



Lausunto

1.2.2021

VN/482/2021

VN/482/2021-VNK-2

Sisäministeriö, kirjaamo

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö 7.1.2021, SMDno-2019-2239

Valtioneuvoston kanslian lausunto liittyen ehdotukseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan rahapelihaittojen hillitsemiseksi rahapelipolitiikalla turvataan Veikkaus Oy:n kanavointikykyinen yksinoikeus ja Veikkaus Oy:n toimintaedellytykset nopeasti muuttuneessa toimintaympäristössä. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, 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 että selvitetään keinoja rajoittaa pelaamista yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden sivustoille.

Valtioneuvoston kanslian pitää ensiarvoisen tärkeänä, että arpajaislain valmistelussa otetaan huomioon hallitusohjelman kirjaukset Veikkaus Oy:n kanavointikykyisen yksinoikeuden ja toimintaedellytyksien turvaamisesta. Rahapelijärjestelmän riittävä kanavointikyky takaa, että pelihaittoja voidaan tehokkaasti ehkäistä ja että järjestelmään kohdistetut pelihaittoja vähentävät toimenpiteet tehoavat todelliseen pelaamiseen. Yksinoikeusjärjestelmän markkinaosuuden laskiessa yhä suurempi osa rahapelaamisesta jää Suomen viranomaisten valvontatoimien ulkopuolelle.

Rahapelihaittojen vähentämiseksi luonnoksessa hallituksen esityksestä (jäljempänä ”luonnos”) on merkittävä edistysaskel pakollisen tunnistautumisen säätäminen laissa. Pakollisella tunnistautumisella on todennäköisesti pelihaittoja vähentävä vaikutus. Veikkaus Oy on omilla päätöksillään jo tammikuussa 2021 ottanut pakollisen tunnistautumisen käyttöön hajasijoitetuissa rahapeliautomaateissa ja vuoden 2021 kuluessa kuponkipelejä lukuunottamatta myös muissa yhtiön peleissä.

Hallitusohjelman linjauksen mukaisesti luonnoksen säädösehdotukset turvaavat kanavointikykyistä yksinoikeutta ja Veikkaus Oy:n toimintaedellytyksiä. Näistä merkittävimpana valtioneuvoston kanslia pitää Veikkauksen uuden yritysten välisen liiketoiminnan mahdollistamista. Yritysten välinen liiketoiminta tukee Veikkaus Oy:n toimintaedellytyksiä ja siten edesauttaa rahapelijärjestelmän kanavointikykyä pelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Ministeriö katsoo, että uuden liiketoiminnan valmistelu tulee tehdä huolella, jotta se säilyy EU-oikeuden, valtiontukioikeuden ja kilpailuoikeudellisten reunaehtojen mukaisena.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1602 2165
+358 9 1602 2165

kirjaamo@vnk.fi

Kanavointikykyä vahvistavia asioita ovat myös säädösehdotukset peliserverien sijainnista, sekä eräiden kovassa kilpailutilanteessa olevien pelien (vedonlyöntipelit ja totopelit) markkinoinnin salliminen kysynnän ohjaamiseksi valvottuun pelitarjontaan. Lisäksi valtioneuvoston kanslia näkee myönteisenä kehityksenä sen, että arpajaislain vastaisesta markkinoinnista voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu, joka osaltaan saattaa vähentää Suomeen kohdistuvaa arpajaislain vastaista markkinointia. Lisäksi valtioneuvoston kanslia arvioi, että maksuliikenteen estoihin liittyvällä säädösehdotuksella voi olla yksioikeusjärjestelmän kanavointikykyä vahvistavia vaikutuksia.

Valtioneuvoston kanslia haluaa lausunnossaan kuitenkin kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin:

1. Kanavointikyky

Rahapelijärjestelmän kanavointikykyyn on mahdollista kiinnittää huomiota niin kutsutun valvotun kasvun politiikan mukaisesti. Asia kuvataan luonnoksessa hallituksen esitykseksi¹.

