



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

16.1.2023

Neuvotteleva virkamies Elina Rydman

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislain muuttamisesta (HE 255/2022 vp)

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta (HE 255/2022 vp). Esitys koskee rahapelituotolla rahoitettujen toimintojen uutta rahoitusmallia. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

Hallituksen esityksen tausta

Hallituksen esityksen taustalla on vuonna 2020 käynnistynyt selvitystyö Veikkaus Oy:n tuoton alentumisen vaikutuksiin valmistautumiseksi. Rahapelitoiminnan tuotto on viime vuosina vähentynyt muun muassa rahapelihaittojen torjuntaa koskevien tehostamistoimenpiteiden ja rahapelaamisessa tapahtuneiden muutosten johdosta. Koska rahapelitoiminnan tuoton arvioitiin jäävän pysyvästi aiempaa alemmalle tasolle, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja valtiovarainministeriö asettivat 11.11.2020 työryhmän selvittämään tuoton alentumisen vaikutuksiin varautumista. Erkki Liikasen puheenjohtama työryhmä esitti helmikuussa 2021 julkaistussa raportissaan neljä erilaista vaihtoehtoa rahapelituoton jakamiseksi. Työryhmä asetti ensisijaiseksi vaihtoehdoksi kokonaisuudistuksen, jossa rahapelituotot ohjattaisiin valtion yleiskatteellisiksi tuloiksi ja nykyiset edunsaajat siirrettäisiin budjetin kehysmenettelyn piiriin.

Hallitus linjasi huhtikuussa 2021 uuden pysyvän rahoitusmallin valmistelun käynnistämisestä siten, että uudistus toteutetaan vuodesta 2024 alkaen. Valtioneuvosto asetti elokuussa 2021 hankkeen, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus uudeksi rahoitusmalliksi. Valtiosuhteista muodostunut hankeryhmä ja parlamentaarinen seurantaryhmä päätyivät valmistelevaan sovellettua versiota puheenjohtaja Erkki Liikasen työryhmän esittämästä kokonaisuudistuksesta. Hankeryhmän ja seurantaryhmän yhteisymmärrysmuistio uudesta rahoitusmallista julkaistiin helmikuussa 2022.

Rahapelituotolla rahoitettujen toimintojen uusi rahoitusmalli edellyttää sisäministeriön toimialaan kuuluvan arpajaislain (1047/2001) lisäksi muutoksia opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön toimialan lainsäädäntöön. Kukin ministeriö on vastannut yhteisymmärrysmuistion mukaisten tarvittavien lainmuutosten valmistelusta oman toimialansa osalta. Uuteen rahoitusmalliin liittyvät eri ministeriöissä valmistellut hallituksen esitykset (HE 255/2022 vp, HE 260/2022 vp, HE 269/2022 vp ja HE 282/2022 vp) on tarkoitettu käsiteltäväksi samanaikaisesti eduskunnassa.

Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Arpajaislakiin tehtäisiin parlamentaarisessa yhteistyössä valmistellun uuden rahoitusmallin edellyttämät välttämättömät muutokset. Esityksen tavoitteena on poistaa rahapelituotolla rahoitettujen toimintojen taloudellinen ja määrärahasoon liittyvä riippuvuus Veikkaus Oy:n tuotosta. Tavoitteena on siten myös vahvistaa rahapelihaittojen torjuntaa.

Arpajaislain 17 §:n mukaan Veikkaus Oy:n tuotto käytetään urheilun ja liikunnan, tieteen, taiteen, nuorisotyön, terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin sekä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen. Uudessa rahoitusmallissa luovuttaisiin laissa säädetyistä tuoton käyttötarkoituksista ja käyttötarkoitusten välisistä prosentuaalisista jako-osuuksista. Toimintoja rahoitettaisiin jatkossa kehysten sisältä yleiskatteellisista budjettivaroista.

Veikkaus Oy:n tuotto käytettäisiin jatkossa valtion talousarvion mukaisiin menoihin ilman laissa säädettyjä käyttökohteita. Ehdotetun 17 §:n mukaan tuotto otettaisiin talousarvioon yhtiön viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen osoittaman voiton mukaisena. Veikkaus Oy:n tulisi tilittää tuotto valtiolle ja toimittaa viranomaisille selvitys tilittämästään tuotosta. Arpajaislain 18 ja 19 § kumottaisiin, koska kaikki tuottoa koskevat säännökset sisällytettäisiin ehdotettuun 17 §:ään.

Koska Veikkaus Oy:n tuoton yleishyödyllisistä käyttötarkoituksista ehdotetaan luovuttavan, lain tarkoitusta koskevasta 1 §:n 2 momentista poistettaisiin viittaus yleishyödyllisyyteen. Lain tarkoitus säilyisi kuitenkin rahoitusmallin muutoksessa ennallaan eli tarkoituksena on taata arpajaisiin osallistuvien oikeus- turva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

Arpajaislaista kumottaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön toimialoihin liittyvät tuoton tarkempia käyttötarkoituksia ja valtionavustuksia koskevat säännökset, kuten säännökset Veikkaus Oy:n tuoton jaosta päättämisestä, avustusmenettelyistä, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksesta (STEA), sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioden neuvottelukunnasta ja avustustoiminnasta aiheutuvista kustannuksista (17 a-c, 20, 20 a ja 21-23 §). Avustusmenettelyistä säädettäisiin jatkossa uudessa sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta annettavassa laissa (HE 269/2022 vp) ja uudessa hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen myönnettävistä avustuksista annettavassa laissa (HE 260/2022 vp). Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalle ei ehdota säädettäväksi uutta lainsäädäntöä, vaan uudessa rahoitusmallissa valtionrahoitus on tarkoitus myöntää erityislainsäädännön ja valtionavustuslain mukaisesti.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi tarvittavat avustusmenettelyjä koskevat siirtymäsäännökset sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön osalta. Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan osalta siirtymäsäännöksiä ei ole arvioitu tarpeelliseksi. Lisäksi lakiin sisällytettäisiin siirtymäsäännös Raha-automaattiyhdistyksen ennen vuotta 2017 toimeenpanemien rahapelien tuoton jakamisesta valtionavustuksina terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen vuoden 2026 loppuun mennessä. Siirtymäsäännös vastaisi asiassällöltään rahapeliyhteisöjen yhdistämistä koskeneeseen arpajaislain muutokseen (1286/2016) sisältynyttä siirtymäsäännöstä.

Myös arpajaislain 53 §:n säännöksiä Veikkaus Oy:n tietojen luovuttamisvelvollisuudesta muutettaisiin, koska yhtiön tuottoa ei enää käytettäisi opetus- ja

kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön myöntämiin valtionavustuksiin ja valtionosuuksiin. Uudessa rahoitusmallissa ei olisi enää tarpeen, että Veikkaus Oy toimittaisi toimintasuunnitelmansa ja muita 53 §:ssä tarkoitettuja tietoja maa- ja metsätalousministeriölle ja opetus- ja kulttuuriministeriölle. Tiedot tulisi edelleen toimittaa sosiaali- ja terveysministeriölle sen vastatessa arpajaislain 52 §:n nojalla muun muassa rahapelihaittojen seurannasta ja tutkimuksesta.

Uuteen rahoitusmalliin liittyvien lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2024.

Uuden rahoitusmallin vaikutuksista

Uudella rahoitusmallilla arvioidaan olevan välittömiä ja välillisiä vaikutuksia muun muassa valtion talousarvioon sekä opetus- ja kulttuuriministeriöön, sosiaali- ja terveysministeriöön ja maa- ja metsätalousministeriöön. Lisäksi uudella rahoitusmallilla voidaan arvioida olevan erilaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten vaikutuksia rahapelihaittojen torjuntaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan. Vaikutukset aiheutuvat monilta osin uudesta rahoitusmallista kokonaisuudessaan eivätkä arpajaislakiin uuden rahoitusmallin toteuttamisen vuoksi ehdotettujen välttämättömien muutosten seurauksena. Uuden rahoitusmallin taloudellisia, yhteiskunnallisia ja muita vaikutuksia opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön toimialoilla arvioidaan kyseisten ministeriöiden valmistelemissa hallituksen esityksissä.

Rahapelijärjestelmän keskeisimmän tavoitteen, rahapelihaittojen torjunnan näkökulmasta uutta rahoitusmallia voidaan tutkimustiedon valossa pitää nykyistä mallia tehokkaampana. Nykyisen mallin voidaan arvioida aiheuttavan ristiriitaisia kannustimia rahapelijärjestelmän sisällä yleishyödyllisten toimintojen rahoituksen ollessa yhteydessä rahapelituottoon. Tuoton yksilöidyistä käyttötarkoituksista luopumisen arvioidaan parantavan mahdollisuuksia toteuttaa rahapelihaittoja torjuvia toimenpiteitä.

Rahapelihaittojen torjunnan tukemiseksi yhteisymmärrysmuistiossa ehdotettiin uutta määrärahamomenttia, joka kohdennettaisiin sosiaali- ja terveysministeriön johdolla valmistellun, hallitusohjelmaan perustuneen rahapelipoliittisen ohjelman sisältämien toimenpiteiden toteutukseen. Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee asiaa ohjelman toimeenpanovaiheessa. Ministeriön on tarkoitus tehdä esitys yleiskatteellisista budjettivaroista rahoitettavan momentin mukaisista määrärahatarpeista keväällä 2023 valtiontalouden kehyyksiin vuosille 2024–2027.

Uudessa rahoitusmallissa noudatettaisiin Veikkaus Oy:n tuoton osalta valtion talousarvion näkökulmasta pääsääntöistä tuottojen yleiskatteellisuuden periaatetta. Menot tulisivat kohdennettavaksi ja ratkaistavaksi talousarviomenetelyssä samaan tapaan kuin muut valtiontalouden menokehyykseen kuuluvat menot. Uusi rahoitusmalli mahdollistaisi nykyisen valtion talousarvion momenttirakenteen selkeyttämisen. Samalla talousarvion läpinäkyvyys paranisi. Veikkaus Oy:llä ei myöskään enää olisi velvollisuutta korvata STEAn toiminnasta aiheutuvia kustannuksia, vaan jatkossa STEAn rahoitus katettaisiin kokonaisuudessaan valtion menona sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan momentilta.

Uudistuksen ei arvioida välittömästi vaikuttavan Veikkaus Oy:n valtiolle tilittämän tuoton tai arpajaisveron määrään. Veikkaus Oy:n arvion mukaan arpajaislain muuttamista koskevalla esityksellä olisi mahdollisesti välillistä vaikutusta rahapelaamiseen pidemmällä aikavälillä, mutta uudistuksen vaikutusten täsmällisempi arviointi ei tällä hetkellä yhtiön mukaan ole mahdollista.

Uudella rahoitusmallilla olisi myös vaikutuksia rahapelijärjestelmän rakenteisiin. Uudistuksen johdosta tulisi muuttaa valtioneuvoston asetuksella säädetyn, sisäministeriön yhteydessä toimivan rahapeliasioiden neuvottelukunnan ja Veikkaus Oy:n yhtiöjärjestyksessä määrätyn yhtiön hallintoneuvoston kokoonpanoa siten, että opetus- ja kulttuuriministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja rahapelitoiminnan tuotosta avustuksia saavien yhteisöjen edustajat eivät olisi enää niissä edustettuina. Rahapelihaittojen torjunnan näkökulmasta olisi kuitenkin perusteltua, että rahapeliasioiden neuvottelukunnan ja hallintoneuvoston työskentelyyn osallistuisi viranomaisten lisäksi myös rahapelihaittajärjestöjen asiantuntijoita.

Veikkaus Oy:n arvion mukaan tuoton käyttötarkoituksia koskevan sääntelyn uudistamisella olisi lisäksi joitakin vaikutuksia yhtiön viestintään ja sidosryhmäyhteistyöhön.

Uuden rahoitusmallin valmistelun aikana on tuotu esille, että rahoitusmallilla voisi olla sisäistä turvallisuutta välillisesti heikentävää vaikutusta, jos rahapeli-tuotolla rahoitettujen toimintojen rahoitus jatkossa vähenisi. Valtioneuvoston 20.5.2021 eduskunnalle antaman sisäisen turvallisuuden selonteon mukaan syrjäytyminen, sosiaalinen pahoinvointi ja moniongelmaisuus ovat Suomen sisäisen turvallisuuden suurimpia uhkia. Selonteon mukaan Suomen sisäisen turvallisuuden politiikka perustuu ensisijaisesti ongelmien ja häiriöiden ehkäisyyn ennalta ja turvallisuusongelmia ennaltaehkäistään laajassa yhteistyössä. Selonteossa pidetään tärkeänä, että kolmannen sektorin toimijoita hyödynnetään nykyistä enemmän viranomaisten tukena ja koordinaatiossa normaaliolojen lisäksi häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikaisessa toiminnassa. Turvallisuutta tukevan työn jatkuvuuden ja rahoituksen varmistaminen on keskeistä erityisesti nykyisessä muuttuneessa turvallisuusympäristössä, sillä turvallisuusympäristön muutos heijastelee myös vahvasti yksilöiden ja yhteisöjen turvallisuuden tunteisiin. Järjestörahoituksen mahdollinen vähentyminen voisi aiheuttaa turvallisuusheijastusvaikutuksia ja siten lisääntyneitä resurssitarpeita eri turvallisuusviranomaisille ja muille viranomaisille.

