

Dnro VN/482/2021-SAAP-1

Sisäasiainministeriölle

Asia: Sisäasiainministeriön lausuntopyyntö – Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (SM 2037479,00.01.05.00, SMDno-2019-2239

Opetus- ja kulttuuriministeriö lausuu asiakohdassa mainitusta asiasta seuraavaa:

Yleistä

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan rahapelihaittojen hillitsemiseksi rahapelipolitiikalla turvataan Veikkaus Oy:n kanavointikykyinen yksinoikeus ja Veikkaus Oy:n toimintaedellytykset nopeasti muuttuneessa toimintaympäristössä. Hallitusohjelmassa todetaan myös, että rahapelihaittoja torjutaan tehokkaasti ja että rahapelipelaamista ohjataan lailliseen, vastuulliseen ja valvottuun pelitarjontaan. Hallitusohjelman mukaan rahapelipolitiikan tavoitteiden varmistamiseksi hallitus toteuttaa hallituskauden alussa arpajaislain uudistuksen toisen vaiheen. Hallitusohjelmassa todetaan myös, että arpajaislain vastaiseen markkinointiin puututaan tehokkaasti ja selvitetään keinoja rajoittaa pelaamista yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolella.

Sisäasiainministeriön johtama valmistelutyö on ollut laajaa ja nyt lausuttavana olevasta ehdotuksesta on jo ennen lausuntokierrosta ollut mahdollisuus seikkaperäisesti keskustella valmistelua tehneessä työryhmässä ja lukuisissa kuulemis- ja keskustelutilaisuuksissa, jotka sisäasiainministeriö on asiassa järjestänyt. Lausuttavana oleva ehdotus onkin ansiokkaasti laadittu, vieläpä sängen nopeassa aikataulussa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön huomiot kohdistuvat seuraaviin asioihin:

Veikkaus Oy:n kanavavointitehtävä

Edellä jo siteerattu pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma sisältää maininnan Veikkaus Oy:n kanavointitehtävästä. Lisäksi hallituksen talousarvioneuvotteluissa 14-15.9.2020 tehdyn pöytäkirjamerkinnän mukaan ”Arpajaislain uudistamista koskevan hankkeen yhteydessä selvitetään mahdollisuus lisätä kanavointitehtävä lainsäädäntöön yksinoikeusjärjestelmän perusteita muuttamatta ja EU-oikeudelliset reunaehdot huomioiden.”

Suomalaisessa yksinoikeusjärjestelmässä rahapelien toimeenpano on annettu Veikkaus Oy:lle. Arpajaislain tarkoitus on lain 1 §:n mukaan taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Suomalaisen järjestelmän tavoitteena on näin ollen

erityisesti rahapelihaittojen vähentäminen ja rahapelaamiseen kohdistuvan kysynnän ohjaaminen laillisen, vastuullisen ja valvotun pelitarjoaman piiriin.

Lakiehdotuksen mukaan sen tavoitteena on vahvistaa yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä arpajaislailla säädettyyn rahapelitarjontaan rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi. Kanavoinnista ei kuitenkaan esitetä säännöstä itse lakiin.

Rahapelimarkkina ja rahapelit kehittyvät kaiken aikaa uusien teknisten mahdollisuuksien ja kuluttajatottumusten myötä. On ensiarvoisen tärkeää, että laillisesti ja vastuullisesti toimeenpantujen Veikkauksen pelien kehittäminen mahdollistetaan, jotta voidaan varmistaa pelaamisen kanavointi yhtiön peleihin. Mikäli tässä epäonnistutaan, kohdistuu pelaaminen muiden toimijoiden toimeenpanemiin peleihin ja Veikkaus Oy:n asema yksinoikeudella toimivana yhtiönä murenee. Se olisi vastoin arpajaislakia ja suomalaista yksinoikeusjärjestelmää. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää siksi erillisen Veikkaus Oy:n kanavointitehtävää koskevan säännöksen lisäämistä lakiehdotukseen.

Tytäryhtiö ja sen harjoittama yritysten välinen liiketoiminta

Hallituksen talousarvioneuvotteluissa 14-15.9.2020 tehdyn pöytäkirjamerkinnän mukaan ”EU-oikeudellisten reunaehtojen salliessa ja arpajaislain voimaan tultua viedään viipymättä eteenpäin myös Veikkauksen kansainvälisten liiketoimintamahdollisuuksien (BtoB) mahdollistamiseen liittyvät toimet. Veikkaus voi aloittaa asiaan liittyvän teknisen valmistautumisen.”

