



Esiselvityshanke: kanavointikykyinen rahapelijärjestelmä – vaihtoehtojen tarkastelu

Sisäministeriö on tänään asettanut esiselvityshankkeen arvioimaan rahapelien toimeenpanoa koskevaa yksinoikeusjärjestelmää.

Toimikausi

Hankkeen toimikausi on 5.1.– 15.4.2023.

Tausta

Arpajaislain (1047/2001) tarkoituksena 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. Nykyisin lain tavoitteiden on katsottu parhaiten toteutuvan yksinoikeuteen perustuvassa rahapelijärjestelmässä. Veikkaus Oy:llä on arpajaislaissa säädetty yksinoikeus toimeenpanna rahapelejä. Laissa ja sen nojalla annetuissa asetuksissa säädetään muun ohella rahapelien eri toimeenpanomuodoista, markkinoinnista ja rahapelitoiminnan valvonnasta lain tavoitteiden toteuttamiseksi.

Euroopan unionissa ei ole rahapelien toimeenpanoa koskevaa yhteistä lainsäädäntöä, vaan kullakin jäsenvaltiolla on oikeus toteuttaa omaa rahapelipolitiikkaa, valita oma rahapelijärjestelmänsä ja antaa sen toimeenpanoa koskeva normistonsa. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kuitenkin asetettu edellytyksiä erilaisille rahapelijärjestelmille. Kansallisesta liikkumavarasta huolimatta järjestelmien on oltava yhteensopivia Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT) turvattujen sisämarkkinoiden perusvapauksien kanssa. Esimerkiksi monilupajärjestelmien on toimittava läpinäkyvästi ja syrjimättömästi ja toisaalta yksinoikeuteen perustuvat rahapelijärjestelmät eivät voi perustua jäsenvaltion taloudellisiin intresseihin.

Kaikissa jäsenvaltioissa on rajoitettu rahapelien toimeenpanoa. Käytännössä käytetyt järjestelmävaihtoehdot ovat lisenssi- tai monopolijärjestelmä tai näiden yhdistelmä. Euroopan unionin tuomioistuin on vahvistanut, että SEUT-sopimuksessa määrättyihin perusvapauksiin kuuluvat myös rajat ylittävät rahapelit.

Suomessa yksinoikeusjärjestelmän säilyttäminen arpajaislain uudistuksilla poikkeaa niistä rahapelipoliittisista perusratkaisuista, joita muissa EU-maissa on tehty. Esimerkiksi Ruotsissa siirryttiin lisenssijärjestelmään vuonna 2019. Euroopan talousalueen maista ainoastaan Suomessa ja Norjassa on käytössä laaja rahapelaamista koskeva yksinoikeusjärjestelmä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

0295 480 171
+358 295 480 171

09 160 44635
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@govsec.fi
www.intermin.fi

Rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen osalta tutkimustietoa lisenssi- ja yksinoikeuspohjaisten järjestelmien eroista on rajatusti saatavilla. Järjestelmää olennaisempaa rahapelihaittojen torjunnan kannalta vaikuttaisi olevan se, miten rahapelitarjontaa säännellään ja ohjataan.

Veikkaus Oy tilitti valtiolle tuottona 680 miljoonaa euroa vuonna 2021. Lisäksi Veikkaus Oy maksoi arpajaisveroa noin 60 miljoonaa euroa. Rahapeli-toiminnan tuotolla on käytännössä ollut huomattava yhteiskunnallinen merkitys ja sillä on rahoitettu laaja-alaisesti erilaisia yleishyödyllisiä ja muita laissa säädettyjen käyttötarkoitusten mukaisia toimintoja. Rahapeli-toiminnan tuotto on viime vuosina vähentynyt rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevien tehostamistoimenpiteiden ja pelaamisessa tapahtuneiden muutosten, kuten digitalisoitumisen johdosta. Eduskunnassa on parhaillaan käsittelyssä hallituksen esitys, jossa ehdotetaan, että Veikkaus Oy:n tuotto käytettäisiin jatkossa yleiskatteellisena valtion talousarvion mukaisiin menoihin ilman laissa säädettyjä käyttökohteita (HE 255/2022 vp).

Arviot yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisiin rahapeleihin hävityn rahan määrästä vaihtelevat, mutta sen on arvioitu olevan vuosittain noin 250-300 miljoonaa euroa. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen rahapelaamiseen suuntautuva kysyntä kohdistuu erityisesti verkon välityksellä tarjottaviin vedonlyönti- ja kasinopeleihin. Veikkaus Oy on osavuositarkastuksessaan (29.8.2022) esittänyt arvioita yhtiön markkinaosuudesta ja yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen määrästä. Suomen digitaalisen rahapelaamisen markkinoista Veikkaus Oy:n osuus on laskenut yhtiön oman arvion mukaan noin 54%:iin ja kilpaillun digimarkkinan osalta noin 40%:iin. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan rahapelaamisen määrää ja yleisyyttä selvitetään muun muassa väestökyselyin. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle pelaava väestönosuus on viime vuosina vaikiintunut noin 5-6 %:iin.

Arpajaislain vuoden 2022 alussa voimaan tulleessa uudistuksessa lakiin lisättiin useita yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä tukevia ja rahapelihaittojen torjuntaa tehostavia säännöksiä. Eduskunnassa käsittelyssä olevalla tuoton käyttötarkoituksia muuttavalla arpajaislain uudistuksella on katsottu olevan yhteiskunnallista merkitystä sen tukiessa rahapelihaittojen torjuntaa nykyistä mallia paremmin. Kuluvalle vaalikaudella rahapelihaittojen torjuntaa on vahvistettu myös toukokuussa julkaistulla rahapelipoliittisella ohjelmalla. Lisäksi Veikkaus Oy on vaalikauden kuluessa toteuttanut useita rahapelihaittojen torjuntaa vahvistavia toimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden vaikutuksista yksinoikeusjärjestelmän kykyyn ohjata rahapelikysyntää Veikkaus Oy:n tarjontaan, järjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan rahapelaamisen määrään ja rahapelihaittojen torjuntaan on tärkeää seurata ja arvioida.

Tavoite ja tehtävä

Hankkeen tavoitteena ja tehtävänä on arvioida yksinoikeusjärjestelmän nykytila suhteessa arpajaislaissa säädettyihin tavoitteisiin, tarkastella esiselvityksen kannalta relevanteissa maissa käytössä olevia rahapelijärjestelmiä ja arvioida erilaisten rahapelijärjestelmien yhteiskunnallisia hyötyjä ja haittoja. Tavoitteena on luoda tilannekuva ja laatia kartoitus erilaisista rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisista malleista poliittisen päätöksenteon tueksi. Hankkeessa kartoitetaan lainsäädäntöön, oikeudellisiin kysymyksiin, rahapeliin markkinointiin liittyviä sekä muita muutostarpeita, joita mahdollinen siirtyminen lisenssipohjaiseen rahapelijärjestelmään digitaalisessa pelaamisessa edellyttäisi. Hankkeessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota rahapelaamisesta aiheutuviin haittoihin, järjestelmän kanavointikykyyn, yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan rahapelaamisen määrään ja yleisyyteen ja Veikkaus Oy:n markkinaosuuteen eri rahapeleissä. Hankkeessa tarkastellaan erityisesti digitaalisen kanavan kasinopelejä ja vedonlyöntiä. Lisäksi kartoitetaan lisenssijärjestelmää koskevat EU-oikeudelliset reunaehdot ja ne seikat, millä eri tavoin lisenssijärjestelmä vaikuttaisi valtion tuloihin ja menoihin.

Organisointi

Selvityshenkilöiksi kutsutaan Harri Sailas, Riitta Matilainen, Mikko Alkio ja Tuija Brax, joiden tehtävänä on laatia raportti hankkeen toimeksiannon toteuttamiseksi. Selvityshenkilöiden puheenjohtajana toimii Harri Sailas. Selvityshenkilöiden tueksi asetetaan virkamiestyöryhmä, jonka jäseninä toimivat edustajat sosiaali- ja terveysministeriöstä, valtioneuvoston kansliasta, työ- ja elinkeinoministeriöstä, valtiovarainministeriöstä ja sisäministeriöstä. Virkamiestyöryhmän puheenjohtajana toimii edustaja sisäministeriöstä.

Työryhmän sihteereinä toimivat edustajat sisäministeriön poliisiosastolta, sosiaali- ja terveys-ministeriöstä ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolta. Työryhmän on kuultava eri asiantuntijoita.

Työryhmää asetettaessa on otettava huomioon naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 4 a §:n mukainen vaatimus vähintään 40 % sukupuolijakaumasta miesten ja naisten välillä.

Hankkeen tukena toimii poliittinen ohjausryhmä, joka seuraa hankkeen etenemistä. Ohjausryhmä muodostuu sisäministeriön, valtioneuvoston kanslian, sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä oikeusministeriön poliittisista valtiosihteereistä sekä sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäälliköistä ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston osastopäälliköistä:

valtiosihteeri Akseli Koskela, SM, puheenjohtaja

valtiosihteeri Juho Orjala, STM

valtiosihteeri Eila Mäkipää, STM

valtiosihteeri Vesa Vuorenkoski, VNK

valtiosihteeri Tuomo Puumala, OKM

valtiosihteeri Mikaela Nylander, OM

kansliapäällikkö Kirsi Pimiä, SM

kansliapäällikkö Veli-Mikko Niemi, STM

osastopäällikkö Kimmo Viertola, VNK

Kustannukset ja rahoitus

Sisäministeriö, valtioneuvoston kanslia sekä sosiaali- ja terveysministeriö vastaavat selvityshenkilöiden palkkioista aiheutuvista kustannuksista. Muilta osin kukin hankkeeseen osallistuva ministeriö vastaa omista kustannuksistaan.

Sisäministeriö Krista Mikkonen

Osastopäällikön sijaisena, poliisijohtaja Stefan Gerkman

Liitteet

-

Jakelu

Selvityshenkilöt
Ohjausryhmän jäsenet
Valtioneuvoston kanslia
Työ- ja elinkeinoministeriö
Maa- ja metsätalousministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Valtiovarainministeriö
Oikeusministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiedoksi

Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Poliisihallitus
Rahapeli-asioiden neuvottelukunta
Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos
Veikkaus Oy

VN/342/2023-SM-1

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: