

Valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

1. Yleistä

Arpajaislain (1047/2001) 11 §:n mukaan Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseen. Lain 13 c §:n 1 momentin mukaan 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. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään siitä, kuinka suuri osuus rahapelejä toimeenpantaessa kertyvistä pelimaksuista on maksettava pelaajille voittona, miten voitot on pyöristettävä sekä miten perimättä jääneet voitot on jaettava. Kyseiset säännökset on annettu 1.1.2017 voimaan tulleella valtioneuvoston asetuksella Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta (1414/2016).

2. Pelaajille pelimaksuista voittona maksettava osuus eli palautusprosentti

Asetuksen 2 ja 3 §:ssä säädetään pelimuodosta riippuen joko pelityypeittäin tai pelituotekohtaisesti pelimaksuista voittona pelaajille maksettavista keskimääräisistä kalenterivuositaisista osuuksista eli niin sanotuista pelien palautusprosentista. Osuudet on ilmaistu vaihteluvälinä, jossa Veikkaus Oy:n on kalenterivuositain voittoja maksaessaan pysyttävä. Rahapeleistä pelaajille maksettavat osuudet on ryhmitelty asetuksen eri pykälissä siten, että 2 §:ssä säädetään raha-automaattien, erityisautomaattien, kasinopelien, veikkauspelien, vedonlyöntipelien ja raha-arpajaisten pelimaksuista pelaajille voittona maksettavista osuuksista. Asetuksen 3 §:ssä säädetään puolestaan totopelien pelimaksuista pelaajille voittona maksettavista osuuksista.

Arpajaislain tavoitteena on rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäiseminen ja vähentäminen. Rahapelin palautussuhde on keskeinen pelin palkitsevuutta määrittelevä ominaisuus. Rahapelin korkea palautussuhde voi lisätä pelin houkuttelevuutta ja siten peliin sisältyvää haittariskiä. Rahapelin palautussuhteesta säätäminen asetuksella on yksi keino, jolla valtiovalta ohjaa rahapelitoimintaa haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen perustuvien rahapelipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

3. Esitettävät muutokset

Asetuksella muutettaisiin voimassa olevan asetuksen 2 §:n 9 kohtaa, jossa säädetään kiinteäkertoimisen vedonlyönnin palautusprosentista. Lisäksi 2 §:n 10 kohdan säännös tapahtuma-aikaisen vedonlyönnin palautusprosentista ja 11 kohdan säännös virtuaalisen vedonlyönnin palautusprosentista

poistettaisiin. Säännösten poistamisen johdosta pykälään sisältyvien eri rahapelityyppien ja rahapeli-palautusprosenttisäännösten numerointia muutettaisiin. Teknisesti muutokset toteutettaisiin muuttamalla 2 § kokonaisuudessaan, vaikka sisällöllisesti muutokset koskisivat ainoastaan edellä mainittujen pelityyppien palautusprosentteja. Numeroinnin muuttamisen seurauksena asetuksella ehdotetaan muutettavaksi myös voitto-osuuksien tasausta koskevaan 4 §:n 2 momenttiin sisältyvä viittaus palautusprosentteja koskeviin 2 §:n säännöskohtiin. Myös tämä muutos toteutettaisiin teknisesti muuttamalla koko pykälä, vaikka esitettävä muutos koskisi sisällöllisesti ainoastaan kyseistä viittaussäännöstä. Lisäksi rahapelitoiminnan valvontaan liittyvää 16 §:ää tulosten vahvistamispyytäkirjasta muutettaisiin siten, että virallisen valvojan vahvistamassa vahvistamispyytäkirjassa tulisi mainita pykälässä mainittujen rahapeli kilpailujen tulosten sijaan rahapeli tulokset. Myös tämä muutos toteutettaisiin teknisesti muuttamalla koko pykälä.

