Valiokunnan lausunto MmVL 17/2016 vp– HE 132/2016 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 132/2016 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Jouni Laiho, sisäministeriö
- maatalousylitarkastaja Tauno Junttila, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Katri Valjakka, maa- ja metsätalousministeriö
- Raha-automaattiyhdistyksen toimitusjohtaja Velipekka Nummikoski, FRV Evo Oy
- kehittämisjohtaja Reijo Anttila, Fintoto Oy
- toimitusjohtaja Juha Koponen, Veikkaus Oy
- Fintoto Oy:n kehitysjohtaja Reijo Anttila, Suomen Hippos ry
- pääsihteeri Fred Sundwall, Suomen Ratsastajainliitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valiokunta toteaa, että suomalaiselle rahapelipolitiikalle erittäin tärkeän periaatteen mukaan rahapelitoiminta on aina viranomaisten valvontavastuun piirissä. Viranomaisvalvonnan lakisääteinen tavoite on taata rahapeleihin osallistuvien oikeusturva, estää rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä vähentää rahapeleihin osallistumisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Valiokunnan toimialan kannalta hallituksen esityksessä on keskeistä totopeleihin liittyvän rahapelitoiminnan sääntely.

Tällä hetkellä Fintoto Oy on raviurheilun ja hevoskasvatuksen keskusjärjestön Suomen Hippos ry:n kokonaan omistama osakeyhtiö, jolla on yksinoikeus totopelien toimeenpanemiseen. Val-

tiolla on määräysvalta Fintoto Oy:n hallituksessa. Fintoto Oy:n totopelien tuotot käytetään hevoskasvatuksen ja -urheilun edistämiseen. Tuotot, joilla on erittäin suuri merkitys hevostaloudelle, jakautuvat arpajaislain mukaan kahteen osaan: osaan, jonka maa- ja metsätalousministeriö jakaa avustuksina, sekä osaan, jonka Fintoto Oy käyttää maa- ja metsätalousministeriön valvonnassa edellä mainittuun tarkoitukseen. Valtion osuus tuotosta on 0,4 prosenttia totopelien kokonaisvaihdosta.

Arpajaislain (1047/2011) 20 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö päättää valtion osuutena totopelien tuotoista jaettavien avustusten jaosta. Maa- ja metsätalousministeriön totopelien tuotoista jakamien avustusten myöntämisperusteista säädetään erikseen totopelien tuottojen käyttämisestä hevoskasvatuksen ja -urheilun edistämiseen annetussa laissa (1055/2001), jäljempänä totopelien tuotonjakolaki. Totopeleistä valtiolle tulevasta osuudesta voidaan totopelien tuotonjakolain mukaan myöntää avustusta hevosalan keskusjärjestöille, näiden jäsenyhteisöille ja totopeliyhtiölle. Tiettyihin investointihankkeisiin voidaan myöntää tukea myös kunnille. Valtion vuoden 2016 talousarviossa hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen on myönnetty 872 000 euroa jaettavaksi avustuksina sekä 168 000 euroa Luonnonvarakeskukselle hevostalouden tutkimukseen.

Pääosa Fintoto Oy:lle jäävästä tuotosta, jonka se käyttää maa- ja metsätalousministeriön valvonnassa, ohjautuu raviradoille. Totopeliyhtiön tuotot ovat keskeinen osa ratojen tulonmuodostusta. Ratojen suurimpia menoeriä ovat kilpailuista hevosenomistajille maksettavat palkinnot, ravikilpailujen järjestämiskulut, raviratakiinteistöjen, kaviouran ja harjoitusalueiden ylläpitokulut sekä henkilöstökulut. Tuottojen käytön valvonta perustuu yhtiön ministeriölle säännönmukaisesti antamiin selvityksiin ja yhtiön omien sisäisten järjestelmien toimivuuden varmistamiseen.

Esityksessä ehdotetut muutokset ja hevoskasvatuksen sekä hevosurheilun edistäminen

Valiokunta toteaa, että rahapelien nopeutuminen ja pelimyynnin monikanavaisuus ovat muokanneet pelitarjontaa ja kuluttajien pelikokemusta merkittävästi. Samalla rahapelialan kehitys on johtamassa pelien samankaltaistumiseen erityisesti sähköisessä toimintaympäristössä. Rahapelitoiminnassa nyt menossa oleva murrosvaihe liittyykin vahvasti sähköisissä kanavissa välitettäviin peleihin. Sähköisellä kansainvälisellä rahapelitarjonnalla on valtioiden rajat ylittävä luonne. Sekä perinteisiä että aivan uudentyyppisiä rahapelejä on saatavilla uusissa jakelukanavissa ajasta ja paikasta riippumatta.

Viitaten tältä osin myös esityksen perusteluihin valiokunta toteaa, että arpajaislain säännökset soveltuvat huonosti edellä todetun rahapelialan kehityksen mukanaan tuomaan uudentyyppiseen rahapelitarjontaan ja kysyntään. Myös yksinoikeusjärjestelmässä on mahdollista uudistaa rahapelitarjontaa, mutta kolmen rinnakkaisen yksinoikeustoimijan malli kaventaa tätä mahdollisuutta. Jos suomalainen rahapelitarjonta ei pysy kansainvälisen kehityksen mukana, kanavointikyky kotimaiseen valvottuun rahapelitarjontaan heikkenee.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä esityksen päätavoitetta ylläpitää ja vahvistaa suomalaisista rahapelipoliittisista lähtökohdista hyväksi havaittua yksinoikeuteen perustuvaa rahapelijärjestelmää. Ehdotettujen lainmuutosten avulla tulee ehkäistä mahdollinen keskinäinen kilpailuasetelma kotimaisten toimijoiden välillä ja siten vahvistaa uuden kotimaisen rahapeliyhtiön kykyä kana-

voida kysyntää kotimaiseen valvottuun rahapelitarjontaan. Esityksellä myös varmistetaan rahapelipolitiikkamme yhdenmukaisuus EU-oikeuden yksinoikeusjärjestelmälle asettamien edellytysten kanssa.

Lakiehdotuksilla ehdotetaan toteutettavaksi ne lainsäädäntömuutokset, jotka ovat tarpeen kolmen erillisen rahapeliyhteisön rahapelitoimintojen yhdistämiseksi. Jatkossa ainoastaan uudella rahapeliyhtiöllä, jonka nimi olisi Veikkaus Oy, olisi yksinoikeus toimeenpanna rahapelejä Suomessa. Esityksen mukaan Veikkaus Oy:n tehtävänä olisi harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään. Siirtyminen yhteen yksinoikeustoimijaan perustuvaan malliin mahdollistaa johdonmukaisen ja tehokkaamman rahapelihaittojen ehkäisyn.

Hevostalouden kannalta valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että rahapelitoimintojen yhdistämisen yhteydessä turvataan 21 päivänä huhtikuuta 2015 allekirjoitetussa maa- ja metsätalousministeriön, Suomen Hippos ry:n ja Fintoto Oy:n laatimassa selvityksessä todetut hevostalouden keskeiset kehittämisedellytykset. Selvityksessä todetut kehittämistarpeet on vahvistettu sisäministeriön, valtioneuvoston kanslian, rahapeliyhteisöjen ja rahapeliyhteisöjen edunsaajien keskinäisessä yhteisymmärryspöytäkirjassa. Hevostalouden kehittämisen kannalta on välttämätöntä, että esityksessä ehdotetuilla muutoksilla hevosurheiluun liittyviä rahapelitoimintoja voidaan uudistaa ja kehittää.

