



Neuvotteleva virkamies Elina Rydman

Eduskunta
Hallintovaliokunta

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

Hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta (HE 255/2022 vp) koskeneessa hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa 18.1.2023 valiokunnan puheenjohtaja esitti kysymyksen rahapeli tuotolla rahoitettujen toimintojen rahoitustasosta uudessa rahoitusmallissa ja eduskunnan budjettivallan toteutumisesta. Lisäksi hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä kirjallista vastinetta valiokunnalle toimitetuista asiantuntijalauseunoista. Esitän lisäselvityksenä ja vastineena kunnioittavasti seuraavaa:

Lisäselvitys

Uutta rahoitusmallia koskeva lainsäädäntökokonaisuus muodostuu hallintovaliokunnan käsittelyssä olevien arpajaislakiin ehdotettujen muutosten lisäksi kolmeen muuhun hallituksen esitykseen sisältyvistä lakiehdotuksista: 1) opetus- ja kulttuuriministeriössä valmisteltu hallituksen esitys eduskunnalle eräksi arpajaislain muuttamisesta johtuviksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan säädösmuutoksiksi (HE 282/2022 vp), joka on käsittelyssä sivistysvaliokunnassa, 2) sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltu hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta (HE 269/2022 vp), joka on käsittelyssä sosiaali- ja terveysvaliokunnassa ja 3) maa- ja metsätalousministeriössä valmisteltu hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen myönnettävistä avustuksista (HE 260/2022 vp), joka on käsittelyssä maa- ja metsätalousvaliokunnassa.

Rahoitusmalliuudistusta on valmisteltu Veikkaus Oy:n tuotolla rahoitettujen toimintojen tulevaisuuden rahoituksen turvaamisen lähtökohdasta. Sisäministeriö toteaa, että vaikka eri ministeriöiden valmistelemat hallituksen esitykset perustuvat valtiosihteerihankeryhmän ja parlamentaarisen seurantaryhmän yhteisymmärrysmuistioon ja siinä esitettyihin rahoitusmalliuudistuksen tavoitteisiin, arpajaislain muuttamista koskevan esityksen tavoitteena ei ole, eikä hallituksen esityksessä ja valiokunnalle toimitetussa asiantuntijalausunnossa kuvattujen EU-oikeudellisten reunaehtojen valossa voikaan olla, rahapeli tuotolla rahoitettujen toimintojen rahoituksen turvaaminen. Sisäministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä ei näin ollen ole myöskään arvioitu esimerkiksi eri sektoreiden rahoituksen tasoa uudessa rahoitusmallissa.

Arpajaislakiin ehdotettujen muutosten seurauksena Veikkaus Oy:n tuoton käyttötarkoituksista luovuttaisiin eikä tuotolla olisi enää yhteyttä sillä nyt rahoitettuihin toimintoihin tai niiden rahoitustasoon. Näitä toimintoja rahoitet-

taisiin jatkossa menokehyksen sisältä yleiskatteellisista budjettivaroista. Eduskunta päättäisi vuosittaisen talousarviokäsittelyn yhteydessä eri tarkoituksiin osoitettavien määrärahojen tason ja käyttötarkoituksen. Uusi rahoitusmalli vahvistaisi näin ollen eduskunnan budjettivaltaa. Lisäksi julkisten varojen kohdentaminen ja niiden keskinäinen vertailu olisi toteutettavissa nykyistä läpinäkyvämmiin.

Vuosien 2023-2026 julkisen talouden suunnitelman mukaan vuodelle 2024 kohdennettava avustustoiminnan kokonaisrahoitustaso on parlamentaarisen linjauksen mukaan 990 miljoonaa euroa ja se perustuu vuosien 2013-2022 valtionavustusrahoituksen kymmenen vuoden reaaliseen keskiarvoon, johon on lisätty veteraaneille vuonna 2022 kohdennettu rahoitus. Vuosina 2025-2026 kokonaisrahoitustason määrittelyssä on huomioitu vuosittainen veteraanien rahoituksen alentuminen.

Vastine

Sisäministeriöllä ei ole lausuttavaa valtioneuvoston kanslian, työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, Poliisihallituksen ja Veikkaus Oy:n lausunnon johdosta.

Sosiaali- ja terveysministeriön, Terveystieteiden tutkimuskeskuksen (THL), CEACG:n ja Peluurin lausunnoissa tuodaan esille, että uudessa rahoitusmallissa tulisi välttää valtion taloudellisen intressin korostumista ja sen sijaan varmistaa rahapelipoliittisen päätöksenteon perustuminen rahapelihaittojen torjuntaan. Dosentti Nikkisen lausunnossa tuodaan esille rahapelituoton ohjanneen rahapelipolitiikkaa ja todetaan, että nyt esitetyt lakimuutokset muodostavat vain yhden askeleen kohti tehokasta rahapelihaittojen ehkäisyä. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan on tärkeää varmistaa toimintakäytänteiden olevan sen mukaiset, että valtiovarainministeriölle ei käytännössä muodostu ohjaavaa roolia tai intressiä vaikuttaa tuotonmuodostukseen. THL toteaa, että uudistus ei poista kaikkia rahapelitoimintaan liittyviä eturistiriitoja ja pitää lisäksi valtion fiskaalisen intressin lisääntymisen välttämiseksi tärkeänä Veikkaus Oy:n omistajaohjauksen siirtämistä sosiaali- ja terveysministeriöön.

Sisäministeriö toteaa, että arpajaislakia on viime vuosina uudistettu useaan kertaan erityisesti rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseksi. Lainsäädännöllisten muutosten lisäksi rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tehostetaan toukokuussa 2022 julkaistuun rahapelipoliittiseen ohjelmaan sisältyvillä ehdotuksilla ja toimenpiteillä. Esityksessä ehdotetut lainmuutokset perustuvat parlamentarisessa yhteistyössä valmisteltuun yhteisymmärrysmuistioon eikä esityksessä ehdoteta muutettavaksi rahapelitoimintaa koskevaa sääntelyä, vaan ainoastaan Veikkaus Oy:n tuottoa, sen käyttötarkoituksia ja avustusmenettelyä koskevia arpajaislain säännöksiä. Ehdotettujen muutosten perustuessa yhteisymmärrysmuistioon myöskään Veikkaus Oy:n omistajaohjauksien mahdollista siirtoa ei ole esityksessä arvioitu. Tältä osin sisäministeriö toteaa, että rahapelipoliittisen ohjelman yhtenä toimenpiteenä on arvioida rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta tarkoituksenmukaista ohjausrakennetta yksinoikeusjärjestelmälle. Sisäministeriö katsoo ehdotuksen siitä, että Veikkaus Oy:n tuotto otettaisiin valtion talousarvioon yhtiön viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen osoittaman voiton mukaisena, vähentävän valtion taloudellista intressiä ja samalla vahvistavan sitä, että tuotto olisi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön tarkoittamalla tavalla ainoastaan rahapelijärjestelmän suotuista liitännäisseurauksia. Talousarvioon otettava tuotto perustuisi siis jo toteutuneeseen yhtiön tuottoon, eikä Veikkaus Oy:n tuoton määrälle asetettaisi mitään tavoitetta.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että rahapeliasioiden neuvottelukunnan ja Veikkaus Oy:n hallintoneuvoston kokoonpanoon tarvitaan muutoksia uuden rahoitusmallin johdosta. Hallituksen esityksessä mainittujen opetus- ja kulttuuriministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön lisäksi valtiovarainministeriön roolia muuttuvassa rakenteessa on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan syytä arvioida rahapelijärjestelmän haittojen ehkäisyyn liittyvän tavoitteen toteutumisen varmistamisen näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lisäksi, että rahapelihaittatyötä tekevien järjestöjen tai vastaavien toimijoiden mukana olo rahapelipolitiikan ohjauksen ja seurannan rakenteissa on perusteltua laaja-alaisen asiantuntemuksen varmistamiseksi. Myös *Peluuri* toteaa, että rahapeliasioiden neuvottelukunnassa ja Veikkaus Oy:n hallintoneuvostossa on keskeistä varmistaa riittävä rahapelihaittojen asiantuntijuus. *Dosentti Nikkisen* lausunnossa tuodaan esille, että esityksessä ei mainita erikseen rahapelitutkijoita Veikkaus Oy:n hallintoneuvoston kokoonpanon muutostarpeiden yhteydessä ja että tutkijoita tulisi olla mukana jatkossakin.

Sisäministeriö toteaa hallituksen esitykseen viitaten, että rahapelihaittojen torjuntaan liittyvän laaja-alaisen asiantuntemuksen näkökulmasta olisi perusteltua, että Veikkaus Oy:n hallintoneuvoston ja rahapeliasioiden neuvottelukunnan työskentelyyn osallistuisi jatkossakin rahapelihaittoihin liittyvistä tehtävistä vastaavien viranomaisten lisäksi myös rahapelihaittajärjestöjen asiantuntijoita. Esimerkiksi THL:n ja Peluurin edustajat ovat tällä hetkellä hallintoneuvoston pysyvinä asiantuntijoina. Veikkaus Oy:n hallintoneuvoston kokoonpanosta ja tehtävistä määrätään yhtiön yhtiöjärjestyksessä, jota voidaan tarvittaessa päivittää yhtiökokouksen päätöksellä. Rahapeliasioiden neuvottelukunnan kokoonpanosta säädetään valtioneuvoston asetuksella (658/2017). Muutokset valtioneuvoston asetukseen on tarkoitus valmistella myöhemmin siten, että muutettu valtioneuvoston asetus tulisi voimaan samanaikaisesti ehdotettujen arpajaislain muutosten kanssa. Sisäministeriö toteaa selvyden vuoksi, että opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnossa mainitussa yhteisymmärrysmuistioon perustuvassa parlamentaarisessa neuvottelukunnassa on kyse eri neuvottelukunnasta, kuin arpajaislaissa säädetystä sisäministeriön yhteydessä toimivasta rahapeliasioiden neuvottelukunnasta. Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnossa mainitun parlamentaarisen neuvottelukunnan asettamisen valmistelusta vastaa valtioneuvoston kanslia eikä kyseisellä parlamentaarisella neuvottelukunnalla ole yhteyttä arpajaislakiin tai rahapelitoimintaan.

THL ja *Peluuri* pitävät tärkeänä varmistaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevan työn rahoitus tulevaisuudessa. Peluurin mukaan on kuitenkin tärkeää, että työ rahoitetaan muualta kuin rahapelituotoista. *CEACG* toteaa, että perustettavan pelihaittakeskuksen rahoitus rahapelituotoista on kansainvälisesti vertailtuna muualla käytössä olevien toimintamallien mukaista, mutta on kuitenkin tärkeää varmistaa, ettei määrärahoja sidota rahapeliyhtiön tuottoihin tai tuottotavoitteisiin.

Sisäministeriö toteaa, että Veikkaus Oy vastaa arpajaislain 52 §:n mukaisesti rahapelihaittojen seurannasta, tutkimuksesta, arvioinnista sekä ehkäisyyn ja hoidon kehittämisestä valtiolle aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Yhteisymmärrysmuistiossa ei ehdoteta muutoksia tältä osin, vaan valtion vastuulle kuuluvan rahapelihaittatyön kustannuksista vastaisi jatkossakin Veikkaus Oy. Yhteisymmärrysmuistiossa ehdotetun uuden, rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukemaan suunnitellun yleiskatteellisista budjettivaroista rahoitettavan määrärahamomentin valmistelu on käynnissä sosiaali- ja terveysministeriössä. Uuden määrärahamomentin mukaisista resursseista on tarkoitus tehdä esitys keväällä 2023 valtiontalouden kehyksiin vuosille 2024–

2027. Rahapelipoliittisen ohjelman mukaan momentilta rahoitetaan pelihaittakeskukseen sijoittuvat valtakunnalliset, sähköiset ja anonyymit palvelut digi- ja rahapelihaittoihin ja tuetaan hyvinvointialueita pelihaittojen tuen ja hoidon kehittämisessä ja toteuttamisessa. Ohjelman toimeenpanovaiheessa sosiaali- ja terveysministeriön johdolla arvioidaan lisäksi, onko tarkoituksenmukaista siirtää THL:n ulkopuolinen, nykyisin arpajaislain 52 §:n nojalla rahoitettu tutkimus uudelta määrärahamomentilta rahoitettavaksi.

Valtionavustusmenettelyihin liittyen *valtiovarainministeriö* pitää lausunnossaan tärkeänä, että valtionapuviranomaiset jatkavat valtionavustuskäytäntöjen kehittämistä ja yhdenmukaistamista samaan aikaan arpajaislain muutosten kanssa. *Opetus- ja kulttuuriministeriö* toteaa, että edunsaajien rahoitus-taso on perusteltua määritellä kerralla aina pidemmälle ajanjaksolle vastaa-vasti kuin tehtiin vuosien 2023-2026 kehyspäättöksen yhteydessä. *CEACG:n* ja *Peluurin* lausuntojen mukaan edunsaajien rahoitus ei tulisi lainkaan olla yhteydessä rahapelituottojen tasoon. *Veikkauksen edunvälittäjien verkosto* muistut-taa parlamentaarisen työryhmän tukeneen myös rahoituksen pitkäjänteistä jatkuvuutta ja järjestelmän kehittämistä kansalaisjärjestöjä osallistaen ja nii-den riippumattomuuden turvaten. *THL* pitää tärkeänä, että valtio tukee pysy-västi ja laaja-alaisesti kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä myös tule-vaaisuudessa.

Sisäministeriö viittaa edellä olevaan lisäselvitykseen ja toteaa, että ministeriö ei ole rahoitusmalliuudistuksessa tarkoitettuja valtionavustuksia myöntävä viranomainen. Arpajaislailla ei olisi enää yhteyttä järjestöjen ja muiden toimi-joiden rahoitukseen eikä laissa myöskään enää säädettäisi valtionavustuksiin liittyvistä seikoista. Avustusmenettelyistä säädettäisiin jatkossa sosiaali- ja ter-veysvaliokunnan käsittelyssä olevassa uudessa sosiaali- ja terveysalan yhdis-tysten ja säätiöiden rahoituksesta annettavassa laissa (HE 269/2022 vp) sekä maa- ja metsätalousvaliokunnan käsittelyssä olevassa uudessa hevoskasvatuk-sen ja hevosurheilun edistämiseen myönnettävistä avustuksista annettavassa laissa (HE 260/2022 vp). Opetus- ja kulttuuriministeriön osalta menettelyt pe-rustuisivat toimialan erityislainsäädäntöön ja valtionavustuslakiin (688/2001). Toimintojen rahoituksen osalta sisäministeriö toteaa kuitenkin hallituksen esi-tykseen viitaten, että erilaisella järjestötoiminnalla on keskeinen merkitys myös sisäisen turvallisuuden kannalta. Turvallisuutta tukevan työn jatkuvuu-den ja rahoituksen varmistaminen on keskeistä erityisesti nykyisessä muuttu-neessa turvallisuusympäristössä.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa viitataan sisäministeriön 5.1.2023 asettamaan yksinoikeusjärjestelmää arvioivaan esiselvityshankkeeseen. Lisäksi *dosentti Nikkisen* lausunnossa viitataan eräisiin rahapelijärjestelmän kehittä-mistarpeisiin ja mahdolliseen lisenssijärjestelmään siirtymiseen.

Sisäministeriö toteaa, että esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi rahapelitoi-mintaa koskevaa sääntelyä, vaan esitys koskee parlamentarisessa yhteis-työssä valmistellun uuden rahoitusmallin edellyttämiä välttämättömiä arpa-jaislain muutoksia. Sisäministeriön tammikuussa 2023 asettaman esiselvitys-hankkeen (SM001:00/2023) tavoitteena ja tehtävänä on arvioida yksinoikeus-järjestelmän nykytila suhteessa arpajaislaissa säädettyihin tavoitteisiin, tarkas-tella esiselvityksen kannalta relevanteissa maissa käytössä olevia rahapelijär-jestelmiä ja arvioida erilaisten rahapelijärjestelmien yhteiskunnallisia hyötyjä ja haittoja. Tavoitteena on luoda tilannekuva ja laatia kartoitus erilaisista raha-pelijärjestelmän vaihtoehtoisista malleista poliittisen päätöksenteon tueksi. Hankkeessa kartoitetaan lainsäädäntöön, oikeudellisiin kysymyksiin, rahape-lien markkinointiin liittyviä sekä muita muutostarpeita, joita mahdollinen siir-tyminen lisenssipohjaiseen rahapelijärjestelmään digitaalisessa pelaamisessa

edellyttäisi. Hankkeessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota rahapelaamisesta aiheutuviin haittoihin, järjestelmän kanavointikykyyn, yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan rahapelaamisen määrään ja yleisyyteen ja Veikkaus Oy:n markkinaosuuteen eri rahapeleissä. Hankkeessa tarkastellaan erityisesti digitaalisen kanavan kasinopelejä ja vedonlyöntiä. Lisäksi kartoitetaan lisenssijärjestelmää koskevat EU-oikeudelliset reunaehdot ja ne seikat, millä eri tavoin lisenssijärjestelmä vaikuttaisi valtion tuloihin ja menoihin. Hankkeen selvityshenkilöiksi on kutsuttu Harri Sailas, Riitta Matilainen, Mikko Alkio ja Tuija Brax, joiden tehtävänä on laatia raportti hankkeen toimeksianton toteuttamiseksi. Hankkeen toimikausi päättyy 15.4.2023.

Dosentti Nikkisen lausunnon mukaan hallituksen esityksessä viitataan vain lyhyesti Ahvenanmaan rahapelilainsäädäntöön. *Sisäministeriön* näkemyksen mukaan hallituksen esitykseen ei sisälly sellaisia lakiehdotuksia, joita olisi tarpeen tarkemmin tarkastella suhteessa Ahvenanmaan maakunnan rahapelilainsäädäntöön tai Ahvenanmaan itsehallintoon. Hallituksen esitys koskee yhteisymmärrysmuistion mukaisesti Veikkaus Oy:n tuoton käyttötarkoituksia eikä siinä ehdoteta muutoksia rahapelitoimintaa koskevaan sääntelyyn. Lisäksi sisäministeriö toteaa, että dosentti Nikkisen lausunnossa viitatus Ruotsissa laaditun hallituksen esityksen (Regeringens proposition 2021/22:242) käsittely on päättynyt marraskuussa 2022. Ruotsin valtiopäivät päättivät hallituksen esityksestä poiketen, että Suomen ja Ruotsin välillä solmittua, säännöllisen linjaliikenteen matkustaja-alusten raha-automaattipelejä koskevaa valtiosopimusta (SopS 58-59/1979) ei irtisanota (Kulturutskottets betänkande 2022/23:KrU2).

Valtiovarainministeriön lausunnossa todetaan, että esityksessä ei käsitellä kysymystä siitä, onko uudistuksen johdosta joltain osin tarpeen tarkistaa arpajaisverolakia ja miten. *Sisäministeriö* toteaa, että esityksessä ehdotetut arpajaislain muutokset perustuvat yhteisymmärrysmuistioon, jossa ei ole käsitelty arpajaisverolain mahdollisia muutostarpeita. Sisäministeriön toimialaan ei myöskään kuulu arpajaisveroa koskeva sääntely.

Lopuksi

Sisäministeriö toteaa, että valiokunnalle annetuissa lausunnoissa kannatettiin esityksen tavoitteita ja arpajaislakiin ehdotettuja muutoksia. Useissa lausunnoissa tuotiin esille, että uusi rahoitusmalli on yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeudellisena oikeuttamisperusteena ja arpajaislain tavoitteena olevan rahapelihaittojen torjunnan kannalta myönteinen uudistus. Osa lausunnoissa esiteytistä kannanotoista koski arpajaislain ja sisäministeriön toimialan ulkopuolella olevaa rahoitusmallikokonaisuutta. Sisäministeriön näkemyksen mukaan lakiehdotukseen ei ole tarpeen tehdä muutoksia valiokunnalle annettujen lausuntojen johdosta.