Ehdotuksen mukaan arpajaislain 12 §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti. Sen mukaan Veikkauksen perustama tytäryhtiö voisi harjoittaa muuta toimintaa kuin rahapelitoimintaa. Tällainen toiminta olisi eriytettävä kirjanpidollisesti Veikkauksen rahapelitoiminnasta. Tytäryhtiön ja Veikkauksen väliset taloudelliset suhteet olisi järjestettävä markkinaehtoisesti. Luvan myöntämisessä tulisi huomioida sisämarkkina-, kilpailu- ja valtioneuvoston asettamat rajoitteet ja vaatimukset. Yritysten välinen liiketoiminta ei saisi vaarantaa yksinoikeusjärjestelmää.

Veikkauksen tytäryhtiön tarkoituksena olisi tarjota kehittämiään pelituotteita ja –palveluja muille Euroopan rahapelimarkkinan kansallisille rahapelitoimijoille (BtoB), mutta ei loppukäyttäjille. Palvelut voisivat olla luonteeltaan esimerkiksi konsultointia tai valmiin tai osavalmiin tuotteen lisensiointia.

BtoB liiketoimintaa harjoittavan tytäryhtiön perustamisen oikeudellista perustaa on sekä ennen työryhmävaihetta, että sen aikana selvitetty sekä viranomaisten että ulkopuolisten selvittäjien toimesta. Selvitysten lopputuloksena on, että toiminta on oikeudellisesti mahdollista, mutta toiminnan järjestämisessä tulee ottaa huomioon useita seikkoja. Tällaisia ovat muun muassa, että kaupalliset mallit eivät saa johtaa siihen, että Suomen yksinoikeusmallin EU-oikeudellinen hyväksyttävyyttä tulisi kyseenalaiseksi tai että Veikkauksen tytäryhtiön katsottaisiin tarjoavan rahapelejä ja näin kiertävän Veikkauksen yksinoikeuden tarjota rahapelejä. BtoB-liiketoiminnassa tulee myös varmistua siitä, että sitä ei ristiinsubventoida Veikkauksen rahapelitoiminnan tuotoilla. Ristiinsubventoinnin riskiä voidaan rajata tehokkaasti huolehtimalla, että kaikissa Veikkauksen ja sen tytäryhtiön välisissä transaktioissa noudatetaan tavanomaisia markkinaehtoja. Nämä toiminnan reunaehdot on sisällytetty uuteen 12 §:n 4 momenttiin.

Tytäryhtiön toimintaan liittyvissä selvityksissä on vähemmän kiinnitetty huomiota siihen, miten tytäryhtiön rahoitus järjestetään ja miten sen riskit kannetaan. Erityisesti nyt, kun Veikkauksen tuotto on laskenut

voimakkaasti, tulevat kysymykset esille. Arpajaislain 19 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että kun ennen Veikkauksen tuli tilittää rahapelitoimintojen tuotto kunkin käyttötarkoituksen tuotonjakoasioita käsittelemään säädetylle ministeriölle 17 §:ssä säädettyjen käyttötarkoitusten mukaisessa suhteessa, tulisi Veikkauksen ehdotuksen mukaan tilittää tuottonsa kunkin käyttötarkoituksen tuotonjakoasioita käsittelemään säädetylle ministeriölle 17 §:ssä säädettyjen käyttötarkoitusten mukaisessa suhteessa. Näin ollen Veikkauksen kyseisen lainkohdan nojalla asianomaisille ministeriöille tilittämään tuottoon luettaisiin Veikkauksen rahapelitoiminnan tuoton lisäksi myös Veikkauksen tytäryhtiöltään mahdollisesti samaa osinkotulo.

Kysymykset siitä, voiko Veikkaus rahoittaa tytäryhtiötään rahapelitoiminnan tuotoilla, kattaa tytäryhtiön tappioita rahapelitoiminnan tuotoilla tai taata tytäryhtiön lainoja, liittyvät yhtiön velvollisuuteen tilittää tuotto 19 §:n mukaan tuotonjakoministeriöille. Lain perustelujen kohdassa 4.2 Ehdotusten EU-oikeudellinen arviointi todetaan seuraavaa:

”Kilpailu- ja valtioneuvoston säännöt edellyttävät, että Veikkaus Oy:n ja sen yritysten välistä liiketoimintaa harjoittavan tytäryhtiön väliset suhteet olisivat kaikilta osin markkinaehtoisia. Tämä tarkoittaisi, että Veikkaus Oy:n olisi etukäteisesti varmistettava ja dokumentoitava se, että sen liikesuhteet perustuvat ehtoihin, joita olisi sovellettava yksityisten talouden toimijoiden kesken tavanomaisissa markkinaolosuhteissa. Tämä koskisi esimerkiksi tilannetta, jossa Veikkaus Oy siirtäisi peliteknologioita ja muita tuotantopanoksiaan tytäryhtiölle tai rahoittaisi tytäryhtiötä sen toiminnan alkaessa. Sama vaatimus koskisi myös kaikkia liikesuhteita Veikkaus Oy:n ja tytäryhtiön välillä tytäryhtiön toiminnan jatkuessa.”