Ehdotetun arpajaislain 17 §:n mukaan Veikkaus Oy:n tuotosta tullaan käyttämään neljä prosenttia hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen, mikä on tämänhetkisten arvioiden mukaan noin 40 miljoonaa euroa vuositasolla. Ehdotettuun 17 c §:ään sisältyy säännökset hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edistämiseen tarkoitetusta tuotosta. Ehdotuksen mukaan hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen tarkoitetusta tuotosta osoitetaan vähintään 95 prosenttia raviurheilun ja hevoskasvatuksen keskusjärjestölle sekä tämän jäsenyhteisöille eli Suomen Hippos ry:lle ja tämän jäsenjärjestöille. Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotettu prosenttiosuuden säätäminen lain tasolla varmistaa sen, että miltei koko rahapeliyhtiön tuotosta hevosalalle kuuluva osuus ohjautuu raviurheilusektorille, kuten nykyisinkin. Pääosa ratsastusurheilun rahoituksesta tulee opetus- ja kulttuuriministeriön kautta.

Esityksen mukaan raviurheilun ja hevoskasvatuksen keskusjärjestö eli Suomen Hippos ry tekee maa- ja metsätalousministeriölle esityksen edellä mainitusta raviurheilualalle tulevasta osuudesta myönnettävien avustusten vuosittaisesta jakosuunnitelmasta eri avustuksensaajille ja käyttötarkoituksiin. Siten jatkossakin hyödynnetään raviurheilualan asiantuntemusta silloin, kun tuottoa suunnataan esimerkiksi palkintotukena eri raviradoille. Valiokunta kiinnittääkin huomiota siihen, että Suomen Hippos ry:llä on hevosalan valtakunnallisena keskusjärjestönä paras asiantuntemus siitä, mihin käyttötarkoituksiin ja mille toimijoille raviurheilusektorille tulevaa osuutta tuotoista on perusteltua suunnata.

Ehdotetun arpajaislain 20 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö päättää Veikkaus Oy:n tuotosta jaettavien avustusten myöntämisestä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen. Käytännössä tämä tulee tarkoittamaan sitä, että hevossektorille tuleva tuotto-osuus (neljä prosenttia) otetaan kokonaisuudessaan valtion talousarvioon maa- ja metsätalousministeriön mo-

mentille. Nykyisin Fintoto Oy:n järjestämistä peleistä muodostuva tuotto on edellä todetun mukaisesti kaksiosainen, jolloin pääosa tuotoista jää suoraan alalle (Fintoto Oy:n jakamana) ja pienempi osa jaetaan avustuksina maa- ja metsätalousministeriön kautta. Uudistuksen yhteydessä valtioneuvoston asetuksella tullaan säätämään avustusten saajista ja avustuskohteista. Valiokunta pitää välttämättömänä, että avustuskohteet muodostuvat nykyisiä vastaaviksi eli avustusta tulee voida myöntää esimerkiksi ravikilpailutoiminnan järjestämiseen, investointeihin, palkintotukena, kasvatustukena ja antidoping-toimintaan. Tuotosta on lisäksi osoitettava varoja muun muassa hevosalan neuvontaan ja tutkimukseen sekä hevosalan keskusjärjestöille (Suomen Hippos ry ja Suomen Ratsastajainliitto ry) kuten nykyisinkin. Valiokunta toteaa myös, että nykyisten rahapeliyhteisöjen rahapelitoiminnasta kertyneet mahdolliset jakamatta jääneet tai rahastoidut varat on käytettävä siirtymäsäännösten mukaisesti arpajaislaissa säädettyihin käyttötarkoituksiin siten, että kunkin yhteisön osalta tuotto käytetään sen edunsaajaryhmien eduksi.

