeaa tässä yhteydessä ottaa kantaa.
  - **Kaikki (lisä)muotoilut, jotka edesauttavat EUT:n oikeuskäytännössä asettamien tavoitteiden saavuttamista, ovat suotavia.**
  - Yksinoikeusjärjestelmä rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta. EUT on kuitenkin antanut jäsenvaltioille harkintavaltaa rahapeliä sääntelemisen suhteen katsoen, että jäsenvaltioilla on oikeus määrittellä rahapelipolitiikkansa tavoitteet ja tavoitellun suojan taso, **kunhan EUT:n oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset täyttyvät.** Toimenpiteiden, joilla pyritään tavoitteiden saavuttamiseen, on kuitenkin oltava myös syrjimättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia esimerkiksi erilaisten kieltojen ja estojen osalta.
  - Rahapelijärjestelmän on oltava johdonmukainen tavoitteiden saavuttamiseksi ja yksinoikeustoimijan tulee myös käytännössä toimia johdonmukaisesti tavoitteiden saavuttamiseksi. **EUT ei ole sulkenut pois rahapelialan valvotun kasvun politiikkaa** vaan todennut sen voivan olla johdonmukainen sen kanssa, että luvattomia tai kiellettyjä pelejä pelaavia henkilöitä houkutellessaan **luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin** esimerkiksi tietynlaisella pelivalikoimalla tai tietynlaisella mainonnalla (niin sanottu kanavointi), ei kuitenkaan pelaamiseen yllyttämällä
  - **EUT:n rahapelialaa koskeva oikeuskäytäntö kehittyy jatkuvasti.**

# EU / Valtiontukisääntely-näkökulma (TEM)

- EU-valtioneukisääntelyn näkökulmasta Veikkauksen voittovaroista jaettuina tukia on aiemminkin arvioitu SEUT 107(1) artiklan valtioneukin käsitteen näkökulmasta. Jos taloudelliseen toimintaan kohdistuva tuki on valikoiva ja uhkaa vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, on varmistettava, että tuki soveltuu sisämarkkinoille joko SEUT 108(3) artiklasta säädetyn ilmoitusvelvollisuuden nojalla (esim. Asetus (EU) 651/2014) tai komission erillisen päätöksen nojalla (esimerkiksi komission päätös asiassa SA.46556, hevosurheilun tuet).
- Varojen siirto budjettiin ja tukien maksaminen budjetista merkitsee entistä selvemmin sitä, että tuki maksetaan valtion varoista. TEM:n käsityksen mukaan myös aiemmat voittovarojen jaot muodostavat etua valtion varoista, eikä valtioneukiarviointi näin ollen muutu, mikäli tuki myönnetään suoraan budjetista.

⇒ **Tämänhetkisten tietojen perusteella TEM:n alustava arvio on, että valtioneukiarviointi ei muutu**

# EU / Lakimuutosten notifiointi EU:lle (TEM)

- Menettely perustuu direktiiviin (EU) 2015/1535. Ilmoitusvelvollisuus koskee kansallisia säädöksiä tai määräyksiä, joista ei ole harmonisoitua unionin lainsäädäntöä. Ilmoituksen tekemisestä alkaa kolmen kuukauden odotusaika, jonka aikana säädöstä ei voi hyväksyä. Komissiolla ja muilla jäsenvaltiolla on mahdollisuus esittää luonnokseen huomautuksia tai yksityiskohtaisia lausuntoja kolmen kuukauden odotusajan kuluessa.
- Jos komissio tai jäsenvaltio katsoo, että säädöksellä on vaikutuksia sisämarkkinoiden toimivuuteen, ne voivat esittää huomautuksia, jotka säädösluonnoksen ilmoittanut jäsenvaltio huomioi viimeistellessään kansallista säädöstä. Huomautus ei pidennä jäsenvaltion odotusaikaa. Jos jäsenvaltio tämänkin jälkeen katsoo, että sillä on oikeutettu syy kansalliselle vaatimukselle ja säädös on suhteellisuusperiaatteen mukainen, säädös voidaan hyväksyä.
- Jos komissio tai jäsenvaltio katsoo, että kaupan este on vakava, ne voivat esittää yksityiskohtaisen lausunnon. Yksityiskohtainen lausunto vaikuttaa säädöksen voimaantuloon ja viimeistelyyn, koska säädöstä ei voida kansallisesti hyväksyä kuukauden (tietoyhteiskunnan palvelut) lisäodotusajan aikana. Yksityiskohtainen lausunto ei kuitenkaan estä kansallisen säädöksen antamista saman sisältöisenä. Erityisesti tilanteessa, jossa komissio on antanut yksityiskohtaisen lausunnon, jäsenvaltio ottaa kuitenkin tietoisin riskin rikkomusmenettelystä, jos komission yksityiskohtaista lausuntoa ei aidosti huomioida.
- Se, että säädös on ilmoitettu eikä esimerkiksi Euroopan komissio ole reagoinut siihen, ei kuitenkaan merkitse sitä, että säädös tai sen soveltaminen olisi EU:n lain-säädännön mukaista. Ilmoitettu säädös voi edelleen vaikuttaa tavaroiden ja palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen sen mukaan, miten kansalliset viranomaiset soveltavat säädöstä.
- Aikatauluun liittyen on hyvä huomata, että muutamat jäsenvaltiot ovat säännön-mukaisesti tehneet yksityiskohtaisia lausuntoja rahapelejä koskeviin ilmoituksiin.

