



Sisäministeriö

kirjaamo@intermin.fi

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö 3.7.2024, VN27332/2023

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN LAUSUNTO EHDOTUKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE UUTTA RAHAPELIJÄRJESTELMÄÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Sisäministeriö on pyytänyt maa- ja metsätalousministeriön lausuntoa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi. Maa- ja metsätalousministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta.

Ehdotukseen sisältyvässä uudessa rahapelilaissa säädettäisiin toimiluvanvaraisesta rahapelitoiminnasta ja sen valvonnasta Suomessa. Lisenssijärjestelmässä rahapeliyhtiöt voisivat hakea lupa- ja valvontaviranomaiselta toimilupaa rahapelien toimeenpanemiseksi Suomessa. Ehdotuksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja sekä parantaa kysynnän kanavoitumista lailla säänneltyyn rahapelijärjestelmään.

Ehdotuksen mukaan rahapelejä voisi toimeenpanna yksinoikeustoimiluvalla tai rahapelitoimiluvalla. Lisäksi rahapeleissä käytettävien peliohjelmistojen toimittaminen edellyttäisi peliohjelmistotoimilupaa. Toimiluvan haltijoiden pitäisi suorittaa vuosittain valvontaviranomaiselle valvontamaksu. Yksinoikeustoimiluvan piiriin jäisivät raha-arpajaiset, veikkaukset, totopelit sekä fyysiset raha-automaatit ja kasinopelit. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että Veikkauksella olisi yksinoikeus esimerkiksi lottopelisiin ja raaputusarpoihin. Ehdotettu uusi rahapelilaki sisältäisi myös säännökset muun muassa markkinoinnista, markkinoinnissa kielletyksi katsottavista keinoista ja tavoista, markkinoinnin yhteydessä annettavista tiedoista, sponsoroinnista sekä suoramarkkinointikielloista.

Ehdotus hallituksen esitykseksi on valmisteltu sisäministeriön 24.10.2023 asettaman lainsäädäntöhankkeen työryhmässä. Kyseisessä työryhmässä oli jäsen ja varajäsen myös maa- ja metsätalousministeriöstä. Työryhmän työtä ohjasi linjauksillaan valtiosihteeristä koostunut poliittinen ohjausryhmä, jossa oli jäsenenä myös maa- ja metsätalousministeriön valtios sihteeri.

Ehdotetun uuden rahapelijärjestelmän taustalla on pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma, jonka mukaan Suomen rahapelijärjestelmää uudistetaan avaten sitä lisenssimallilla kilpailulle viimeistään 1.1.2026. Hallitusohjelman mukaan lisenssijärjestelmän piiriin kuuluisivat lähtökohtaisesti online-kasinopelit ja online-vedonlyönti. Hallitusohjelman mukaan Veikkaukselle jäävä yksinoikeustoiminta ja kilpailluilla markkinoilla oleva

toiminta eriytetään eri yhtiöihin saman konsernin sisällä. Lisäksi hallitusohjelman mukaan lisenssijärjestelmään siirryttäessä tehostetaan rahapeli-toimialan valvontaa, turvataan valvonnan riittävät resurssit ja estetään tehokkaasti muun muassa rahanpesu ja tulosmanipulaatio sekä varmistetaan rahapelihaittojen ehkäisemisen riittävät resurssit julkisella sektorilla ja järjestösektorilla.

Hallitusohjelman mukaan uudistuksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta. Ehdotetun uuden rahapelilain tavoitteena on lisäksi estää rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset. Esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti mahdollistaa kuluttajalle pelaamisen eston hankkiminen yhdeltä alustalta kaikkiin toimiluvanvaraisiin rahapeleihin. Ehdotetun uuden rahapelilain tavoitteena on lisäksi varmistaa rahapelien markkinointia koskevilla säännöksillä, ettei markkinoinnilla edistetä haittoja aiheuttavaa pelaamista, eikä alaikäisille kohdisteta suoraan rahapelien markkinointia.