Luonnos hallituksen esitykseksi, 7.1.2021:

”Euroopan unionin tuomioistuin ei ole sulkenut pois rahapelialan valvotun kasvun politiikkaa, vaikka kansallisen järjestelmän tavoitteena olisi rajoittaa pelimahdollisuuksia. Tällainen politiikka voi olla täysin johdonmukainen sen tavoitteen kanssa, joka koskee luvattomia tai kiellettyjä pelejä pelaavien ja vetoja lyövien pelaajien houkuttelemista luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin (niin sanottu kanavointi). Tämän tavoitteen saavuttamiseksi luvan saaneiden toimijoiden on muodostettava luotettava, mutta samanaikaisesti houkutteleva vaihtoehto kielletylle toiminnalle, mikä itsessään voi merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuista mainontaa ja turvautumista uusiin jakeluteknikoihin. Mikäli jäsenvaltio kuitenkin harjoittaa rahapelitoiminnan voimakasta laajentamispolitiikkaa yllyttämällä ja rohkaisemalla liiallisesti kuluttajia osallistumaan rahapeleihin, rahapelitoimintaa ei voida katsoa harjoitettavan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti (muun muassa yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., ja yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoss ym.)”

Nyt lausuntokierroksella olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi kanavointitehtävää ei oltaisi kuitenkaan kirjaamassa lakiin yhtiön tehtäväksi eikä markkinointia koskevaan säädökseen. Valtioneuvoston kanslia korostaa, että kanavoinnilla ei olisi tarkoitus kasvattaa kokonaispelimarkkinaa, vaan kanavoida jo olemassa olevaa kysyntää ja nykyisin ulkomaisille pelisivustoille tapahtuvaa pelaamista lailliseen kotimaiseen tarjontaan. Tämä tarkoitus on täysin linjassa yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisperusteen eli pelihaittojen ehkäisyn kanssa. Kattavalla kanavoinnilla voitaisiin varmistaa se, että sisäministeriön asetuksella vahvistamissa rahapelien säännöissä asetetut pelaamisen rajoitukset olisivat toimivia ja kattavia. Kanavointitehtävän säätäminen yhtiön tehtäväksi ja kirjaaminen lakiin selkeyttäisi viranomaisen pelihaittojen ehkäisyyn liittyvää tehtävää.

Rahapelijärjestelmän kanavointikykyyn toimivuudelle voisi myös asettaa tavoitteen. Esimerkiksi Ruotsissa tavoitteena on 90 %:n kanavointiasteen saavuttaminen.

Pelihaittoja voidaan ehkäistä vain valvotussa rahapelaamisessa. Kaikki ulkomaille suuntautuva pelaaminen on valvonnan ulkopuolella. Kanavoimalla pelaamista valvottuun järjestelmään on mahdollista saattaa pelaaminen pelihaittojen ehkäisyyn käytettävissä olevien toimien ja työkalujen piiriin. THL:n viimeisimmän rahapelitutkimuksen mukaan henkilöillä, joilla oli yksinoikeusjärjestelmän

¹ s. 37

ulkopuolinen pelitili tai useampi pelitili, oli muita pelaajia useammin rahapeliongelma tai riskitason pelaamista.² Luvallisen tarjonnan markkinaosuuden laskiessa tämä ongelma vain kasvaa.

Euroopan komissio on tiedonnanossaan³ vuonna 2012 todennut seuraavaa: ”Komissio katsoo myös, että luvallisten rahapeliä pelaamismahdollisuuksien kehittämisestä saadaan merkittäviä hyötyjä, koska se on toimiva keino saada kuluttajat luopumaan muun rahapelitarjonnan käytöstä. Luvan saaneiden toimijoiden olisi tärkeää voida tarjota riittävän houkuttelevia tuotteita, koska uskottavan ja kestävä tarjonnan puuttuessa kuluttajat käyttävät edelleen sääntelemättömiä rahapelisivustoja, mistä voi seurata haittavaikutuksia.”

Valtioneuvoston kanslian näkemys on, että kanavointitehtävän lisääminen lakiin tukisi yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisperustetta eli pelihaittojen ehkäisyä. Vahvistamalla kanavointikykyistä yksinoikeusjärjestelmää voidaan ylläpitää EU-oikeuden mukaista järjestelmää ja sen sisämarkkinaoikeuden mukaisuutta. Tämä tulisi voida osoittaa myös tässä arpajaislain uudistuksessa tekemällä riittäviä toimenpiteitä yksinoikeuden suojaamiseksi.