Selvennysehdotus

Valiokunta toteaa, että voimassa oleva arpajaislaki ei mahdollista vedonlyöntipelejä hevoskilpailuihin, mutta nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ei ole enää samaa rajoitusta. Hevoskilpailuihin liittyvän rajoituksen poistamisella on haluttu nimenomaan laajentaa kohdetarjontaa yhden rahapeliyhtiön mallissa. Tämä ei suinkaan tarkoittaisi uusia pelituotteita, vaan vedonlyönnin kohdetarjonnan laajentamista hevoskilpailuihin. Muun urheilutarjonnan lisäksi uusi rahapeliyhtiö voisi tarjota kiinteäkertoimista vedonlyöntiä hevoskilpailuihin. Myös veikkauspeleissä pitää olla mahdollista, että kohteina ovat hevoset. Rahapelaamisen muodon tai pelituotteen ei tarvitse muuttua, vaikka pelaamisen kohde vaihtuisikin tai kohteita lisättäisiin. Hevoskilpailun tulosten pitää olla edellä mainitun logiikan mukaan myös veikkauspeleissä mukana, esimerkkinä ”hevosvakio”.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että jo nykyisessä muodossaan hallituksen esitykseen sisältyvät vedonlyöntipelien ja veikkauspelien määritelmät mahdollistavat hevoskilpailut edellä tarkoitettujen pelien kohteena. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää kuitenkin välttämättömänä, että vedonlyönti- ja veikkauspelien määritelmiä ehdotetun arpajaislain 3 §:n 2 ja 3 kohdassa täydennetään selvyyden vuoksi maininnalla hevoskilpailusta seuraavasti:

Tässä laissa tarkoitetaan:

---

2) vedonlyöntipeleillä rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua urheilu- tai muun kilpailun, *myös hevoskilpailun,* taikka rahapelin tapahtumia tai tuloksia koskevien arvausten perusteella pelaajan asettaman rahapanoksen ja lopputuloksen todennäköisyyttä osoittavan kertoimen tulon mukaisesti määräytyvien voittojen jakoon ja

3) veikkauspeleillä muita kuin 2 kohdassa tarkoitettuja rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua urheilu- tai muun kilpailun, *myös hevoskilpailun,* tapahtumia tai tuloksia koskevien arvausten taikka numeroiden, merkkien tai muiden tunnusten arpomisen perusteella voittojen jakoon.

Lopuksi

Valiokunta pitää välttämättömänä, että uudistuksessa arpajaishallinto muodostuu rahapelien toimeenpanon kannalta selkeäksi siten, että turhan byrokratian syntyminen estetään. Lisäksi on tärkeää, että uuden yhtiön hallintoneuvosto osaltaan edistää hyvää yhteistyötä edunsaajien ja yhtiön välillä. Yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisperusteiden ylläpitämiseksi on myös tarpeen koordinoida ja yhteen sovittaa erilaisia tavoitteita. Lisäksi rahapelipoliittisten tavoitteiden toteutumista ja kehittämistarpeita tulee seurata. Tässä tarkoituksessa esityksessä ehdotetaankin voimassa olevaa säännöstä rahapeliasioiden neuvottelukunnan tehtävistä muutettavaksi.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että valmistelussa useita asioita jäi yhä avoimeksi ja ratkaisematta uudistuksen kiireellisen aikataulun vuoksi. Tällaisia ovat muun muassa rahapelien toimeenpanon määritelmät laaja-alaisemmasta näkökulmasta katsottuna, markkinointisäännökset ja maksutavat. Useat avoimeksi jääneet asiat koskevat suomalaisen rahapelitoiminnan erilaisia toimintamalleja ja -tapoja suhteessa kansainväliseen tarjontaan. Valiokunta korostaa sitä, että uudistuksen seuraavan vaiheen valmistelun käynnistäminen välittömästi on erittäin tärkeää.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että tuotonjaon muuttuessa valtionapujen maksatus on nopearytmistä. Vuodenvaihteessa 2016—2017 ei saa tulla katkoksia rahaliikenteeseen. Raviratojen maksuvalmius on heikko, joten toiminnan tukemiseen ja palkintoihin myönnetyt tuet pitää maksaa tammikuun ensimmäisestä viikosta alkaen. Maamme ravi- ja hevostalous ei kestä viikkoja saati kuukausia kestäviä maksuviiveitä.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 11.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jari Leppä kesk
varapuheenjohtaja Reijo Hongisto ps
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Anne Kalmari kesk

jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Mats Nylund r
jäsen Tytti Tuppurainen sd
jäsen Harry Wallin sd
jäsen Eerikki Viljanen kesk (osittain)
jäsen Peter Östman kd
varajäsen Mikko Kärnä kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius