



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Sisäministeriön lausunto rahapelitoiminnan tuoton alenemisen vaikutuksia selvittäneen työryhmän ehdotuksista

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt sisäministeriön lausuntoa rahapelituottojen alenemisen vaikutuksia selvittäneen työryhmän esittämistä raportissa esitetyistä ratkaisuvaihtoehdoista.

Sisäministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan tuotosta säädetään arpajaislain 4 luvussa (1047/2001). Luku sisältää säännökset muun muassa tuoton käyttötarkoituksista, ottamisesta valtion talousarvioon, tilittämisestä, jaosta päättämisestä ja jakamatta jättämisestä.

Sisäministeriö vastaa arpajaislain valmistelusta. Sisäministeriössä on käynnissä arpajaislain muuttamista koskeva hanke (SM051:00/2019). Rahapelitoiminnan tuottoja koskeva sääntely ei kuulu tässä hankkeessa käsiteltäviin asiakokonaisuuksiin. Hankkeessa valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella, joka päättyi 5.2.2021. Asian valmistelu jatkuu sisäministeriössä lausuntokierroksella saadun palautteen pohjalta. Vaikka rahapelituottojen käyttöä koskevaan sääntelyyn kiinnitettiin muutamissa lausunnoissa huomiota ja niissä tehtiin lainsäädäntömuutosehdotuksia, asia ei sisälly sisäministeriön hankkeen jatkovalmistelussa käsiteltäviin asiakokonaisuuksiin.

Sisäministeriö on ollut edustettuna pelituottojen alenemisen vaikutuksia selvittäneen työryhmän seurantaryhmässä sekä työryhmän sihteeristössä ja tuonut esille rahapelitoiminnan tuoton sääntelyyn liittyviä näkökohtia. Kuten aiemmin työryhmätyön aikana, sisäministeriö kiinnittää huomiota huolellisen ja riittävästi resursoitun lainvalmistelun välttämättömyyteen esitettyjen ratkaisuvaihtoehtojen perusteella mahdollisesti käynnistyvissä lainsäädäntöhankkeissa. Lisäksi sisäministeriö kiinnittää huomiota tarkemman EU-oikeudellisen selvityksen välttämättömyyteen mahdollisten muutosten valmistelussa.

Valmisteluun liittyviä näkökohtia

Työryhmän selvityksessä esitetyistä vaihtoehdoista vaihtoehto 1. ei lähtökohtaisesti edellyttäisi muutoksia rahapelitoiminnan tuoton sääntelyyn eikä vaihtoehtoon liity siten rahapelitoimintaan tai sen tuoton käyttöön liittyvän sääntelyn muutostarvetta.

Vaihtoehdot 2. – 4. puolestaan edellyttäisivät rahapelitoiminnan tuottojen käyttöä koskevan sääntelyn kokonaisvaltaista tarkastelua, mikä tarkoittaisi sisäministeriön näkemyksen mukaan etenkin arpajaislain 4 luvun tuotonjakoa koskevaan sääntelyyn merkittäviä muutoksia. Tässä yhteydessä tulisi esimerkiksi arvioitavaksi, miten arpajaislain tuotonjakoa koskeva sääntelykokonaisuutta tulisi muuttaa. Arpajaislain 4 luku sisältää tuoton käyttötarkoituksia ja niin sanottuja jakosuhteita koskevien säännösten lisäksi valtionavustuslaista poikkeavia erityissäännöksiä. Lisäksi luku sisältää muita tuotonjakoon liittyviä säännöksiä, kuten säännös

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

0295 480 171
+358 295 480 171

09 160 44635
+358 9 160 44635

kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnasta (20 a §) ja säännös Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen toiminnasta aiheutuneiden henkilöstö- ja muiden kustannusten korvaamisesta (22 §). Lisäksi arpajaislain 53 §:ään sisältyy säännökset Veikkaus Oy:n velvollisuudesta luovuttaa tietoja tuotonjakoasioita käsitteleville ministeriöille, joita tulisi myös muuttaa.

Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että mahdollisten säädösmuutosten valmisteluun tulee varata riittävästi aikaa huolellisen valmistelun mahdollistamiseksi. Tästä näkökulmasta sisäministeriö katsoo, että työryhmän selvityksen ratkaisuvaihtoehto 2. ei ole mahdollinen.

EU-oikeudellisia näkökohtia

Sisäministeriö toteaa, että rahapelitoiminnasta kertyvät tuotot ja niitä koskevat ratkaisut ovat tärkeä osa valitun yksinoikeuteen perustuvan rahapelijärjestelmän ylläpitämistä. Yksinoikeusjärjestelmän ylläpitäminen on mahdollista vain, jos järjestelmän EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössään yksinoikeusjärjestelmälle asettamat vaatimukset toteutuvat. Lukuisissa EU-tuomioistuimen ratkaisuisa rajoittavan rahapelijärjestelmän oikeuttamisperusteina voivat olla korkea kuluttajansuoja, joka ilmenee rahapeleistä aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemisenä ja vähentämisenä, sekä rikosten ja väärinkäytösten estämisenä. Rahapelitoiminnasta kertyvät tuotot voivat EU-tuomioistuimen mukaan olla vain suotuisa liitännäisseuraus.