Yleistä

Suomessa on vallinnut laaja yksimielisyys siitä, että vallitsevaa rahapelijärjestelmää on tarpeen kehittää, mutta keinoista tämän toteuttamiseksi ei sen sijaan ole ollut yksimielisyyttä. Terveyden- ja hyvinvointilaitoksen tekemien tutkimusten tulosten mukaan yhä harvempi pelaa rahapelejä, mutta samaan aikaan peliongelmat ovat lisääntyneet ja paljon pelaavien osuus pelikatteesta on suuri ja näyttää olevan kasvussa. Ulkomaisten nettipelien pelaaminen ei ole aivan viime vuosina yleistynyt, mutta on nykyisin merkittävästi yleisempää kuin esimerkiksi 2010-luvun alkupuolella.

Toimilupajärjestelmään (lisenssijärjestelmään) liittyvät linjaukset ja toimilupajärjestelmän piiriin sisällytettävät rahapeliryhmät

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rahapelilaki. Rahapelien toimeenpano olisi sallittua vain rahapelilaissa säädetyin edellytyksin. Rahapelien toimeenpanon edellytyksenä olisi joko yksinoikeustoimiluvan tai rahapeli-toimiluvan hakeminen ja luvan saaminen luvassa yksilöityyn rahapeli-toimintaan. Rahapelien toimeenpanossa käytettävien peliohjelmistojen toimittaminen edellyttäisi peliohjelmistotoimiluvan hakemista.

Yksinoikeustoimilupa (Veikkaus Oy) voitaisiin myöntää raha-arpajaisten ja veikkauspelien, raha-automaattien ja fyysisten kasinopelien sekä totopelien toimeenpanoon. Rahapeli-toimilupa voitaisiin puolestaan myöntää kiinteäkertoimisen vedonlyönnin, muuttuvakertoimisen vedonlyönnin, sähköisesti välitettävien kasinopelien, sähköisen rahabingon, sähköisesti välitettävien raha-automaattipelien sekä yhdistelmäpelien toimeenpanoon. Rahapeli-toimiluvan haltijat toimisivat kilpailluilla rahapelimarkkinoilla.

Hallituksen esitysluonnoksen valmistelun kuluessa on arvioitu toimilupajärjestelmän kattavuutta. Hallitusohjelman mukaan toimilupajärjestelmään piiriin kuuluisivat lähtökohtaisesti online-kasinopelit ja online-vedonlyönti. Hallitusohjelma ei kuitenkaan sisällä kirjausta siitä, mitkä rahapelit jäivät toimeenpantaviksi Veikkaus Oy:n yksinoikeudella.

Rahapelien peliryhmäjakoja joko yksinoikeudella tai toimilupaperusteisesti toteutettaviksi on arvioitu esityksessä uudistukselle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta. Yksinoikeustoimiluvan piiriin jäisivät raha-arpajaiset, veikkauspelit, totopelit sekä fyysiset raha-automaatit ja kasinopelit. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että Veikkauksella olisi yksinoikeus esimerkiksi lottoon, totopeleihin ja raaputusarpoihin.

Maa- ja metsätalousministeriö yhtyy hallituksen esitysluonnoksessa esitettyyn näkemyksen siitä, että kilpaillun toimilupamarkkinan rajaaminen ainoastaan verkon välityksellä toimeenpantaviin vedonlyöntipeleihin ei ole tarkoituksenmukaista, sillä kyseisissä vedonlyöntipeleissä ja fyysisissä myyntipisteissä tarjotuissa vedonlyöntipeleissä on kyse samoista peleistä, joiden välinen ero liittyy yksinomaan pelien myyntikanavaan. Myös kansainvälisen vertailun perusteella on yleistä, että fyysinen myyntikanava sisältää kilpailtuun toimilupamarkkinaan.