Euroopan unionin oikeus ja ilmoitusmenettely

EU-oikeudelliset reunaehdot

Arpajaislain muutosten valmistelussa on huomioitava EU-oikeuden asettamat yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämistä koskevat reunaehdot. Yksinoikeusjärjestelmä rajoittaa EU:n sisämarkkinoiden perusvapauksiin kuuluvia palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta. Yhtenäisen EU-lainsäädännön puuttuessa EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisut muodostavat tärkeimmän viitekehyksen sille, millä reunaehdoilla rahapelaamista koskevaa yksinoikeusjärjestelmää voidaan ylläpitää ilman, että järjestelmä katsottaisiin EU-oikeuden vastaiseksi.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perusvapauksien rajoittaminen yksinoikeusjärjestelmää ylläpitämällä voi olla sallittu, jos järjestelmällä johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti pyritään EU-oikeudessa hyväksyttyihin tavoitteisiin, kuten esimerkiksi ongelmapelaamisen ehkäisemiseen, kuluttajien suojeluun tai rikollisuuden torjuntaan. Perusvapauksien rajoitusten on oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisia. Sekä kansallisen lainsäädännön että tosiasiasa noudatettavan käytännön on oltava johdonmukainen yksinoikeusjärjestelmän tavoitteisiin nähden.

EU-tuomioistuimien ei ole pitänyt merkityksettömänä sitä, että rahapelitoiminnasta saatava tuotto voi muodostaa olennaisen osan yleishyödyllisen toiminnan rahoituksesta. Tuotto tai tuoton käyttäminen yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseen ei kuitenkaan ole oikeuskäytännön mukaan hyväksytty peruste ylläpitää yksinoikeusjärjestelmää, vaan tuotto voi olla ainoastaan suotuisa liittännäisseuraus. Jos perusvapauksien rajoituksella tavoitellaan ensisijaisesti EU-oikeudessa hyväksyttyä päämääriä, voi rajoitus olla oikeuskäytännön mukaan oikeutettu, vaikka se hyödyttää jäsenvaltion talousarviota.

Yhteisymmärrysmuistion mukaan valmistelutyössä on oltu tietoisia siitä, että Veikkaus Oy:n tuoton ja arpajaislaissa säädettyjen käyttötarkoitusten välisen kytköksen katkaiseminen saattaa vaikuttaa rahapelijärjestelmän EU-oikeudellisten reunaehtojen täyttymisen arviointiin. Hankeryhmän ja parlamentaarisen seurantaryhmän näkemyksenä oli, että rahoitusmalliuudistus tulee tehdä tavalla, mikä ei vaaranna yksinoikeusjärjestelmän perusteita.

Uuden rahoitusmallin ei arvioida olevan ristiriidassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Yksinoikeusjärjestelmän rahapelihaittojen torjuntaa koskeviin tavoitteisiin on johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti pyritty useilla eri tavoilla, kuten lainsäädännöllisillä muutoksilla ja rahapelipoliittisella ohjelmalla. Rahapelituotto olisi jatkossakin ainoastaan järjestelmän suotuisa liittännäisseuraus eikä yksinoikeusjärjestelmän tarkoitus. Edellä todetun mukaisesti uudistuksen arvioidaan tutkimustiedon valossa tukevan rahapelihaittojen torjuntaa nykyistä järjestelmää tehokkaammin.

Ilmoitusmenettely

Lakiehdotus ilmoitettiin 27.6.2022 Euroopan komissiolle teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisesti. Niin sanottu odotusaika, jonka aikana ehdotusta ei saa direktiivin mukaan hyväksyä, päättyi 28.9.2022. Komissio tai muut jäsenvaltiot eivät esittäneet huomautuksia tai yksityiskohtaisia lausuntoja ilmoituksen johdosta. Direktiivin mukaan ehdotus on ilmoitettava uudelleen komissiolle, jos ehdotukseen tehdään sellaisia huomattavia muutoksia, jotka muuttavat sen soveltamisalaa, lyhentävät alun perin suunniteltua soveltamisaikataulua, lisäävät eritelmiä tai vaatimuksia taikka tiukentavat niitä.