# EU / Lakitekniisiä kysymyksiä (EUS)

- Periaatteen, jonka mukaan Veikkaus Oy:n tuotot on tarkoitus käyttää yleishyödyllisiin tarkoituksiin, tulisi oikeudellisen sitovuuden turvaamiseksi käydä jotenkin ilmi lain tasolla.
- Käytettävissä olevien tietojen pohjalta ei ole mahdollista arvioida, miten asia tulisi toteuttaa lainsäädäntöteknisesti.
- Tuoton käyttötarkoitukset on nykyisin kirjattu arpajaislain 17 §:ään. Tietyvästi lain 52 §:ää ei ole tarkoitus muuttaa.
- Sektorilainsäädäntöä, johon voitaisiin kirjata ”valtion talousarvioon otetaan vuosittain määräraha tarkoitukseen xxxx” ei käytännössä ole. Eduskunnan budjettivallan suojaamiseksi mahdollisen kirjauksen tulisi olla yleinen.
- Lainsäädäntömuutosten valmisteluun ja niiden ilmoittamiseen komissiolle direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisesti teknisinä määräyksinä tulisi varata riittävästi aikaa.
- SM:llä on paras asiantuntemus arvioida näitä kansalliseen lainsäädäntöön liittyviä kysymyksiä.



# EU / Budjettitekniisiä kysymyksiä (EUS)

- Talousarviokehyksillä voidaan luoda tietty yhteys Veikkaus Oy:n tuottojen ja yleishyödyllisten tarkoitusten rahoittamisen välille.
- Liikasen työryhmän ehdotuksen mukaan Veikkaus Oy:n tulot/tuloarvio olisi sen rahasumman, joka annetaan avustuksina, vähimmäismäärä.
- Toisaalta julkisen talouden suunnitelma JTS ei ole oikeudellisesti sitova, eikä se sido poliittisesti tulevia hallituksia. Tietty sitovuus tulee kuitenkin yleisen menotason osalta EU:n vakaus- ja kasvusopimuksesta, mutta se tämä ei anna takeita yksittäisten rahoitustarpeiden osalta. Hallituskauden viimeinen kehys laaditaan muita kehyksiä teknisempänä sen huomioon ottamiseksi, että uudella hallituksella on omat painotuksensa.
- Myös Veikkaus Oy:n mahdollisen tytäryhtiön tuottojen jakamiseen liittyy avoimia kysymyksiä.
- VM:n asiantuntemuksen hyödyntäminen näissä kysymyksissä on olennaista

# EU / Prosessiriski (EUS)

- **Rahapelijärjestelmän yhdenmukaisuus EU-oikeuden kanssa on olennainen edellytys** sille, että yksinoikeusjärjestelmää voidaan ylläpitää ja että sillä voidaan saavuttaa arpajaislaissa asetetut, EU-oikeudestakin johdetut tavoitteet.
- 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 urheiluedonlyöntiä.
- Rahapelijärjestelmää koskevia lakiehdotuksia on ilmoitettu komissiolle teknisinä määräyksinä. Sitä, ettei komissio reagoi ns. odotusajan kuluessa, voidaan pitää myönteisenä seikkana, mutta se ei anna lopullista taetta siitä, ettei uudistuksen yhdenmukaisuus EU-oikeuden kanssa voisi tulla arvioitavaksi.
- Unionin tuomioistuin voi lausua yksinoikeusjärjestelmään 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 arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja. Rikkomuskanteessa tätä mahdollisuutta ei ole.
- **EU:n tasolla tuskin puututaan kansallisten lainsäädäntöratkaisujen yksityiskohtiin tai budjettitekniikkaan. Budjettivalta kuuluu eduskunnalle. Yksinoikeusjärjestelmän tulee kuitenkin täyttää sekä kokonaisuutena tarkasteltuna että sen eri elementtien näkökulmasta EU-oikeuden mukaiset vaatimukset.**
- **Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei ole aina johdettavissa selkeitä, lopullisia johtopäätöksiä. Kutakin tuomioistuimen ratkaisua on tulkittava kyseessä olevan asian oikeudellisen kehityksen ja tosiseikaston valossa.**