Mikäli jokin työryhmän esittämistä ratkaisuvaihtoehdoista 2. – 4. olisi myöhemmin valmisteltavan sääntelyn vaihtoehtoisena toteutumismallina nykyiselle sääntelylle (vaihtoehto 1.), lainvalmistelussa tulee riittävällä tavalla selvittää vaihtoehtojen EU-oikeudellinen hyväksyttävyyys yksinoikeusjärjestelmän kannalta.

Rahapelitoiminnan sääntelyssä on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti kansallisten ratkaisujen tekeminen ollut laajasti mahdollista, kunhan jäsenvaltion mahdolliset rajoittavat toimet täyttävät tuomioistuimen oikeuskäytännön asettamat edellytykset. Lisäksi rahapelijärjestelmälle asetettuihin hyväksyttäviin tavoitteisiin tulee pyrkiä johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Lisäksi asetettujen rajoitusten tulee olla syrjimättömiä ja oikeasuhtaisia.

Vaikka rahapelitoiminnasta kertyvät tuotot voivat olla vain rajoitetun rahapelijärjestelmän suotuisa liitännäisseuraus, useissa EU-tuomioistuimen ratkaisuisa rahapelitoiminnasta saatavalla tuotolla on todettu olevan kansallista merkitystä. Rahapelitoiminnan tuottojen ohjaaminen yleisen edun mukaiseen toimintaan on huomioitu useiden tuomioistuimen ratkaisujen perusteluissa (C-275/92, Schindler, kohta 60; C-124/97 Läärä kohta 37; C-67/98, Zenatti, kohta 36; Yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoß ym., kohta 104.).

Työryhmän ehdottamiin ratkaisumalleihin 2. – 4. sisältyy ehdotus rahapelitoiminnan tuoton siirtämisestä kokonaan tai osittain valtion kehysrahoitukseen. Sisäministeriön käsityksen mukaan EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ei ole tehtävissä varmoja johtopäätöksiä niin sanotun yleiskatteellisuudesta, jossa rahapelitoiminnan tuoton käyttö ei ole suoraan sidottu yleisen edun mukaisen toiminnan rahoittamiseen, EU-oikeudellisesta hyväksyttävyydestä. Toisaalta ei ole myöskään ratkaisuja, joiden perusteella voitaisiin todeta, että yleiskatteellisuus ei olisi mahdollinen ratkaisu. Selvää kuitenkin on, ettei esimerkiksi verotulojen väheneminen tai pienentyminen ole yleisen edun mukainen pakottava syy rajoittavan rahapelijärjestelmän perustelemiseksi (C-243/01, Gambelli ym., kohta 61.).

Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella valitun rahapelijärjestelmän johdonmukaisuutta ja EU-oikeudellista hyväksyttävyyttä arvioidaan kokonaisuutena. Tämän johdosta tulee varmistua siitä, että rahapelitoiminnan tuottojen käyttöä koskeva sääntely ja toteutus on jatkossakin johdonmukainen yksinoikeusjärjestelmälle asetettujen vaatimusten kanssa.

Sisäministeriö toteaa lisäksi, että arpajaislakiin tehdyt muutokset on aiemmin notifioitu Euroopan komissiolle teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisesti. Sisäministeriö katsoo, että mahdollisten lainsäädäntömuutosten yhteydessä on selvitettävä työ- ja elinkeinoministeriöltä, onko kyse sellaisesta muutoksesta, joka tulee notifioida komissiolle edellä mainitun direktiivin säännösten johdosta. Jos notifiointi tulee tehdä, on mahdollisen säädösvalmisteluhankkeen aikataulussa huomioitava myös notifiointimenettelyn edellyttämä aika.

Lopuksi

Rahapeli-toiminnan tuottojen käyttöä koskevat ratkaisut ovat rahapelijärjestelmän kokonaisuuteen liittyvä asiakokonaisuus. Sisäministeriö ei ota kantaa siihen, miten esitetyjä ratkaisuvaihtoehtoja alenevien rahapeli-tuottojen vaikutuksista edunsaajille tulisi huomioida ja mikä ratkaisuehdotuksista parhaiten tukisi kansalaisyhteiskunnan toimivuutta. Eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksista rahapeli-toiminnan tuoton käyttötarkoitukseen liittyy EU-oikeudellista hyväksyttävyyttä koskevia kysymyksiä, joiden tarkempi selvittely on mahdollisessa lainsäädännön valmisteluvaiheessa välttämätöntä. Sisäministeriö toteaa, että ratkaisuvaihtoehdot lukuun ottamatta vaihtoehtoa 1. edellyttävät laaja-alaista säädösvalmistelua, mikä tulee huomioida eri ratkaisuvaihtoehtojen etenemisvaihtoehtoja arvioitaessa.

Osastopäällikön sijaisena,
lainsäädäntöjohtaja

Katriina Laitinen

Erityisasiantuntija

Jarkko Mikkola

Jakelu OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiedoksi Sisäministeri Ohisalo, valtiosihteeri Parviainen, erityisavustaja Kerman ja kansliapäällikkö Pimiä