Edelleen ehdotuksen perustelujen kohdassa 4.3. Pääasialliset vaikutukset, Vaikutukset valtion talouteen todetaan, että ”Arpajaislain 4 luvussa säädettyjä rahapelitoiminnan tuottoja ei käytettäisi yritysten välisen liiketoiminnan rahoittamiseen. Alkuvaiheessa tytäryhtiön tarvitsema rahoitus olisi mahdollista järjestää markkinaehtoisesti esimerkiksi pääomalainalla, jonka voisi myöntää emoyhtiö Veikkaus Oy tai kolmas osapuoli, kuten rahoituslaitos. Emoyhtiön myöntämä laina esiintyisi kirjanpidon mukaisesti sen taseessa, eikä lainan myöntämisellä itsessään olisi vaikutusta Veikkaus Oy:n tuloslaskelman mukaiseen tilikauden voittoon ja sitä kautta edunsaajaministeriöille tilitettävään tuottoon.” Perustelujen mukaan ensimmäisten kolmen vuoden rahoitustarpeeksi arvioidaan 20-35 miljoonaa euroa. Edelleen perusteluissa todetaan, että mahdollinen lainan tai tytäryhtiön osakkeiden arvon alaskirjaus tytäryhtiön konkurssitilanteessa ovat tilanteita, jotka voisivat vähentää Veikkaus Oy:n tilikauden voittoa.

Edellä mainittujen perustelujen mukaan Veikkaus Oy voisi rahoittaa tytäryhtiön toimintaa markkinaehtoisesti ja muun muassa myöntämällä lainaa. Lainan myöntämiseen tarvitaan lain 13 b §:n mukaan valtioneuvoston kanslian lupa. Toisaalta lain 19 §:n mukaan Veikkaus Oy:n tuotto tulisi tilittää kokonaisuudessaan tuotonjakoministeriöille.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että Veikkaus Oy:n koko tuotto edelleen tilitetään asianomaisille ministeriöille eikä sitä käytetä tytäryhtiön rahoittamiseen siten, että tilitys asianomaisille ministeriöille vaarantuu tai pienenee. Tytäryhtiön liiketoiminnasta aiheutuva riski lankeaa joka tapauksessa Veikkaus-konsernin kannettavaksi. Näin ollen on erityisen tärkeää, että valtion omistajaohjaus toimii hyvin ja vastuullisesti tässä poikkeuslaatuudessa konsernikokonaisuudessa, jossa emoyhtiö kantaa suurta yhteiskunnallista vastuuta yksinoikeudella toimivana yhtiönä, ja jolla lisäksi on koko tuoton tilitysvelvollisuus asianomaisille ministeriöille edelleen jaettavaksi yhteiskunnallisesti merkittäviin tarkoituksiin. On tärkeää, että sekä Veikkaus Oy:n että sen tytäryhtiön liiketoimintaa hoidetaan

vastuullisesti siten, että riskit eivät laukea Veikkaus Oy:n kannettaviksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää siksi lain perustelujen täydentämistä ja selkeyttämistä siten, että tytäryhtiön toiminnan rahoitus, mukaan lukien pääomainoitus haettaisiin ensisijassa kolmansilta osapuolilta kuten rahoituslaitoksilta eikä Veikkaus Oy:ltä, mitä perusteluissa on yhtenä vaihtoehtona jo nyt esitetty. Lisäksi olisi tarpeen täydentää perusteluja myös siten, että niistä ilmenisi vielä nykyistä selkeämmin vastuullisen liiketoiminnan vaatimus erityisesti tytäryhtiön, mutta myös sen emon toiminnassa, jotta tytäryhtiön liiketoiminnan riskien kaatuminen emoyhtiön kannettaviksi voitaisiin välttää mahdollisimman tehokkaasti.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä 4.2.2021

Anita Lehikoinen

Kansliapäällikkö

Riitta Kaivosoja

Ylijohtaja



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET
FINNISH GOVERNMENT

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

VN/482/2021

VN; Sisäministeriön lausuntopyyntö ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liit

Asiakirja / Dokument / Document:

VN/482/2021-OKM-6

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto hallituksen esitykseksi eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Lehikoinen Anita 91012023P	2021-02-04T11:08:28	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

5856de4a9dffabe13ed5cf564b3001373f0c2e30738c3f7508db631aa85777a4