Vastakkaisena esimerkkinä tälle on Ruotsista ennen maan monilupajärjestelmään siirtymistä, jossa maan toimenpiteet rahapelijärjestelmän suojaamiseksi eivät olleet riittäviä EU komission tulkinnan mukaan. Vuonna 2013 komissio kehotti Ruotsia noudattamaan EU:n säännöksiä palveluiden vapaasta liikkuvuudesta liittyen Ruotsin vedonlyöntimonopolin sääntelyyn⁴, ja komissio ilmoitti 16.10.2014 vievänsä Ruotsin EU-tuomioistuimeen, koska maan toimet rahapelimarkkinoiden sääntelemiseksi eivät olleet tyydyttäviä.

Valtioneuvoston kanslian kanavointikykyyn liittyvät säädösehdotukset ovat lausunnon liitteenä.

2. Maksuliikenteen estot

Hankkeen ehdotuksessa maksuliikenteen estot asetettaisiin yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisille rahapeliä tarjoajille ns. estolistamenettelyn kautta. Tämä tarkoittaa valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan sitä, että suurimman arpajaislain ulkopuolisen liikevaihdon Suomen markkinalta keräävä ahvenanmaalainen PAF voisi jatkaa nykyisellä toimintamallillaan. Käytännössä se voisi jatkaa edelleen pelien toimeenpanemista maakunnan hallituksen luvalla myös Manner-Suomessa, koska maksuliikenteen estot eivät tuolloin koskisi Ahvenanmaata. Tältäkin osin tulisi vahvistaa yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeudellista hyväksyttävyyttä.

3. Markkinointi (14 b §)

Arpajaislain uudistamisen yhteydessä olisi tärkeää tunnistaa markkinointi kanavointikyvyn välineenä. Vain arpajaislain mukaisen, valvotun järjestelmän piiriin kanavoidun pelaamisen haittoja voidaan ehkäistä.

Sisäministeriön luonnos arpajaislain uudeksi 14 b pykäläksi sisältää lukuisia vaikeatulkintaisia kieltolausekkeita. Luonnoksessa markkinointisääntelyä kiristettäisiin merkittävästi lisäämällä markkinointia koskevaan säädökseen useita kieltoja. Yksityiskohtainen, mutta toisaalta monitulkintainen kieltoluettelo voisi vaikeuttaa käytännössä yhtiön markkinointia. Säädöksen tulisi ohjata yhtiön markkinointia korostamaan vastuullisuutta ja pelihaittojen ehkäisyä. Kiristytvä markkinointisääntely aiheuttaisi kilpailuhaitan Veikkaukselle verrattuna arpajaislain

² THL: Suomalaisten rahapelaaminen ja peliongelmat 2019 tilastoraportti s.10

³ Komission tiedonanto 2012 COM/2012/0596

⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP_13_1101

ulkopuoliseen rahapelitoimintaan, minkä seurauksena pelaaminen saattaisi siirtyä yhä enenevässä määrin luvattomaan pelitarjontaan, lisäten pelihaittoja. Veikkaus Oy:n markkinoinnin tulee olla kanavointikyvyn ja siten pelihaittojen ehkäisyn väline.

Valtioneuvoston kanslian näkemys on, että ehdotuksen mukaisena 14 b –pykälä tulisi vaikuttamaan Veikkauksen markkinaosuutta laskevasti, ja tällöin se ei myöskään toimisi pelihaittoja ehkäisevässä tarkoituksessaan, kun pelaamista siirtyisi järjestelmän ulkopuolelle houkuttelevamman tarjonnan perässä. Arpajaislain vastaisen markkinoinnin säädöksen, sen valvonnan ja siihen sisältyvien sanktioiden tulee toimia järjestelmän kanavointikykyä vahvistavasti.

Valtioneuvoston kanslia ehdottaa, että 14b –pykälä säilytettäisiin pääasiassa nykyisessä muodossaan, ja mahdollisuuksien mukaan säädöksen alkuun lisättynä valtioneuvoston kanslian ehdotuksella ”Rahapeliin markkinoinnin tarkoituksena on rahapelikäytön ohjaaminen tämän lain nojalla harjoitettavaan rahapelitoimintaan.”

4. Veikkauksen tuloutus- ja kilpailukyky

Säädösehdotusten tulisi toteuttaa hallitusohjelman linjauksia Veikkauksen kanavointikykyisen yksinoikeuden turvaamisesta. Tällä hetkellä Veikkauksen kokonaismarkkinaosuus, erityisesti digitaalisessa pelaamisessa, laskee ja Veikkauksen toimintaedellytysten tukeminen olisi suuntauksen kääntämiseksi tarpeen.

Rahapelijärjestelmän kanavointikyvyn puolustaminen on keskeisessä asemassa yksinoikeusjärjestelmän turvaamisessa. Veikkaus Oy:n digitaalisen pelaamisen markkinaosuus uhkaa alentua vuosikymmenen puolivälin aikoihin 50 %:n rajan lähelle. Kansainvälisesti tämä on johtanut järjestelmän elinkelpoisuuden arviointiin. Kaiken kaikkiaan arpajaislain uudistuksessa ei VNK:n näkemyksen mukaan saada nyt lausuntokierroksella olevassa muodossaan riittävää määrää yhtiön kilpailukykyä ja toimintaedellytyksiä tukevia toimenpiteitä aikaan, joilla voitaisiin varmistaa vahva yksinoikeusjärjestelmä.

Markkinaosuuden alentumisella on kielteinen vaikutus Veikkauksen tulokseen ja siten edunsaajaministeriöille tilitettävään tuloutukseen. Yhtiön tulos alenee käyttöön otettavien vastuullisuustoimenpiteiden (erityisesti pakollinen tunnistautuminen) takia selvästi aikaisempien vuosien noin miljardin euron tasosta. Säädösehdotukset eivät näyttäisi tuovan sellaisia muutoksia yhtiön toimintaedellytyksiin, jotka pitäisivät yksinoikeusjärjestelmän markkinaosuuden hyväksyttävällä tasolla, jolla voitaisiin tehokkaasti ehkäistä pelihaittoja.

Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan heikkenevä rahapelijärjestelmän kanavointikyky tarkoittaisi myös lisääntyviä pelihaittoja erityisesti internetpelaamisen osalta. Tällä voi olla vakavia seurauksia järjestelmän EU-oikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta.

Tiivistelmä valtioneuvoston kanslian näkemyksestä/muutostarpeista SM:n luonnokseen

- Ehdotuksen mukaisilla säädösmuutoksilla voitaisiin hillitä nykyistä tehokkaammin rahapelihaittoja.
- Riittävän kanavointikyvyn turvaaminen vaatii kuitenkin ehdotettua enemmän toimenpiteitä, ja valtioneuvoston kanslia ehdottaa kanavointitehtävän sisällyttämistä arpajaislakiin liitteen mukaisesti.
- Veikkauksen uuden yritysten välisen liiketoiminnan mahdollistaminen uudistuksen myötä on kannatettavaa ja tärkeää yhtiön kilpailu- ja kanavointikyvyille.

- Maksuliikenteen estot esitetyssä muodossa eivät estäisi tehokkaasti järjestelmän ulkopuolelle pelaamista. Lainsäädännön tulisi tältäkin osin vahvistaa selvemmin Veikkauksen toimintaedellytyksiä kanavointikykyisessä yksinoikeusjärjestelmässä.
- Markkinointipykälä eli 14 b § tulisi säilyttää pääosin nykyisessä muodossaan, tai lisättynä valtioneuvoston kanslian liitteessä olevalla muotoilulla.
- Luonnoksessa on hyviä, ja järjestelmää tukevia elementtejä, jotka valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan vahvistavat Veikkauksen toimintaedellytyksiä. Siitä huolimatta edellä mainittujen luonnoksesta puuttuvien elementtien johdosta kokonaisuudessa Veikkauksen toimintaedellytykset eivät vahvistuisi riittävästi yksinoikeusjärjestelmän hyvän toimivuuden kannalta. Tällä olisi valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan negatiivisia seurauksia koko yksinoikeusjärjestelmän uskottavuudelle ja selviytymiskyvylle, ja samalla pelihaitat lisääntyisivät valvomattoman pelaamisen markkinaosuuden kasvaessa.

