

Asia: VN/27452/2020/

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?

-

Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

Väliotsikko: Julkinen hallintotehtävä; rahapelien toimeenpano

Veikkaus Oy:n ("Veikkaus") toimintaa keskeisesti sääntelevän arpajaislain (1047/2001) tarkoituksena on varmistaa rahapeleihin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Voimassa olevassa arpajaislaissa edellä mainittujen tavoitteiden on katsottu parhaiten toteutuvan säätämällä rahapelien toimeenpano yksinomaan valtion kokonaan omistamalle Veikkaukselle. Arpajaislaki asettaa Veikkaukselle veloitteet ja rajat, joiden puitteissa yhtiö liiketoimintaperusteisesti tarjoaa rahapelipalveluita Manner-Suomessa. Veikkauksella on lisäksi Fennica Gaming Oy -niminen tytäryhtiö, joka tarjoaa rahapelejä ja rahapeliiosaamista kansainvälisille yritysasiakkaille, kuten kansallisille rahapeliyhtiöille. Yhtiö toimii kaupallisin perustein.

Veikkaus toteaa, että sen toiminnassa ei ole kysymys sellaisesta viranomaisessa muutoin hoidettavasta tehtävästä tai toiminnasta, joka olisi siirretty julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Näin ollen soveltamisalan laajentamista Veikkauksen osalta ei lähtökohtaisesti voida yksiselitteisesti perustella mietinnössä esitetyllä tavalla perustuslain julkisuusperiaatteen näkökulmasta.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskemaan myös Veikkauksen toimintaa ei myöskään voi perustella sillä, että kysymyksessä olisi tehtävien hoidon organisointitapaa koskevasta ratkaisusta tai aiemmin viranomaisen tuottamasta palvelusta, jolla välillisesti mahdollisesti heikennettäisiin luottamusta julkishallintoon. Erityislaatuksena taloudellisena toimintana rahapelitoiminta on em. tavalla voimassa olevassa arpajaislaissa säädettyjen tavoitteiden toteuttamisen kannalta katsottu parhaiten toteutuvan säätämällä rahapelien toimeenpano yksinomaan valtion kokonaan omistamalle Veikkaukselle, jolle on säädetty arpajaislailla lakisääteisiä erityistehtäviä. Yhtiön toimintaan kohdistuvasta sääntelystä huolimatta rahapelitoiminta ei ole rinnastettavissa julkisyhteisöjen tarjoamiin palveluihin, eikä rahapelipalveluita toteuteta tai ole toteutettu julkisyhteisön toimesta.

Ennen vuonna 2017 arpajaislailla toteutettua rahapeliyhteisöjen yhdistymistä rahapelitoiminta Manner-Suomessa oli säädetty kolmen eri yhteisön yksinoikeudeksi: valtion omistamalle Veikkaus Oy:lle, julkisoikeudelliselle yhdistykselle Raha-automaattiyhdistys RAY, jonka omistivat 94 terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitettua yleishyödyllistä yhteisöä ja säätiötä ja Suomen Hippos ry:n omistama Fintoto Oy. Samalla lainmuutoksella aiemmin RAY:lle virkavastuulla kuulunut avustusten valmistelu ja valvonta julkisena hallintotehtävänä siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen perustettuun Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukselle. Olennaista nyt on, että rahapeliyhteisöjen yhdistämisen jälkeen Veikkaukselle ei ole kuulunut julkisia hallintotehtäviä.

Väliotsikko: Viranomaisvalvonta avoimuuden takeena

Nykyinen julkisuussääntely ja viranomaisvalvonta ovat Veikkauksen näkemyksen mukaan toimivia rahapelitoiminnan ja Veikkauksen valtio-omistajuuden näkökulmasta. Viranomaisilla on mahdollisuus kattavasti tarkastaa yhtiön toimintaan. Veikkauksen tiedossa ei ole, että viranomaiset olisivat kokeneet nykysääntelyn liian suppeaksi tai muutoin ongelmalliseksi. Veikkauksen toimintaan kohdistuu EU-oikeuden vaatimusten mukaisesti arpajaislain nojalla tiukka viranomaisvalvonta. Osana valvontaa Veikkaukselle on säädetty velvoite toimittaa rahapelitoimintaa säänteleville viranomaisille vuosittain yhtiön seuraavan vuoden talousarvio, tilinpäätösasiakirja, kertomus pelitoiminnan kehityksestä, kertomus toimista rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi, selvitys rahapelien markkinoinnista sekä selvitys yhtiön valtiolle tilittämästä tuotosta.

Myös kansalaisilla on oman oikeusturvaansa liittyvien asioiden lisäksi mahdollisuus kiinnittää valvojan viranomaisen huomion Veikkauksen toimintaan liittyviin kysymyksiin. Valvojan viranomaisen voi arpajaislain laajan tiedonsaantioikeutensa perusteella saada tarvitsemansa tiedot yhtiöltä ja arvioida saamiensa tietojen julkisuuden.

Väliotsikko: Kansainvälinen vertailu

Veikkaus tuo tässä yhteydessä esille kansainvälisenä vertailukohtana Ruotsin valtion omistaman rahapeliyhtiön (Svenska Spel -konserni). Asianmukaisilla yritysjärjestelyillä toteutettuna yhtiö toimii Ruotsissa sekä yksinoikeuden nojalla että toimiluvan perusteella. Konserni ei miltään osin kuulu Ruotsin julkisuuslainsäädännön piiriin.

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

Väliotsikko: Veikkauksen kannanotot 2019 ja 2022

Veikkaus on 16.9.2019 antanut lausunnon oikeusministeriön selvityksestä (2019:31) julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta. Lisäksi Veikkaus valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen pyynnöstä toimittanut asiasta näkemyksensä työryhmän alatyöryhmälle 28.4.2022.

Veikkaus viittaa aiempiin lausuntoihinsa ja toistaa näkemyksensä, ettei julkisuuslain soveltamisalaa tule laajentaa koskemaan Veikkaus-konsernia ja että nykyinen julkisuuslain mukainen sääntely on riittävä.

Väliotsikko: Rahapelilainsäädännön kokonaisuudistus

Aiemmissa lausunnoissa esille tuotujen seikkojen ohella Veikkaus korostaa rahapelilainsäädännön kokonaisuudistuksen merkitystä julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen arvioinnissa.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti Suomen rahapelimarkkinat on tarkoitus avata osittain lisenssijärjestelmässä eli toimilupajärjestelmässä tapahtuvalle kilpailulle. Hallitusohjelmassa todetaan, että osittaiseen lisenssijärjestelmään siirrytään viimeistään 1.1.2026. Lainvalmistelutyö on käynnissä (Sisäministeriön hanke SM053:00/2023).

Rahapelijärjestelmämuutos lähtökohtaisesti tarkoittaa, että toimilupa eli lisenssi myönnetään hakemuksesta jokaiselle hakijalle, joka täyttää lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Suomen rahapelimarkkinoille tulee siten uusia rahapeliyrityksiä.

Veikkaus säilyttäisi yksinoikeuden tarjota tiettyjä rahapelejä myös lisenssijärjestelmän käyttöönoton jälkeen sekä toimisi avoimilla lisenssimarkkinoilla erillisen tytäryhtiönsä kautta yhtenä toimiluvan haltijana. EU-oikeudesta seuraa, että Veikkauksen yksinoikeuden alainen rahapelitoiminta ja toimilupaperusteinen rahapelitoiminta on eriytettävä oikeudellisesti eri yhtiöihin.

Jaottelu yksinoikeuden alaisuuteen jäävien ja toimiluvanvaraisiin rahapeleihin perustuu rahapelipoliittisiin ja -oikeudellisiin näkökohtiin. EU:n jäsenvaltioissa on olemassa erilaisia kansallisia rahapelijärjestelmiä. Osassa jäsenvaltioita rahapelien tarjonta on avattu täysimääräisesti kaupallisille toimijoille ja osassa jäsenvaltioita on käytössä osittainen toimilupajärjestelmä kansallisen yksinoikeusyhtiön rinnalla, kuten Ruotsissa.

Hallitusohjelman mukaan lisenssijärjestelmään siirtyisivät nettikasino ja vedonlyönti ja täten Veikkauksen yksinoikeuteen jäisivät arvontapelit, kuten lottotyypiset pelit, fyysiset raha-automaatit ja fyysinen kasinotoiminta (käytännössä Helsinki Casino).

Väliotsikko: Kilpailulain 4a luvun 30 d §; kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta

Mietinnössä lähdetään siitä, että julkisuuslaki soveltuu myös ”julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla olevaa yhteisöä tai säätiötä ja näiden määräysvallassa olevia tytäryhteisöitä ja tytärsäätiöitä siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailulain (948/2011) 30 d §:n 1 momentissa tarkoitettua kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa”.

Veikkaus Oy kuuluu valtionyhtiönä kilpailulain 4a luvun kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalaan.

Mietinnössä todetaan edelleen, että ”kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvalla taloudellisella toiminnalla tarkoitettaisiin samaa kuin kilpailulain 30 d §:n 1 momentissa. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseksi onkin se, tarjotaanko tavaroita tai palveluja markkinaympäristössä. Markkinaympäristölle on luonteenomaista hintainformaation hyväksikäyttö tuotannossa, markkinapaikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata sekä toimijoiden mahdollisuus tehdä valintapäätöksiä hintainformaation pohjalta (HE 40/2013 vp, s. 31–32).”

Kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntelyn tarkoituksena on varmistaa, etteivät ao. laissa yksilöidyt, julkisen sektorin toimijat tai julkiseen sektoriin kytköksissä olevat toimijat voi estää tai vääristää markkinoiden kilpailuolosuhteita yksityisen elinkeinotoiminnan ja lopulta kuluttajien vahingoksi. Veikkauksen näkemys on, että kilpailuneutraliteettisääntely ja KKV:n toimivalta ovat riittävä mekanismi varmistamaan mm. valtionyhtiöiden toiminnan asianmukaisuuden ja viranomaiskontrollin kuhunkin yhtiöön mahdollisesti soveltuvan erityislainlainsäädännön, kuten arpajaislain, ohella. Veikkauksen aiemmin esiintuomalla tavalla KKV:n ohella Veikkauksen toimintaa valvoo rahapelien osalta Poliisihallitus ja lisäksi valtiontalouden tarkastusvirasto.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisessa valtion määräysvallassa oleviin osakeyhtiöihin on Veikkauksen näkemyksen mukaan kyse lähtökohtaisesti tarpeettomasta sääntelystä, joka olennaisesti vaikeuttaa yhtiöiden liiketoiminnan harjoittamista etenkin lainsäädännön tulkinnanvaraisuuden ja siitä johtuvan oikeudellisen epävarmuuden kuin myös hallinnollisen taakan takia.

Väliotsikko: Tulkinnanvaraisuus

Julkisuuslain soveltamisalan sitominen kilpailulain 30 d §:n määritelmään on Veikkauksen näkemyksen lähtökohtaisesti hyvin tulkinnanvaraista ja käytännössä ongelmallista. Mietinnössä esitetty julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen toisi mitä ilmeisimmin Veikkauksen rahapeliliiketoiminnasta merkittävän osan julkisuuslain soveltamisalan piiriin rahapeliuudistuksen jälkeenkkin sillä perusteella, että kyse on yksinoikeuden nojalla harjoitettavasta toiminnasta.

Veikkaus toteaa, ettei mietinnössä ole selvitetty riittävästi julkisuuslain soveltamisalan laajentamista vaikutuksia valtionyhtiöihin ylipäätään eikä tätä kautta tavoiteltavan päämäärän suhdetta arpajaislakiin. Markkinavaikutuksia ja vaikutuksia Veikkauksen tai muiden valtionyhtiöiden toimintaan ja hallinnollisiin kustannuksiin ei myöskään ole selvitetty.

Todettakoon, että Veikkauksen pelikate oli vuonna 2022 noin 1070 milj. euroa. Tämän lisäksi Suomesta pelataan ulkomaisten, ei-luvallisten toimijoiden pelejä 500 milj. euron pelikatteen edestä vuositasolla (ns. yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle hävitty rahamäärä). Osittaiseen lisenssijärjestelmään siirtymisen arvioidaan tarkoittavan, että noin kolmannes kokonaisvolyymistä on toimilupamarkkinassa. Kun nyt työryhmän mietinnössä esitetyllä tavalla julkisuuslain soveltamisala laajennettaisiin koskemaan osittain tulevaa Veikkaus-konsernia, laajentamisen vaikutukset on välttämätöntä arvioida osana lakihankkeen taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Rahapeliin tarjoamisessa on kysymys tuotteiden tarjoamisesta markkinoilla ao. tuotteita koskevan erityissääntelyn puitteissa. Rahapelisääntelyä tarvitaan, jotta pelien tarjonta on vastuullista ja väärinkäytöksiä ja rikoksia voidaan ehkäistä. Rahapeliin tarjonta on markkinamallista riippumatta hyvin kaukana julkisuuslain ja julkisuusperiaatteen ytimestä.

Se seikka, että Veikkauksella on yksinoikeus tarjota tiettyjä rahapelejä myös Suomen rahapelijärjestelmän uudistamisen jälkeen, ei tarkoita, etteikö asianomaisten pelien tarjonnassa olisi kyseessä ”kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta”.

Kilpailuoikeudellisesti tarkastellen voidaan pikemminkin katsoa, että rahapelit kuuluvat rahapelimarkkinaan riippumatta siitä, miten Suomessa EU-oikeuden sallimissa rajoissa päätetään järjestää rahapelien tarjonta. Merkityksellistä tässä suhteessa ei ole, onko asiakkaan pelaama rahapeli yksinoikeustoimijan tuoteportfoliossa vai toimiluvan saaneen rahapeliyhtiön tarjoama. Toisin ilmaistuna eri rahapelimuodot kilpailevat keskenään ja täyttävät samaa pelaamisen tarvetta (kysynnän ristijousto). Kaikkia pelejä tarjotaankin ”markkinaympäristössä”. Kun näin on, Veikkauksen näkemyksen mukaan julkisuuslain soveltamisalan laajentuminen sen toimintaan on vähintäänkin epäselvää. Todettakoon vielä, että voimassa olevan lainsäädännössä ulkomaille pelaamista ei ole kielletty, mikä lisää asiakkaan valintamahdollisuuksia ja korostaa markkinoiden kilpailullista luonnetta.

Jatkovalmistelussa on syytä tarkentaa, mitä julkisuuslain kontekstissa ja ottaen huomioon eri markkina- ja toimintaympäristöt tarkoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvalla taloudellisella toiminnalla. Veikkaus korostaa lisäksi, että säädösvalmistelun jatkovaiheessa on tärkeää arvioida se, miten soveltamisalan laajentaminen vaikuttaisi etenkin osakeyhtiömuotoisten yhteisöjen liiketoiminnan harjoittamisen edellytyksiin markkinoilla.

Väliotsikko: Hallinnollisen taakan lisääntyminen

Julkisuuslain soveltamisalan ulottaminen Veikkauksen yksinoikeusliiketoimintaan vaikeuttaa olennaisesti koko konsernin liiketoimintaa siten, että juuri kilpailuneutraliteettiperiaatteen aito ja tasapuolinen soveltuminen vaarantuu. Konsernia johdetaan kokonaisuutena, vaikka siinä onkin eri liiketoiminta-alueita ja niistä vastaavia tytäryhtiöitä. Konsernissa on väistämättä runsaasti asiakirjoja ja tiedostoja, jotka koskevat konsernin koko liiketoimintaa. Näiden laatiminen julkiseen, ei-liikesalaisuuksia sisältävään muotoon on mittava ja hallinnollisesti raskas prosessi aiheutuvien kustannusten ohella. Lisäksi se synnyttää liiketoiminnan kehittämisen näkökulmasta merkittävää oikeudellista epävarmuutta.

Julkisuuslain laajentaminen esitetyllä tavalla väistämättä lisää yritysten hallinnollista taakkaa ja lisää kustannuksia mahdollisten tietojärjestelmien ja henkilöstöressurssien lisätarpeina. Virkavastuun laajentaminen yrityksen henkilöstöön julkisuuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisessa ei olisi ongelmattonta ja soveltuisi huonosti yrityksen henkilöstön työsopimus pohjaisiin työsuhteisiin ottaen huomioon, ettei Veikkauksen kaltaisella yrityksellä ole julkisia hallintotehtäviä.

Veikkaus kiinnittää edelleen huomiota pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan, jossa hallitus sitoutuu siihen, että yritysten hallinnollinen taakka ei hallituskauden aikana kasva. Hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on liian sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. Työryhmä mietinnön mukainen julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen tarkoittaisi merkittävää hallinnollisen taakan lisäämistä useille yhtiöille mukaan lukien Veikkaus ilman lain tarkoituksessa haettuja etuja.

Lisäksi hallitusohjelman mukaisesti julkisuuslain muutosten osalta olisi kiinnitettävä erityistä huomiota lainsäädännön yritysvaikutusten sekä kustannus- ja kilpailukykyvaikutusten arviointiin, jotta uudella sääntelyllä yrityksille tuleva hallinnollinen taakka ja kustannukset tunnistetaan. Tämä on korostetun tärkeää rahapelitoiminnan ja rahapelijärjestelmän uudistamisen näkökulmasta.

Väliotsikko: Mahdollisuus poiketa julkisuuslaista

Jos vastoin Veikkauksen näkemystä julkisuuslain soveltamisala laajenisi koskemaan Veikkausta sen yksinoikeustoiminnan osalta, yhtiö pitää välttämättömänä, että rahapelilainsäädäntöön otetaan säännökset, joilla poiketaan julkisuuslain sääntelystä.

Väliotsikko: Lopuksi

Veikkaus viittaa lopuksi soveltamisalan laajentamisen osalta työryhmässä jätettyihin Ida Sulinin, Kirsi Mantereen, Kalle Tervon ja Kari Klemmin näkemyksiin ja katsoo niissä esille nostetut seikat tältä osin asianmukaisiksi.

Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

Veikkaus toteaa tässä yhteydessä, etteivät salassapitoperusteet riitä korjaamaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen liittyviä olennaisia epäkohtia.

Muut mietinnön ehdotukset

Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaationne näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?

-

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

-

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

-

5 luku

-

6 luku

-

7 luku

-

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Mikkola Jarkko
Veikkaus Oy