



Lausunto

16.8.2024

VN/27332/2023

Sisäministeriö, kirjaamo

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö 3.7.2024

Valtioneuvoston kanslian lausunto liittyen ehdotukseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

1. Näkemykset hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallitus uudistaa Suomen rahapelijärjestelmää avaten sitä lisenssimallilla kilpailulle viimeistään 1.1.2026. Uudistuksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta. Lisäksi hallitusohjelman mukaan lisenssijärjestelmän piiriin kuuluisivat lähtökohtaisesti online-kasinopelit ja online-vedonlyönti. Lisäksi eriytettäisiin Veikkaukselle jäävä yksinoikeustoiminta ja kilpailluilla markkinoilla oleva toiminta eri yhtiöihin saman konsernin sisällä.

Valtioneuvoston kanslian pitää ensiarvoisen tärkeänä, että uuden rahapelilain valmistelussa otetaan huomioon hallitusohjelman linjaus järjestelmän kanavointiasteen turvaamisesta. Rahapelijärjestelmän riittävä kanavointikyky on edellytys sille, että pelihaittoja voidaan tehokkaasti ehkäistä ja että järjestelmään kohdistetut pelihaittoja vähentävät toimenpiteet tehoavat haitalliseen pelaamiseen. Luonnoksessa hallituksen esityksestä (jäljempänä ”luonnos”) on kanavointikykyä tukevia hyviä ehdotuksia, kuten esimerkiksi laajat ulkopuolisen pelaamisen estokeinot sekä peliohjelmistotoimilupa.

Rahapelihaittojen vähentämiseksi luonnoksessa on tärkeitä säännösehdotuksia markkinointiin, pakolliseen tunnistautumiseen, sponsorointiin ja toimijoille asetettavaan huolenpitovelvoitteeseen liittyen.

Valtioneuvoston kanslia näkee tärkeänä ehdotuksena säännöksen, jolla yksinoikeustoimilupa voitaisiin myöntää jatkossa valtion määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle. Tämä tarkoittaa muutosta nykytilaan, jonka mukaan Veikkaus Oy:n tulee olla valtion kokonaan omistama yhtiö. Säännösehdotus mahdollistaa valtiolle Veikkausta koskevan omistajastrategisen harkinnan tulevaisuudessa. Yhtiön omistuspohjan laajentaminen mahdollistaisi omistaja-arvon realisoinnin valtion talousarvioon, kehittää nykyistä paremmin yhtiön kilpailukykyä ja parantaa yhtiön pitkän aikavälin kehitysmahdollisuuksia.

Valtioneuvoston kanslia näkee tärkeäksi vahvistaa hallitusohjelman mukaisesti Veikkauksen konsernirakennetta, jossa liiketoiminnat eriytetään tytäryhtiöihin emoyhtiön alle. Konsernirakenne luo mahdollisuuksia kehittää organisaation tehokkuutta, kasvumahdollisuuksia ja riskienhallintaa.

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

Konserniyhtiöiden välillä vallitsee markkinaperusteinen hinnoittelu, ja valtiontukiriskit, kuten ristiinsubventio ehkäistään tehokkaasti mm. yksinoikeustoimiluvan markkinaehtoisella korvauksella.

Kanavointi ja pelihaittojen ehkäiseminen

Valtioneuvoston kanslia pitää tärkeänä huomion kiinnittämistä hallitusohjelman mukaisesti järjestelmän kanavointiasteen nostamiseen. Monilupajärjestelmään siirtyminen ei palvele tavoitteitaan, mikäli luvattoman pelaamisen määrä jäisi edelleen huomattavaksi (nykytilanteessa yli 500 miljoonaa euroa vuodessa (KKV 2023)). Rahapelijärjestelmän kanavoitukykyyn toimivuudelle voisi myös asettaa tavoitteen, jota valtiotasolla seurattaisiin ja arvioitaisiin toimenpiteitä. Esimerkiksi Ruotsissa rahapelijärjestelmän tavoitteena on 90 %:n kanavointiasteen saavuttaminen.

Valtioneuvoston kanslia pitää kanavointitavoitteen saavuttamiseksi tärkeänä työkaluna esimerkiksi yhtiökohtaisia kulutusrajoja.

Pelihaittoja voidaan ehkäistä vain valvotussa rahapelaamisessa. Kaikki järjestelmän ulkopuolelle suuntautuva pelaaminen on valvonnan ulkopuolella. Kanavoimalla pelaamista valvottuun järjestelmään on mahdollista saattaa pelaaminen pelihaittojen ehkäisyyn käytettävissä olevien toimien ja työkalujen piiriin.

2. Esityksen pääasialliset vaikutukset

Mietintöluonnoksessa arvioidaan uudistuksen vääjäämättä (esim. 4.3.3.5) johtavan pelihaittojen lisääntymiseen, kun haitallisemmat pelit tulevat aiempaa laajemmin saataville. VNK huomauttaa, että nämä pelit ovat jo nyt laajasti kuluttajien saatavilla luvattomana tarjontana, jota ei nykysäännöksillä juuri millään tavalla käytännössä rajoiteta tai valvota, joten lakimuutoksen vaikutus ei todennäköisesti ole näin negatiivinen.

Lausunnolla oleva luonnos hallituksen esitykseksi antaisi Veikkauksen tytäryhtiölle mahdollisuuden muiden rahapeliyhtiöiden tavoin kilpailun avautuessa hakea eräitä pelejä koskevia lisenssejä. Tämän liiketoiminnan osalta erityistehtävä muuttuisi valtion finanssi-intressiksi. Lisenssimarkkinalla Veikkauksen tytäryhtiö kohtaisi kilpailussa kansainväliset rahapeliyhtiöt, joiden kanssa sillä tulisi olla tasavertaiset toimintaedellytykset. Toimilupaan perustuvaa yksinoikeusliiketoimintaa harjoittava tytäryhtiö saman aikaisesti toimisi valtion erityistehtäväyhtiönä.

Valtioneuvoston kanslia pitää tärkeänä mahdollisuutta Veikkauksen omistusosuuden alentamiseen. Hallitusohjelma edellyttää, että omistajaohjaus arvioi jatkuvasti tarkoituksenmukaisinta ratkaisua valtion omistuksessa olevien yhtiöiden kannalta. Omistajaohjausosaston näkemys on, että muuttuva rahapelilainsäädäntö mahdollistaa valtion omistusosuuden arvioimisen Veikkauksessa. Valtion ei tarvitse jatkossa kokonaisuudessaan omistaa rahapeliyhtiötä, joka mahdollistaa toimet omistuksen vähentämiseen ja myyntitulojen saamiseen tulevaisuudessa.

VNK:n omistajaohjausosaston näkemyksen mukaan on perusteltua, että uusi rahapelilainsäädäntö antaa mahdollisuuden tarkoituksenmukaisen valtion omistajapolitiikan toteuttamiselle Veikkauksessa ottaen huomioon EU-oikeudelliset reunaehdot.

Veikkauksen konsernirakenne & tasapuoliset kilpailun edellytykset

Valtioneuvoston kanslia näkee tärkeäksi vahvistaa hallitusohjelman mukaisesti Veikkauksen konsernirakennetta, jossa liiketoiminnat eriytetään tytäryhtiöihin emoyhtiön alle. Konsernirakenne luo mahdollisuuksia kehittää organisaation tehokkuutta, kasvumahdollisuuksia ja riskienhallintaa. Konserniyhtiöiden välillä vallitsee markkinaperusteinen hinnoittelu, ja valtiontukiriskit, kuten

ristiinsubventio ehkäistään tehokkaasti mm. yksinoikeustoimiluvan markkinaehtoisella korvauksella.

Kilpailun avautuessa Veikkaukselle on taattava samankaltaiset lähtökohdat kuin kilpailijoille. Veikkaus noudattaa markkinaperusteista hinnoittelua konserniyhtiöiden välillä ja lisäksi yksinoikeudesta maksettava huomattava korvaus tarkoittaa, että ylituotto poistetaan yhtiöistä. Näin ollen Veikkauksella ei ole merkittävää etua suhteessa markkinan muihin toimijoihin, joten vaatimukset yhtiön toimintamahdollisuuksien rajoittamisesta tulee kohtuullistaa.

VNK:n näkemyksen mukaan kunkin rahapeli- ja yksinoikeustoimiluvanhaltijan tulisi voida käynnistää toimintansa olemassa olevan asiakaskannan pohjalta säännösten tullessa voimaan.

3. Asiakokonaisuudet

a. Rahapelilain 2 luku – Yksinoikeustoimilupa, rahapelitoimilupa ja ohjelmistotoimilupa

Jako lisenssijärjestelmää ja yksinoikeuden piiriin sisällytettävistä rahapeleistä:

Yksinoikeuteen ehdotettavat peliryhmät ovat sellaisia, joiden osalta pelaaminen on suuntautunut jo nykyisin yksinoikeuden nojalla toimeenpantaviin peleihin eli niiden kanavointiaste on korkea. Ottaen huomioon lainsäädännön tarkoitus ja tavoitteet VNK pitää lakiluonnoksessa esitettyä peliryhmien jakautumista yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan välillä oikeana. Pelihaittanäkökulmasta kilpailua ei tule lisätä sinne, missä sitä ei jo ole.

Yksinoikeustoimilupa

Valtioneuvoston kanslia kannattaa esitystä siitä, että maksullinen yksinoikeustoimilupa myönnettäisiin valtion enemmistöomistamalle yhtiölle.

Keskeinen asia on, että yksinoikeudesta suoritettava markkinaehtoinen korvaus ja yhtiön arvon määrittäminen mahdollistavat osaltaan omistusjärjestelyt, mikäli sellaisista myöhemmin päätettäisiin. Näin mahdollistetaan myös se, että valtion mahdollinen osakeomistuksen myynti tai muu omistusjärjestely voisi tapahtua EU:n valtioneuvoston mukaisesti.

b. Rahapelilain 3 luku – toimeenpano

Kulutusrajat

Valtioneuvoston kanslia kannattaa esitystä yhtiökohtaisista kulutusrajoista, joka on toimialan vallitseva standardi. Rahapelien vastuullisuuteen liittyvässä sääntelyssä on huomioitava, että luvallisille toimijoille tulee mahdollistaa kannattava liiketoiminta ja sen yhtiökohtaisen kulutusrajan käyttöönotto mahdollistaisi. VNK korostaa, että tällainen sääntelymalli toteuttaisi hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta. Yhtiökohtaisten rajojen tulisi olla asiakkaan itse asettamia.

41 §:

VNK toteaa, että kansainvälinen yhteistyö tulisi mahdollistaa myös EU-alueen ulkopuolisten yhtiöiden kanssa.

Huolenpitovelvoite ja omavalvonta

VNK kannattaa ehdotettua huolenpitovelvoitetta ja omavalvontaa tärkeänä alan vastuullisuutta lisäävänä toimenä.

c. Rahapelilain 4 luku – markkinointi

VNK toteaa, että rahapelien markkinointia koskevilla säännöksillä on merkittävä vaikutus rahapelijärjestelmän muutoksen onnistumisen kannalta. Markkinointia koskevan sääntelyn tavoitteena tulisi olla tasapainon löytäminen rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi kuitenkin niin, että markkinoinnilla voidaan tehokkaasti ohjata rahapelikysyntää lain nojalla säänneltyyn tarjontaan.

VNK pitää tärkeänä, että lainsäädännöllä jatkossakin rajoitetaan sallittuja markkinointikeinoja, ja että alaikäisiä suojellaan haitalliselta altistumiselta rahapelimarkkinoinnille. On myös tärkeää, että monopoliyhtiölle sallitaan markkinointi, jotta kuluttajia voidaan ohjata vähemmän haitallisten pelien piiriin (esim. lotto) muun tarjonnan näkyvyyden lisääntyessä.

VNK:n näkemyksen mukaan lakiluonnoksessa tulisi määritellä myös yksinoikeustoimiluvan alaisten pelien oheispelin markkinointikeinot. Oheispelin määrittelemine ja oheispelin markkinointi pääpelin yhteydessä tulisi säätää sallituksi, kun kyse on lähtökohtaisesti vähemmän rahapelihaittoja aiheuttavista peleistä (esim. Lotto ja Jokeri).

VNK:n näkemyksen mukaan maltilliset bonukset tulisi sallia toimialan yleisten käytäntöjen mukaisesti.

d. Rahapelilain 8 luku – maksuliikenteen ja verkkoliikenteen estäminen ja verkkosisällön poistaminen

Esitetyt järjestelmän ulkopuolisen pelitarjonnanestotoimet ovat tärkeitä ja VNK kannattaa mahdollisimman laajoja toimia ulkopuolisen tarjonnan ja markkinoinnin estämiseksi.

e. Rahapelilain 13 luku – voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Siirtymäajan pituus on luonnoksessa 1 vuosi. VNK:n näkemys on, että lyhyempi siirtymäaika, esimerkiksi 9kk olisi riittävä. Veikkauksen yritysjärjestelyihin ei VNK:n käsityksen mukaan tarvita vuoden mittaista siirtymäaika.

4. Muut mahdolliset näkemykset ja huomiot esitysluonnoksesta

Tiivistelmä valtioneuvoston kanslian näkemyksestä/muutostarpeista SM:n luonnokseen

- VNK korostaa uudistettavan rahapelijärjestelmän kanavointikyvyn parantamisen merkitystä järjestelmän toimivuuden ja pelihaittojen ehkäisyn kannalta. Kanavoimalla pelaamista valvottuun järjestelmään on mahdollista saattaa pelaaminen pelihaittojen ehkäisyyn käytettävissä olevien toimien ja työkalujen piiriin.
- Valtioneuvoston kanslia näkee tärkeäksi vahvistaa hallitusohjelman mukaisesti Veikkauksen konsernirakennetta, jossa liiketoiminnat eriytetään tytäryhtiöihin emoyhtiön alle. Konsernirakenne luo mahdollisuuksia kehittää organisaation tehokkuutta, kasvumahdollisuuksia ja riskienhallintaa. Konserniyhtiöiden välillä vallitsee markkinaperusteinen hinnoittelu, ja valtiontukiriskit, kuten ristiinsubventio ehkäistään tehokkaasti mm. yksinoikeustoimiluvan markkinaehtoisella korvauksella.
- Yksinoikeustoimiluvan myöntäminen valtion määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle tarkoittaisi muutosta nykytilaan, jonka mukaan Veikkaus Oy:n tulee olla valtion kokonaan omistama yhtiö. Säännösehdotus mahdollistaa valtiolle Veikkausta koskevan omistajastrategisen harkinnan tulevaisuudessa.
- VNK:n näkemyksen mukaan lakiluonnoksessa tulisi määritellä myös yksinoikeustoimiluvan alaisten pelien oheispelin markkinointikeinot. Oheispelin määrittelemine ja oheispelin markkinointi pääpelin yhteydessä tulisi säätää sallituksi, kun kyse on lähtökohtaisesti vähemmän rahapelihaittoja aiheuttavista peleistä (esim. Lotto ja Jokeri).
- VNK kannattaa luonnoksessa esitettyä 22 prosentin rahapeliveroastetta.
- VNK:n näkemys on, että luonnoksen 12 kuukauden siirtymäaika on tarpeettoman pitkä. Lyhyempi siirtymäaika, esimerkiksi 9kk olisi riittävä.