Totopelit ja rahapeliryhmäjako

Hallitusohjelman eräänä tavoitteena on varmistaa hevostalouden toimintaedellytykset. Myös toimintaedellytysten turvaamisen kannalta on olennaista, miten rahapelijärjestelmä uudessa mallissa koostuu. Hallitusohjelman mukaan lisenssijärjestelmän piiriin kuuluisivat lähtökohtaisesti online –kasinopelit ja online –vedonlyönti. Sen sijaan hallitusohjelma ei sisällä kirjausta Veikkaus Oy:n yksinoikeuteen kuuluvista rahapeleistä tai esimerkiksi totopelien sijoittumisesta uudessa järjestelmässä. Myöskään esiselvityshankkeessa ei ole otettu kantaa totopelien sijoittumiseen.

Veikkaus Oy:n yksinoikeuden nojalla toimeenpanemien totopelien kanavointiaste on nykyisin erittäin korkea ja totopelien pelaaminen järjestelmän ulkopuolisilla rahapelisivustoilla on vähäistä. Edellä sanotun perusteella on esitysluonnoksen valmistelun yhteydessä katsottu, ettei totopelien sisällyttäminen toimilupajärjestelmän piiriin ole perusteltua rahapelihaittojen torjunnan ja toimilupajärjestelmän käyttöönoton tavoitteiden näkökulmasta. Rahapelihaittojen torjunnan kannalta ei ole arvioitu olevan tarkoituksenmukaista lisätä kilpailua sinne, missä sitä ei jo ole.

Suomen Hippos ry on valmistelutyön aikana esittänyt totopelien sisällyttämistä kilpailtuun toimilupajärjestelmään (lisenssijärjestelmä), jolloin järjestön mukaan voitaisiin paremmin pitkällä aikajänteellä varmistaa hevos pelaamisen kiinnostavuus ja hevos pelaamisen ja urheilun kehittyminen positiiviseen suuntaan. Järjestö on myös pitänyt tärkeänä, että muuttuvakertoiminen hevos pelaaminen tulisi järjestää siten, että muodostettaisiin yksi yhteinen 'pooli' kaikkien hevos pelien lisenssihaltijoiden kesken. Yhdistämällä usean lisenssihaltijan hevos pelit yhteen, varmistettaisiin riittävä poolin koko eli likviditeetti, mikä tekisi vedonlyönnistä kiinnostavamman pelaajille.

Voimassa olevassa rahapelien monopolijärjestelmässä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen myönnettävien avustusten (valtioneuvoston tukien) osalta oikeutus myöntää valtaosa hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen tarkoitetuista avustuksista (ml. kohteet, määrät, prosessi) perustuu Euroopan komission nimenomaisesti päätöksiin (SA.46556 (2016/N), SA.63553 (2021/N), SA.107613 (2023/N)). Oikeusperustana komission päätöksen mukaisten valtioneuvoston tukien (valtioneuvoston tukien) myöntämiselle on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artikla. Valtioneuvoston päätös on voimassa vuoden 2028 loppuun asti. Mikäli hevostalouden tukijärjestelmä säilyisi nykyisen kaltaisena, tuen hyväksymiselle myös jatkossa (yksinoikeusjärjestelmässä) ei todennäköisesti olisi esteitä.

Jos hevos pelit sijoittuvat tulevassa uudistuksessa kilpailtuun toimilupajärjestelmään (lisenssijärjestelmä) ja hevossektori (Suomen Hippos ry ja/tai raviradat) tulee toimijaksi markkinoille, edellä mainittu komission valtioneuvoston päätös tulee uudelleen arvioitavaksi. Hyväksynnän pohjana on aina notifikaation tietoihin pohjaava kokonaisarvio. Tässä tilanteessa hevosalan on syytä varautua siihen, että nykyiset valtioneuvoston tukien piteet eivät enää ole mahdollisia. Tällä hetkellä komission hyväksymät hevos talouden valtioneuvoston tukien (valtioneuvoston tukien) myönnetään toiminta-, palkinto- ja investointitukina keskusraviradalle (Vermo Oy) ja 18:lle maakuntaraviradalle. Ko. tukimuodot muodostavat yhteensä

n. 80 % vuosittain hevostalouden edistämiseen myönnettävistä avustuksista. Suomen Hippos ry:lle myönnettyä erityisavustusta ei ole katsottu valtiontueksi.