4. Yksityiskohtaiset perustelut

4.1. Asetuksen 2 § raha-automaattien, erityisautomaattien, kasinopeli, veikkauspeli, vedonlyöntipeli ja raha-arpajaisten pelimaksuista pelaajille voittona maksettavista osuuksista

4.1.1. Kiinteäkertoimisessa vedonlyönnissä pelaajille maksettava voitto-osuus (9 kohta)

Asetuksella muutettaisiin 2 §:n 9 kohtaa siten, että kiinteäkertoimisessa vedonlyönnissä pelaajille voittona maksettavan palautusprosentin sallittu vaihteluväli nostettaisiin voimassa olevan asetuksen mukaisesta 70-90 prosentista 70-95 prosenttiin. Samalla pykälästä poistettaisiin tapahtuma-aikaisen vedonlyönnin palautusprosenttia koskeva 10 kohta. Jatkossa 9 kohdassa säädettäisiin kummankin pelimuodon osalta yhtenäisestä kiinteäkertoimisen vedonlyönnin palautusprosentista.

Asetusmuutos liittyy Veikkaus Oy:n toimeenpanemien vedonlyöntipeli uudistukseen. Sisäministeriössä on esitettävän asetusmuutoksen lisäksi samanaikaisesti valmistelussa Veikkaus Oy:n rahapeli pelisäännöistä annetun sisäministeriön asetuksen muutosesitys, jossa asetukseen sisältyviin vedonlyöntipeli sääntöihin esitetään tehtäväksi pääosin kiinteäkertoimista (Veikkaus Oy:n Pitkäveto) sekä tapahtuma-aikaista vedonlyöntiä (Veikkaus Oy:n Live-veto) koskevia muutoksia. Tällä hetkellä kumpaakin peliä toimeenpannaan erillisinä rahapelituotteina ja myös niiden toimeenpanossa noudatetaan erillisiä sisäministeriön asetuksella annettuja pelisääntöjä.

Asetusmuutokset mahdollistaisivat vedonlyöntipeli uudistamisen tavalla, jossa Veikkaus Oy:llä olisi jatkossa ainoastaan yksi kiinteäkertoiminen vedonlyöntipeli Pitkäveto. Pitkäveto sisältäisi edellä mainittuina vedonlyönnin molempina pelimuotoina sekä ennen kohdeottelun tai kohdekilpailun alkua tapahtuvan, että niiden kuluessa tapahtuvan eli tapahtuma-aikaisen vedonlyönnin. Silloin kuin Pitkävetoa ja siihen sisältyvää tapahtuma-aikaista vedonlyöntiä pelattaisiin verkon välityksellä, Veikkaus Oy toimeenpanisi niitä jatkossa saman uudistuvan teknisen pelialustan välityksellä, mikä yhtiön mukaan samalla mahdollistaisi monipuolisemman ja laadukkaamman vedonlyöntipeli tarjonnan ja pelipalvelun.

Sisäministeriössä valmistelussa olevassa sääntömuutoksessa vedonlyönnin ja tapahtuma-aikaisen vedonlyönnin säännöt esitetään yhdistettäväksi vedonlyöntipeli säännöiksi. Vedonlyöntipeli

säännöt sisältäisivät jatkossa kaikkien Veikkaus Oy:n vedonlyöntipelituotteiden säännöt. Esitys valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta ja samanaikaisesti sisäministeriössä valmistelussa oleva ministeriön pelisääntöasetuksen muutosesitys yhdessä muodostavat vedonlyöntipelien uudistamista koskevan säädösmuutokskonaisuuden.

Asetusmuutoksen pyrkimyksenä on parantaa Veikkaus Oy:n kykyä kanavoida vedonlyöntipelaamiseen kohdistuvaa kysyntää arpajaislailla säänneltyyn vedonlyöntipelaamiseen. Veikkaus Oy:n mukaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelta toimivat rahapeliyhtiöt tarjoavat suomalaisille kuluttajille verkon välityksellä vedonlyöntipelejä pelattaviksi Veikkaus Oy:tä korkeammilla kertoimilla ja pienemällä yhtiölle jäävällä pelikatteella.

Vedonlyöntipelaamisen luonne on myös muuttunut. Erilaisten pidempien pelikohdeyhdistelmien sijaan pelaajat suosivat yhä lyhyempiä pelirivejä tai yksittäisvetoja, jotka nostavat käytännössä toteutuvaa palautusprosenttia. Lähes pelkästään yksittäisvetoina ja korkeammalla sallitulla palautusprosentilla pelattavan tapahtuma-aikaisen vedonlyönnin osuus vedonlyöntipelaamisesta on Veikkaus Oy:n mukaan kasvanut merkittävästi. Vedonlyöntipelien uudistukseen liittyvien uusien pelimuotojen vähäinen tulosvaihtoehtomäärä kasvattaa niin ikään toteutuvaa palautusprosenttia. Pelirivin pituuden vaikutusta toteutuvaan palautusprosenttiin voidaan kuvata seuraavalla esimerkillä. Pelaaja lyö vetoa kolmen ottelun tuloksesta (kotivoitto-tasapeli-vierasvoitto), joiden jokaisen palautusprosentti on 92. Jos pelaaja pelaa ne kaikki yksittäisvetoina, palautusprosentiksi muodostuu 92. Jos hän pelaa kyseiset kohteet kahden kohteen yhdistelmäpeleinä, palautusprosentiksi muodostuu 85 ($0,92 \times 0,92 = 0,85$). Jos hän puolestaan pelaa yhden kolmen kohteen yhdistelmän, palautusprosentiksi muodostuu 78 ($0,92 \times 0,92 \times 0,92 = 0,78$).

4.1.2. Tapahtuma-aikaisessa vedonlyönnissä pelaajille maksettava voitto-osuus (10 kohta)

Asetuksen 2 §:n 10 kohdassa säädetään tapahtuma-aikaisessa vedonlyönnissä pelaajille maksettavasta voitto-osuudesta. Säännöksen mukaan tapahtuma-aikaisessa vedonlyönnissä pelaajille on kalenterivuositain maksettava keskimäärin 70–95 prosenttia pelin kokonaisvaihdosta. Kyseinen kohta esitetään poistettavaksi, sillä edellä kohdassa 4.1.1. esitetyn mukaisesti jatkossa 9 kohdassa säädettäisiin kummankin pelimuodon osalta yhtenäisestä kiinteäkertoimisen vedonlyönnin palautusprosentista.

4.1.3. Virtuaalisessa vedonlyönnissä pelaajille maksettava voitto-osuus (11 kohta)

Asetuksen 2 §:n 11 kohdassa säädetään virtuaalisen vedonlyönnin palautusprosentista. Kohta esitetään poistettavaksi, sillä Veikkaus Oy on lopettanut kyseisen pelin toimeenpanon 6.4.2020.

4.1.4. Pelityyppien järjestysnumeroinnin muuttaminen

Edellä 4.1.2. ja 4.1.3. kohdassa poistettavaksi esitettyjen säännöskohtien johdosta 12-14 kohdassa säädettyjen eri rahapelityyppien palautusprosenttien numerointi muuttuisi siten, että raha-arpajaisen palautusprosentista säädettäisiin uuden numeroinnin mukaisessa 10 kohdassa (voimassa olevassa asetuksessa 12 kohdassa), rahapika-arpajaisen palautusprosentista säädettäisiin uuden nume-

roinnin mukaisessa 11 kohdassa (voimassa olevassa asetuksessa 13 kohdassa) ja sähköisesti toimenpantavien rahapika-arpajaisten palautusprosentista säädettäisiin uuden numeroinnin mukaisessa 12 kohdassa (voimassa olevassa asetuksessa 14 kohdassa).

4.2. Asetuksen 4 § voitto-osuuksien tasauksesta

Edellä kohdassa 4.1.4. esitetyn pelityyppien palautusprosentteja koskevan numeroinnin muuttamisen seurauksena asetuksella ehdotetaan muutettavaksi voitto-osuuksien tasausta koskevaan 4 §:n 2 momenttiin sisältyvä viittaus 2 §:n kohtiin 7-14. Esitettävän asetuksen mukaisesti 4 §:n 2 momentissa viitattaisiin 2 §:n 1–5 ja 7–12 kohtaan sekä 3 §:ään. Muutos toteutettaisiin teknisesti muuttamalla pykälä kokonaisuudessaan, vaikka esitettävä muutos koskisi sisällöllisesti ainoastaan kyseistä viittausta asetuksen 2 §:ään.

4.3. Asetuksen 16 § veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien tulosten vahvistamispöytäkirjasta

Pykälässä säädetään velvollisuudesta laatia otsikossa mainittujen rahapelien tulosten vahvistamispöytäkirja ja sen sisällöstä. Asetuksen 16 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan vahvistamispöytäkirjassa tulee mainita pelikierroksella arvotut numerot ja merkit sekä veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien kohteena olevien kilpailujen tulokset. Asetuksella muutettaisiin kyseistä kohtaa siten, että vahvistamispöytäkirjassa mainittaisiin kyseisten rahapelien kilpailujen tulosten sijaan rahapelien tulokset. Muutoksen tarkoituksena olisi yhdenmukaistaa kohdan sanamuotoilu arpajaislain 43 §:n kanssa.

Muutos toteutettaisiin teknisesti muuttamalla pykälä kokonaisuudessaan, vaikka esitettävä muutos koskisi sisällöllisesti ainoastaan kyseistä 16 §:n 2 momentin 2 kohtaa.

5. Asetusmuutoksen vaikutukset rahapelaamisen vastuullisuuteen ja yhdenmukaisuus rahapelaamista koskevan yksinoikeusjärjestelmän kannalta

Saadun lausuntopalautteen perusteella asetuksella muutettavaksi esitettävällä kiinteäkertoimisen vedonlyönnin palautusprosentin ylärajan nostamisella on vedonlyöntipelaamisen houkuttavuutta ja haittariskiä lisäävää vaikutusta. Asetusmuutoksen tavoitetta parantaa Veikkaus Oy:n kykyä ohjata vedonlyöntipelaamiseen kohdistuvaa kysyntää arpajaislain vastaisesta tarjonnasta yhtiön omaan tarjontaan voidaan pitää kuitenkin vastuullisuusnäkökulmasta perusteltuna ja yhdenmukaisena arpajaislain ja Suomen yksinoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta. Kysynnän ohjaamisen eli niin sanotun kanavoinnin valvottuihin ja luvallisiin peleihin on katsottu myös Euroopan unionin tuomioistuinten ratkaisukäytännössä olevan sallittua tietyin reunaehdoin.

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. 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.).

Verkon välityksellä tapahtuvaa vedonlyöntipelaamista Veikkaus Oy:n pelitarjonnan osalta säännellessään Veikkaus Oy:n rahapelien pelisäännöistä annetulla sisäministeriön asetuksella. Pelaajalla on jäljempänä esitettävällä tavalla muun muassa mahdollisuus asettaa rajoituksia pelaamiselleen ja seurata omaa pelikulutustaan. Rahapelinä vedonlyönti on korkean riskin peli. Kansainvälisissä tutkimuksissa sen yhteys peliongelmiin on arvioitu suurimmaksi heti kasinopelien ja raha-automaattipelien jälkeen. Toisaalta lausuntopalautteen mukaan Manner-Suomen ulkopuolinen tarjonta korostuu suomalaisten peliongelmiin aiheuttajana selvästi kotimaista enemmän juuri vedonlyönnissä, jossa Veikkaus Oy:n markkinaosuus on kaikista peleistä pienin. Tätä seikkaa on pidettävä merkityksellisenä asetusmuutoksen hyväksyttävyyttä ja sen myönteisiä vaikutuksia arvioitaessa.

Edellä mainitun sisäministeriön asetuksen mukaisesti pelaajan on asetettava itselleen vuorokausi- ja kuukausikohtaiset pelitiliä koskevat rahansiirtorajat. Pelaaja ei voi myöskään siirtää rahaa pelitililleen klo 24.00–06.00 välisenä aikana. Pelaajalla voi olla pelitilillään enintään 20 000 euroa. Yhtiön pelipalvelussa on käytössä pelaajan aikamuistutuin, joka ilmoittaa pelaajalle tunnin välein pelaamisen käytetystä ajasta. Pelaaja voi myös asettaa itselleen peli- tai peliryhmäkohtaisesti eston tai käyttää pikasulkutoiminnallisuutta eli estä pelaaminen -painiketta, joka estää kaiken pelaamisen seuraavan vuorokauden loppuun saakka.

6. Taloudelliset vaikutukset

Asetusmuutoksen pyrkimyksenä on tukea Veikkaus Oy:n kykyä ohjata olemassa olevaa kysyntää arpajaislain vastaisesta tarjonnasta Veikkaus Oy:n tarjontaan. Veikkaus Oy on arvioinut, että esitettävällä asetusmuutoksella osana Veikkaus Oy:n vedonlyöntipelien uudistusta olisi merkittäviä liiketaloudellisia vaikutuksia. Vedonlyöntipelien uudistus mahdollistaa yhtiölle edellä todetun mukaisesti uuden teknisen pelijärjestelmäalustan paremman hyödyntämisen sekä uudenlaisten vedonlyöntipelituotteiden tarjoamisen kuluttajille. Veikkaus Oy on arvioinut, että vedonlyöntipelaamisessa kiinteäkertoimisen vedonlyönnin osuus kaikesta urheiluvedonlyönnistä kasvaa.

Kiinteäkertoimisten vedonlyöntipelien liikevaihto oli vuonna 2016 yhteensä 334,81 miljoonaa euroa, 378 miljoonaa euroa vuonna 2017, 354 miljoonaa euroa vuonna 2018 ja 337 miljoonaa euroa vuonna 2019. Vuonna 2020 vedonlyöntipelien liikevaihto väheni 265 miljoonaan euroon, koska Veikkaus Oy:n mukaan koronaviruspandemian johdosta urheiluun liittyviä vedonlyönnin kohteita ei ollut pandemian aikana normaaliin tapaan tarjolla. Vuonna 2021 pandemian vaikutus oli vähäisempi ja liikevaihto nousi 356 miljoonaan euroon. Koronaviruspandemian vaikutukset vuoden 2022 osalta riippuvat pandemian kehittymisestä.

7. Asian valmistelu ja lausunnot

Asetusmuutosesitys on valmisteltu virkatyönä sisäministeriössä. Asetusluonnoksesta on pyydetty lausunto maa- ja metsätalousministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä sekä sen yhteydessä toimivalta rahapeliin toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmältä, valtiovarainministeriöltä, Poliisihallitukselta sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta. Sisäministeriö sai lausunnon maa- ja metsätalousministeriöltä, haittariskien ja haittojen arviointiryhmältä, Poliisihallitukselta sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta.

Saadun lausuntopalautteen perusteella muutokseen voi sisältyä haittariskiä lisäävää vaikutusta. Lausuntopalautteessa pidettiin Veikkaus Oy:n esittämää perustetta uudistukselle vedonlyöntipelaamiseen kohdistuvan kysynnän kanavoimisesta arpajaislailla säädettyyn Veikkaus Oy:n tarjontaan kuitenkin todellisena ja ymmärrettävänä. Lausuntopalautteen mukaan Manner-Suomen ulkopuolinen tarjonta korostuu suomalaisten peliongelmien aiheuttajana selvästi kotimaista enemmän juuri vedonlyönnissä, jossa Veikkaus Oy:n markkinaosuus on kaikista peleistä pienin. Asetusluonnokseen ei ole tehty muutoksia lausuntopalautteen johdosta.

Asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriössä. Asetusmuutos ehdotetaan tulevaksi voimaan 11.1.2022.

8. Toimivaltasäännös

Valtioneuvoston ohjesääntö 3 § 3 kohta

Arpajaislaki 13 c § 2 momentti ja 67 § 1 momentti 3 kohta.