Osastopäällikkö, ylijohaja

Kimmo Viertola

Finanssineuvos

Esko Pyykkönen

Liitteet

Valtioneuvoston kanslian kanavointikykyyn liittyvät pykäläehdotukset

Jakelu

SM Sisäministeriö

Tiedoksi

SM Poliisiosasto Lainsäädäntöyksikkö



LIITE LAUSUNTOON

1.2.2021

VN/482/2021

VN/482/2021-VNK-2

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö 7.1.2021, SMDno-2019-2239

Valtioneuvoston kanslian kanavointikykyyn liittyvät pykäläehdotukset

Ehdotukset merkitty punaisella fontilla

1 §

Lain soveltamisala ja tarkoitus

Valtioneuvoston kanslian ehdotus voimassa olevan 1 §:n 2 momentin muuttamiseksi:

Tämän lain tarkoituksena on taata vltshvödvllisiin arpaiaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpaiaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpaiaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja *sekä ohjata rahapelikysyntää tämän lain nojalla harjoitettavaan rahapelitoimintaan.*

12 §

Veikkaus Oy

Valtioneuvoston kanslian ehdotus voimassa olevan 12 §:n 2 momentin muuttamiseksi:

Yhtiön tehtävänä on harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään, *sekä ohjata rahapelikysyntää tämän lain nojalla harjoitettavaan rahapelitoimintaan.*

Yhtiöllä on hallintoneuvosto. Hallintoneuvoston tehtävänä on seurata ja valvoa, että yhtiö harjoittaa rahapelitoimintaa 2 momentissa säädetyllä tavalla, sekä tukea yhtiön ja sen sidosryhmien välistä yhteistyötä.

Veikkaus Oy:n 13 b §:n 2 momentissa tarkoitetun valtioneuvoston kanslian antaman luvan nojalla perustama tvrtvhtiö voi harjoittaa muuta toimintaa kuin rahapelitoimintaa. Tällainen toiminta on erivtettävä kirjanpidollisesti Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnasta. Tytäryhtiön ja Veikkaus Oy:n väliset taloudelliset suhteet on järjestettävä markkinaehtoisesti.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1602 2165
+358 9 1602 2165

kirjaamo@vnk.fi

13 c §***Rahapeliin toimeenpano***

Valtioneuvoston kanslian ehdotus voimassa olevan 13 c §:n 1 momentin muuttamiseksi:

Rahapelit on toimeenpantava siten, että rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään *sekä rahapelikysyntä ohjautuu tämän lain nojalla harjoitettavaan rahapelitoimintaan.*

14 b §***Rahapeliin markkinointi***

Valtioneuvoston kanslian ehdotus 1 momentin muuttamiseksi:

Rahapeliin markkinoinnin tarkoituksena on rahapelikysynnän ohjaaminen tämän lain nojalla harjoitettavaan rahapelitoimintaan. Veikkaus Oy saa markkinoida rahapelejä ja yhtiötä, jos markkinointi ei edistä taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaa pelaamista ja jos markkinoinnilla ohjataan rahapelikysyntää tämän lain nojalla harjoitettavaan rahapelitoimintaan. Markkinoinnissa ei saa kuvata runsasta pelaamista myönteisesti eikä pelaamattomuutta tai kohtuullista pelaamista kielteisesti. Rahapeliin markkinointi on kielletty sellaisessa televisio- ja radiotoiminnassa, kuvaohjelman elokuvateatterissa tapahtuvassa julkisessa esittämisessä ja julkaisutoiminnassa, joka on suunnattu alaikäisille.

Jakelu SM Sisäministeriö

Tiedoksi SM Poliisiosasto Lainsäädäntöyksikkö

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-VNK-2

Valtioneuvoston kanslian lausunto liittyen ehdotukseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siih

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Pyykkönen Esko 911482249	2021-02-01T15:20:47	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK
Viertola Kimmo 911872827	2021-02-03T13:23:17	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

7fd410e3e61319e481a8289fb51cc8828bae8b96f474d7522567f84879f6a5c4