Edellä kuvattua, mahdollista yhteispoolijärjestelyä on arvioitu lainsäädäntöhankkeen yhteydessä. Asiantuntijoiden mukaan järjestelyyn saattaisi sisältyä kilpailuoikeudellisesti ongelmallisia elementtejä. Pooliin kuulumisen voisi tuoda etuja, jollaisia pooliin kuulumattomilla yrityksillä ei ole mahdollista saavuttaa. Poolin kaltainen järjestely saattaisi vähentää kokonaisuutena kilpailua hevospelien markkinalta.

Kysymys kilpailtuun toimilupajärjestelmään sisällytettävistä peleistä on keskeinen koko hankkeen tavoitteiden ja vaikutusten näkökulmasta. Maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä, että rahapelien sijoittelussa eri ryhmiin otetaan huomioon lainsäädäntöhankkeelle asetettujen tavoitteiden ohella näiden kokonaisvaikutukset mm. elinkeinotoiminnalle sekä eri rahapelimuotojen keskinäinen perusteltavuus sijoittumisesta erityisesti pelihaittariskin näkökulmasta.

Rahapelien markkinointi

Maa- ja metsätalousministeriö pitää kannatettavana hallituksen esitysluonnoksen lähtökohtaa siitä, että markkinoinnin on oltava sisällöltään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista ja vastuullista sekä että pelien henkilökohtainen markkinointi ilman henkilön nimenomaista suostumusta kielletään. Esitysehdotuksen valmistelun kuluessa on arvioitu erilaisia sääntelyn toteuttamisvaihtoehtoja hallitusohjelman rahapelihaittojen torjuntaa ja kanavointiasteen parantamista koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sääntelyvaihtoehtona markkinoinnin sisällöllinen rajoittaminen on ehdotuksessa arvioitu vastaavan hyvin suurelta osin voimassa olevaa lainsäädäntöä. Rahapelihaittojen torjunnan kannalta arvioitiin valmistelun kuluessa tarkoituksenmukaiseksi, että markkinoinnin sisältöä säänneltäisiin voimassa olevan arpajaislain 14 b §:n kaltaisesti ja että vältettäisiin erityisesti elämyksellistä ja pelaamiseen kannustavaa markkinointia.

Valmistelun yhteydessä katsottiin kuitenkin, että televisio- ja radiomainnon osalta ajallisten rajoitusten asettamisella ja markkinoinnin täyskiellolla olisi järjestelmän kanavointikykyä heikentävä vaikutus. Markkinoinnin rahapelihaittoja aiheuttavaa vaikutusta on sen sijaan esityksessä pyritty vähentämään markkinoinnin sisältöä koskevilla säännöksillä.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää perusteltuina uuteen rahapelilakiin ehdotettuja säännöksiä toimilupajärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan ja markkinoinnin rajoittamisesta rahapelihaittojen torjumiseksi ja kysynnän ohjaamiseksi ehdotetulla lailla säänneltyyn toimintaan.

Rahapelitoiminnan valvonta

Hallituksen esitysluonnoksen valmistelun yhteydessä arvioitiin lupa- ja valvontaviranomaisen sijoittumista.

Uusi erillinen ja itsenäinen rahapelivirasto olisi ollut Pohjoismaissa omaksutun mallin mukainen ratkaisu. Myös nyt ehdotettua rahapelijärjestelmän uudistusta edeltäneessä esiselvityksessä katsottiin, että toimilupajärjestelmän käyttöönotosta aiheutuvat uudet viranomaistehtävät synnyttäisivät tarpeen kokonaan uuden itsenäisen viraston perustamiselle, jolle kuuluisi kokonaisvastuu rahapelitoiminnan valvonnasta Suomessa. Uutta virastoa perustettaessa syntyisi kuitenkin hallinnollisia kuluja verrattuna tilanteeseen, jossa lupa- ja valvontatoiminto organisoitaisiin johonkin toiminnassa olevaan virastoon.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää perusteltuna ehdotettua ratkaisua lupa- ja valvontatoiminnan sijoittamisesta uuteen. 1.1.2026 toimintansa aloittavaan Lupa- ja valvontavirastoon, jonne ollaan keskittämässä muitakin vastaavan kaltaisia tehtäviä. Vuoden 2026 loppuun asti Poliisihallitus toimisi toimivaltaisena valvontaviranomaisena.

Maa- ja metsätalousministeriön kannattaa esitykseen sisältyviä ehdotuksia valvontaviranomaisen monipuolisista toimivaltuuksista. Uudessa rahapelilaissa säädettäisiin myös valvontatyön kustannusten kattamiseksi toimiluvanhaltijoilta perittävästä vuosittaisesta valvontamaksusta ja sen määräytymisen perusteista. Yksinoikeustoimiluvan, rahapeli-toimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan haltijan tulisi suorittaa kalenterivuositain määrättävä valvontamaksu. Valvontamaksu voitaisiin poikkeuksellisesti määrätä arvioimalla, jos viranomaisen ei saisi käyttöönsä valvontamaksun määrän laskemiseksi tarvittavia tietoja.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä sitä, että valvontaviranomaiselle osoitetaan riittävät resurssit muun muassa tietojärjestelmien luomiseen ehdotetussa uudessa rahapelilaissa sille osoitettujen tehtävien hoitamista varten.

Verotus

Toimilupajärjestelmään (lisenssijärjestelmään) siirtymisen johdosta muutettaisiin myös arpajaisverolakia ja tuloverolakia.

Toimilupajärjestelmän peruslähtökohtiin kuuluu, että myös toisesta valtiosta Suomeen toimiluvan perusteella tarjotuista rahapeleistä olisi suoritettava arpajaisveroa Suomeen. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan arpajaisverokannaksi 22 prosenttia rahapelien tuotosta. Valmistelun lähtökohtana verokannan määrittämisessä on ollut saavuttaa korkea kanavointiaste sekä samalla turvata korkea verokertymä.

Uudessa rahapelijärjestelmässä valtion rahapeli-toiminnasta saatavat tulot koostuisivat Veikkaus Oy:n valtiolle maksamasta osingosta ja yksinoikeustoimiluvasta valtiolle maksettavasta korvauksesta sekä toimiluvanhaltijoiden maksamasta arpajaisverosta. Esityksen mukaan Veikkaus Oy harjoittaisi arpajaislain nojalla yksinoikeudella rahapeli-toimintaa vielä vuoden 2026 loppuun saakka.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä hallituksen esityksessä ehdotetun mukaisesti sitä, että lähtökohtana verokannan määrittämisessä on mahdollisimman korkea rahapelien kanavointiaste samalla turvaten riittävä verokertymä, jolla voidaan kattaa myös rahapelihaitoista yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia.

Voimaantulo

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ehdotettu uusi rahapelilaki tulisi pääosin voimaan 1.1.2027, jolloin toimiluvanvarainen rahapeli-toiminta voisi käynnistyä siltä osin kuin toimilupia olisi siinä vaiheessa myönnetty. Koska kyseessä on täysin uusi rahapelilainsäädäntö, vuoden mittaisen siirtymäajan tavoitteena olisi muun muassa varmistaa, että lupaviranomaisella olisi riittävän pitkä aika toimilupahakemusten käsittelylle sekä myös toimialan valvontaan ja keskitettyyn peliestorekisteriin liittyvien tietojärjestelmä-uudistusten toteuttamiseksi. Maa- ja metsätalousministeriö pitää ehdotettua siirtymäaikaa perusteltuna ja tarpeellisena rahapelijärjestelmän uudistuksen toimeenpanon varmistamiseksi.

Kansliapäällikkö

Pekka Pesonen

Osastopäällikkö

Minna-Mari Kaila

VN/27332/2023-MMM-128

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: