

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lotterilagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lotterilagen ändras.

Syftet med propositionen är att i fråga om verksamhet som finansieras med penningspelsintäkter bryta det ekonomiska och till anslagsnivån anknutna beroendet av Veikkaus Ab:s avkastning. Målet är också att i monopolsystemet stärka förebyggandet och minskningen av skadeverkningar som spelandet ger upphov till.

Avsikten är att för verksamhet som finansieras av Veikkaus Ab:s avkastning ta i bruk en ny finansieringsmodell som har beretts i parlamentariskt samarbete. Enligt den nya modellen ska verksamheterna finansieras med allmänna budgetmedel inom utgiftsramen från ingången av 2024. Med anledning av den nya finansieringsmodellen slopas de i lotterilagen specificerade ändamålen för Veikkaus Ab:s avkastning och fördelningen av finansieringen för olika ändamål. I fortsättningen ska Veikkaus Ab:s avkastning tas in som allmänna medel i statsbudgeten för att användas för budgetenliga ändamål. Det föreslås att bestämmelserna om ändamålen för vilka Veikkaus Ab:s avkastning ska användas, upptagande av avkastningen i statsbudgeten och redovisning av avkastningen ska ändras så att de överensstämmer med den nya finansieringsmodellen. Det föreslås att det till lagen fogas en bestämmelse om Veikkaus Ab:s skyldighet att lämna en redogörelse för den avkastning som redovisats till staten.

Enligt förslaget upphävs i lotterilagen de bestämmelser som gäller om beslut om fördelningen av Veikkaus Ab:s avkastning, Social- och hälsoorganisationernas understödscentral, delegationen för social- och hälsoorganisationernas understödsärenden och kostnader för understödsverksamheten samt andra bestämmelser om statsunderstöd. Bestämmelser om understödsförfarandena ska i fortsättningen finnas i en ny lag om finansiering av föreningar och stiftelser inom social- och hälsovården, som föreslås i en regeringsproposition som bereds av social- och hälsovårdsministeriet, och i en ny lag om understöd för främjande av hästuppfödning och hästsport, som föreslås i en regeringsproposition som bereds av jord- och skogsbruksministeriet.

Dessutom föreslås det ändringar i bestämmelsen om lotterilagens syfte och bestämmelserna om upplysningar som lämnas av Veikkaus Ab till undervisnings- och kulturministeriet och jord- och skogsbruksministeriet.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2024.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning.....	6
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	9
2.1 Skadeverkningar av penningspel och förebyggande och minskning av dem.....	9
2.2 Veikkaus Ab:s avkastning, avkastningens ändamål och fördelning av avkastningen	13
2.2.1 Veikkaus Ab:s avkastning och upptagande av den i statsbudgeten	13
2.2.2 Ändamålen för Veikkaus Ab:s avkastning och förfaranden för fördelning av avkastningen.....	14
2.2.2.1 Avkastning avsedd för att främja idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete	15
2.2.2.2 Avkastning avsedd för att främja hälsa och social välfärd.....	17
2.2.2.3 Avkastning avsedd för att främja hästuppfödning och hästsport	19
2.3 Europeiska unionens rätt och internationella förpliktelser som är bindande för Finland	20
2.4 Bedömning av lagstiftningen om fördelningen av Veikkaus Ab:s avkastning	22
2.5 Delegationen för penningspelsärenden, Veikkaus Ab:s förvaltningsråd och upplysningar som lämnas av Veikkaus Ab	26
2.6 Lagstiftningen i landskapet Åland	27
3 Målsättning.....	28
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	28
4.1 De viktigaste förslagen.....	28
4.2 EU-rättslig bedömning av förslagen	28
4.3 De huvudsakliga konsekvenserna	31
4.3.1 Allmänt om propositionens konsekvenser	31
4.3.2 Ekonomiska konsekvenser	32
4.3.3 Konsekvenser för myndigheterna	35
4.3.4 Samhälleliga konsekvenser	36
5 Alternativa handlingsvägar.....	39
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	39
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	40
6 Remissvar	42
7 Specialmotivering	45
7.1 De paragrafer som föreslås bli ändrade.....	45
7.2 De paragrafer som föreslås bli upphävda.....	47
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	50
9 Ikraftträdande.....	50
10 Verkställighet och uppföljning	52
11 Samband med andra propositioner	52
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	52
LAGFÖRSLAG	54
Lag om ändring av lotterilagen	54
BILAGA	56

PARALLELTEXT	56
Lag om ändring av	56

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I lotterilagen (1047/2001) föreskrivs det om anordnande av lotterier och tillsynen över anordnandet, Veikkaus Ab:s verksamhet och begränsningar i verksamheten, redovisningen av avkastningen och de ändamål för vilka avkastningen kan användas samt tillsynen över användningen av avkastningen. Syftet med lagen är att garantera rättsskyddet för dem som deltar i allmännyttig lotteriverksamhet, att hindra oegentligheter och brott i samband med lotterier och att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som deltagande i lotterier ger upphov till. Lotterilagen har reviderats flera gånger under tiden den har varit i kraft, särskilt vad gäller lagens bestämmelser om penningspelsverksamhet.

En central princip för lotterilagstiftningen har varit att anskaffning av medel genom utnyttjande av människors spelbegär endast är tillåtet i begränsad utsträckning och att lotterier endast får anordnas för att skaffa medel som används för att främja allmännyttig verksamhet. Denna princip har även gällt penningspelsverksamhet (RP 197/1999 rd). Finlands penningspelssystem baserar sig på en ensamrätt som föreskrivs i lotterilagen. Genom lagen föreskrivs även om ändamålen för avkastningen av Veikkaus Ab och de penningspelsammanslutningar som har föregått det. Användningen av avkastningen till allmännyttiga ändamål har varit utgångspunkten för både den gällande lotterilagen och den föregående lotterilagen (491/1965). Detta har ansetts ligga i samhällets intresse. Styrningen av avkastningen till samhällets bruk och avkastningens allmännyttiga ändamål har även ansetts ha inverkan på penningspelsverksamhetens nationella godtagbarhet (Kommittébetänkande 5:1995, RP 96/2008 rd).

Avkastningen av penningspelsverksamheten har i praktiken varit av stor samhällelig betydelse och med den har man finansierat ett brett urval av olika allmännyttiga verksamheter och andra verksamheter som överensstämmer med de ändamål som anges i lagen. Att använda avkastningen för allmännyttiga ändamål har dock inte utgjort grunden för att upprätthålla ett system med ensamrätt. Enligt Europeiska unionens domstols, senare *EU-domstolen*, rättspraxis kan avkastningen endast vara en accessorisk positiv konsekvens av systemet med ensamrätt.

Avkastningen av penningspelsverksamheten har under de senaste åren minskat på grund av bland annat effektiviseringsåtgärder gällande förebyggande och minskning av skadeverkningar som penningspel ger upphov till och förändringar i spelandet. Den minskade avkastningen har påverkat finansieringsnivån av sådan verksamhet som penningspelsverksamheten finansierar. Eftersom avkastningen av penningspelsverksamheten bedömdes permanent stanna på en längre nivå inleddes i november 2020 ett i avsnitt 1.2 noggrannare beskrivet utredningsarbete för att man ska kunna förbereda sig på konsekvenserna av den minskade avkastningen. I april 2021 drog regeringen upp riktlinjer för att inleda beredningen av en ny permanent finansieringsmodell så att reformen genomförs från och med ingången av 2024.

Ändamålen för avkastningen av penningspel har också bedömts med hänsyn till förebyggandet och minskningen av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till. Kopplingen mellan avkastningen av penningspel, den verksamhet som finansieras med den och civilsamhället, som följer av bestämmelserna om avkastningens ändamål, kan inte anses vara ett optimalt arrangemang med tanke på att det främsta målet för systemet med ensamrätt är bekämpningen av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till. Kopplingen kan nedan på basis av de närmare beskrivna forskningsresultaten bedömas orsaka motstridiga incitament inom penningspelsystemet.

I regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering finns det flera skrivningar om penningspelsverksamhet, förebyggande och minskning av skadeverkningar som penningspel ger upphov till och verksamhet som finansieras med avkastningen av penningspel. Enligt regeringsprogrammet garanterar man via penningspelspolitiken Veikkaus Ab:s ensamrätt att kanalisera spelandet och bolagets verksamhetsförutsättningar i en snabbt föränderlig omvärld, i syfte att dämpa penningspelandets skadeverkningar. Penningspelandets skadeverkningar bekämpas effektivt. Penningspelandet styrs mot ett lagligt, ansvarsfullt och övervakat spelutbud. I syfte att säkerställa att målen för penningspelspolitiken uppnås kommer regeringen i början av regeringsperioden att genomföra den andra fasen av revideringen av lotterilagen. Det ingrips effektivt i marknadsföring som strider mot lotterilagen. Det utreds vilka metoder det finns för att begränsa spelandet på sådana webbplatser som upprätthålls av aktörer utanför monopolsystemet. Revideringen av lotterilagen i enlighet med regeringsprogrammet har trätt i kraft den 1 januari 2022 (RP 135/2021 rd, 1284/2021). Målet med reformen var att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som deltagande i penningspel ger upphov till samt att förbättra dataunderlaget för uppföljning av skadeverkningar till följd av penningspel och bedömning av risker för sådana. Med reformen strävade man också efter att effektivisera bekämpningen av sådan penningspelsverksamhet som strider mot lotterilagen samt att stärka av tillsynen över Veikkaus Ab:s penningspelsverksamhet och spelarnas rättsskydd. Dessutom var målet med propositionen att stärka ensamrättssystemets förmåga att styra spelandet till sådant spelutbud som regleras av lotterilagen i syfte att ytterligare effektivisera förebyggandet och minskningen av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till. Samtidigt var syftet att stärka ensamrättssystemets EU-rättsliga konsekvens.

Enligt regeringsprogrammet följs det upp hur väl understöden och finansieringen till organisationer räcker i en föränderlig omvärld. Olika förvaltningsområdets praxis för utdelning av understöd och statsbidrag till organisationer utreds mellan justitieministeriet och de ministerier som fördelar avkastningen och förenhetligas i tillämpliga delar. Utgångspunkten för reformarbetet är respekt för frivilligorganisationernas autonomi, enklare byråkrati, trygghet och långsiktighet och förutsägbarhet, lika behandling av organisationerna samt öppenhet och transparens. Det byggs upp ett starkt partnerskap mellan organisationerna och staten i syfte att minska ojämlikheten. Vid finansministeriet pågår projektet för utveckling och digitalisering av statsunderstödsverksamheten ([VM212:00/2018](#)) vars syfte är att förbättra effektiviteten i statsunderstödsverksamheten, öka öppenheten och transparensen i statsunderstödsverksamheten, göra både ansöknings- och beviljandeprocessen för statsunderstöd tydligare och smidigare än tidigare och göra statsunderstödsverksamhetens praxis enhetligare. Projektets mandatperiod löper ut den 31 december 2023.

Enligt regeringsprogrammet ska beroenden minskas. Rusmedelsstrategin ska uppdateras för att främja det förebyggande arbetet och för att samordna de samlade missbrukartjänsterna. Spelproblem ska förebyggas som en del av ett spelpolitiskt program. Det spelpolitiska program som beretts av social- och hälsovårdsministeriet publicerades den 10 maj 2022 ([STM048:00/2021](#), [Statsrådets publikationer 2022:40](#)). Det spelpolitiska programmet skapar riktlinjer fram till 2030 för att förebygga och minska skador som orsakas av spel om pengar. En separat handlingsplan görs upp för programmet.

I regeringsprogrammet konstateras även att Veikkaus Ab:s förmånstagare kompenseras under den kommande regeringsperioden för de eventuella minskningar av anslagen till kultur, idrott och ungdomsverksamhet som föranleds av lotterilagen. I samband med planerna för de offentliga finanserna, statsbudgetarna och tilläggsbudgetarna har regeringen beslutat om kompensation till alla verksamheter som finansieras med Veikkaus Ab:s avkastning. Kompensationen har bland annat genomförts så att Finlands Akademis forskningsfinansiering, statsandelarna för

testrar, museer, orkestrar och idrottsutbildningscenter och finansieringen av verkstadsverksamhet för unga och uppsökande ungdomsarbete har övergått till att betalas med allmänna budgetmedel. Dessutom finansierades en del av kompensationen genom en sänkning av lotteriskatten och utnyttjande av outdelad avkastning som hänför sig till social- och hälsovårdsministeriet.

1.2 Beredning

Inrikesministeriets lagberedningsprojekt

Det förslag till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lotterilagen har beretts vid inrikesministeriet. De dokument som gäller projektet finns på inrikesministeriets projektsidor under identifieringskod [SM006:00/2022](#). Under beredningen av projektet har man i enlighet med beslutet om tillsättande hört sakkunniga från olika ministerier och sakkunniga som är insatta i frågan om skadeverkningar som penningspel ger upphov till. Man har dessutom hört sakkunniga från Polisstyrelsen, Konkurrens- och konsumentverket, Centret för forskning i beroenden, kontroll och styrning vid Helsingfors universitet, nedan *CEACG*, och Veikkaus Ab. I den grundläggande beredningen av projektet har man inte separat hört företrädare för de organisationer som fått understöd från Veikkaus Ab:s avkastning, eftersom lotterilagen föreslås bli ändrad så att den motsvarar den nya finansieringsmodellen och den grundläggande lösningen till övergången till den nya finansieringsmodellen har beretts i parlamentariskt samarbete där företrädare för de organisationer som får understöd har hörts. De som får understöd hörs även som en del av de andra ministeriernas lagberedning som beskrivs nedan.

I beredningen har man utnyttjat sådant material som har samlats in i de projekt som har föregått lagberedningsprojektet, såsom material från den reform av lotterilagen som trädde i kraft den 1 januari 2022 (RP 135/2021 rd, [SM051:00/2019](#)) och från de utredningsprojekt som gäller finansieringsmodellen som beskrivs nedan. I beredningen har man dessutom utnyttjat Konkurrens- och konsumentverkets utredning där verket har undersökt penningspelsbranschen i Finland ur både konkurrenssynvinkel och konsumentskyddssynvinkel, men framför allt det senare. Konkurrens- och konsumentverket har i sin utredning undersökt på vilket sätt penningspelsmarknaden bör ordnas i Finland så att spelproblem kan minskas och förebyggas så effektivt som möjligt ([KKV selvityksiä 4/2021 \(på finska\)](#)).

Det förslag till regeringsproposition som hade beretts inom projektet var på remiss 12.4.–20.5.2022. Utlåtanden begärdes av ministerierna och myndigheterna, de organisationer som är förtrogna med de skadeverkningar som penningspel ger upphov till, Veikkaus Ab och de organisationer och andra aktörer som får understöd från Veikkaus Ab:s avkastning. Remisstiden var något kortare än de sex veckor som angetts för korta propositioner. Den kortare remisstiden berodde på regeringens mål att lämna regeringspropositionen till riksdagen under höstsessionen 2022 och på EU:s anmälningsförfarande som beskrivs nedan. Utlåtandena och en sammanfattning av utlåtandena har publicerats på projektsidan.

Lagförslaget om ändring av lotterilagen anmäldes den 27 juni 2021 till Europeiska kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informations-samhällets tjänster ([2022/451/FIN](#)). Efter anmälningen inleddes en tre månader lång frysningsperiod i enlighet med direktivet och före det kan lagförslaget inte godkännas. Frysningsperioden gick ut den 28 september 2022. Kommissionen och de andra medlemsstaterna lämnade inga kommentarer eller detaljerade utlåtanden till följd av anmälningen.

Andra ministeriers lagberedningsprojekt

Införandet av den nya finansieringsmodellen förutsätter förutom ändringar i lotterilagen även ändringar i lagstiftningen inom undervisnings- och kulturministeriets, social- och hälsovårdsministeriets och jord- och skogsbruksministeriets ansvarsområden. Avsikten är att de regeringspropositioner som gäller den nya finansieringsmodellen och som har beretts vid olika ministerier ska behandlas som avhängiga av varandra i riksdagen.

Inom undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde föreskrivs det genom flera speciallagar om den verksamhet som bedrivs av penningspelsverksamhetens nuvarande understödstagare och om finansieringen av dem. De mest centrala lagarna är idrottslagen (390/2015), ungdomslagen (1285/2016) och lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009). Den verksamhet som bedrivs av understödstagare inom vetenskapen regleras i lagen om Finlands Akademi (922/2009), lagen om statsbidrag till privata arkiv (1006/2006) och lagen om Institutet för de inhemska språken (1403/2011). Inom undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde ingår i ändamålen för avkastningen av penningspelsverksamheten på väldigt bred basis sådana ändamål som främjar varje ansvarsområdes centrala samhällsliga effektmål och mångsidiga finansieringsformer. En betydande del av understödstagarnas finansiering går till sådana ändamål som även finansieras med anslag under moment med allmän täckning i statsbudgeten. På grund av detta finns det inte behov av att i och med den nya finansieringsmodellen stifta nya lagar om finansieringen för understödstagarna eller dess ändamål under undervisnings- och kulturministeriets huvudtitel. Undervisnings- och kulturministeriet har berett behövliga ändringar av teknisk natur i lagstiftningen inom ministeriets ansvarsområde ([OKM030:00/2022](#)). Utkastet till regeringspropositionen var på remiss 8.6–29.7.2022.

Vid social- och hälsovårdsministeriet har pågått ett lagberedningsprojekt om beredningen av ny lagstiftning om främjande av hälsa och social välfärd ([STM073:00/2022](#)). Utkastet till regeringens proposition till riksdagen om finansiering av föreningar och stiftelser inom social- och hälsovården var på remiss 2.5–14.6.2022.

Till följd av de föreslagna ändringarna i lotterilagen har det vid jord- och skogsbruksministeriet beretts en lag om understöd för främjande av hästuppfödning och hästsport ([MMM18:00/2022](#)). Utkastet till regeringsproposition var på remiss 15.7–9.9.2022.

Regeringens beslut och utredningsarbete som föregick lagberedningsprojektet

Regeringsprogrammet innehåller skrivningar om kompensation för den minskade avkastningen av penningspelsverksamheten. Kompensationen har dessutom behandlats i samband med beredningarna av statsbudgeten. Regeringen beslutade vid sina förhandlingar om budgetpropositionen för 2021 den 14 och 15 september 2020 att för 2021 till fullt belopp kompensera understödstagarna den lägre intäktsföringen och att intäktsföringsnivån för 2019 används som jämförelseobjekt. Regeringen beslutade dessutom att kompensationen ska fortgå efter 2021, men i fortsättningen kommer det inte att vara möjligt att kompensera den minskade intäktsföringen till fullt belopp med budgetmedel ([Bilaga 5: Regeringens förhandlingar om budgetpropositionen för 2021, protokollsanteckningar](#)).

Den eventuella, nya finansieringsmodellen för verksamhet som finansieras med avkastningen av penningspelsverksamhet har senare utretts i två projekt. Undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet och finansministeriet tillsatte den 11 november 2020 en arbetsgrupp som ska reda ut beredskapen inför konsekvenserna av den minskade avkastningen av penningspelsverksamhet. Enligt beslutet om tillsättande

ska man noggrant och som en organiserad process granska konsekvenserna av den minskade avkastningen och de alternativa tillvägagångssätten. Uppgifterna var bland annat att reda ut den samhälleliga betydelsen av avkastningen av penningsspel och EU-rättsliga ramvillkor för användning av avkastningen av penningsspel i fråga om systemet med ensamrätt. Arbetsgruppens ordförande var Erkki Liikanen. Arbetsgruppens mandat gick ut den 28 februari 2021. Arbetsgruppens utredning innehöll fyra alternativa modeller för fördelning av penningsspelintäkterna i framtiden (Det finländska penningsspelssystemet i förändring: Framtida alternativ. [Statsrådets publikationer 2021:12 \(på finska\)](#)). Arbetsgruppen utsåg som primärt alternativ en helhetsreform där avkastningen av penningsspel i sin helhet överförs till de allmänna inkomstposterna i statsbudgeten och de nuvarande förmånstagarna till budgetens ramförfarande.

Regeringen fastställde vid halvtidsöversynen och ramförhandlingarna i april 2021 att fortsatt arbete för att bereda en ny permanent finansieringsmodell genast inleds. Målet är att dra upp riktlinjer för en modell som garanterar understödstagarna en förutsägbar, stabil och tillräcklig finansiering som tryggar deras autonomi. Arbetet baserar sig på rapporten av Liikanens arbetsgrupp och det fortsatta arbetet utförs i nära samarbete med understödstagarna. Vid beredningen av åtgärderna beaktas ett parlamentariskt arbetssätt, noggrannare konsekvensbedömningar i fråga om olika understödstagare, de förslag som lagts fram i projektet för utveckling och digitalisering av statsunderstödsverksamheten samt EU-rättsliga ramvillkor. Reformen genomförs från och med 2024. Besluten fattas före utgången av 2021 ([Regeringens riktlinjer vid halvtidsöversynen och ramförhandlingarna 29.4.2021](#)).

Statsrådet tillsatte den 26 augusti 2021 på framställning av statsministern ett tidsbegränsat projekt ([VNK045:00/2021](#)) med uppgift att utarbeta ett förslag till ny finansieringsmodell för sådan verksamhet som finansieras med avkastning av penningsspel från ingången av 2024. Enligt beslutet om tillsättande var syftet med utarbetandet av den nya finansieringsmodellen att garantera understödstagarna en förutsägbar, stabil och tillräcklig finansiering som tryggar deras autonomi. Till grund för utarbetandet av den nya finansieringsmodellen låg rapporten av ordförande Erkki Liikanens arbetsgrupp. Till projektet tillsattes en projektgrupp bestående av statssekreterare och ett sekretariat bestående av företrädare för statsrådets kansli, inrikesministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet och finansministeriet. Till stöd för utredningsprojektet tillsatte statsrådets kansli den 13 oktober 2021 en parlamentarisk uppföljningsgrupp vars medlemmar var riksdagsledamöter från respektive riksdagsgrupp och vars permanenta sakkunniga var sakkunniga som företrädde understödstagarnas mest centrala organisationer. I projektet ordnades också expertsamråd och ett samråd i tjänsten *dinäsikt.fi*. Mandatperioden för projektet gick ut den 17 december 2021. Projektgruppens och den parlamentariska uppföljningsgruppens samförståndsprotomemoria om en ny finansieringsmodell för allmännyttig verksamhet som finansieras med avkastning av penningsspel publicerades den 8 februari 2022, nedan *samförståndsprotomemoria*.

Enligt samförståndsprotomemorian är ett syfte med reformen av finansieringsmodellen att bryta den nuvarande kopplingen mellan den avkastning som Veikkaus Ab redovisar och de nuvarande statsunderstödsministerierna (undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet) och ändamålen enligt lotterilagen. Ett annat syfte är dessutom att se till att det för de tidigare ändamål som finansierats med penningsspelintäkter och eventuella nya motsvarande ändamål garanteras en förutsägbar, stabil och tillräcklig finansiering som tryggar aktörernas autonomi och att det bidrar till att säkerställa att de legitima grunderna för det finländska penningsspelssystemet, som grundar sig på ensamrätt, upprätthålls. Ett syfte är också att bidra till att säkerställa att de satsningar som görs på förebyggande och minskning av de skadeverkningarna som penningsspel ger upphov till är tillräckliga samt öka transparensen och verifierbarheten i fråga om satsningarna och de effekter dessa har. Enligt

samförståndsprogrammet ska Veikkaus Ab:s avkastning från och med den 1 januari 2024 intäktsföras på statens inkomstkonto som allmänna medel och överförs därifrån till den allmänna ramfinansieringen. I den nya finansieringsmodellen ska kopplingen till de specificerade ändamål som anges i lotterilagen brytas. Enligt samförståndsprogrammet kan det trots det finnas skäl att fortsatt nämna i lotterilagen att avkastningen ska användas till allmännyttiga ändamål. Detta bedöms i samband med de övriga ändringarna i lotterilagen.

Enligt planen för de offentliga finanserna 2023–2026 överförs utgifterna i enlighet med den nya, parlamentariskt fastställda finansieringsmodellen för allmännyttig verksamhet, som finansieras med penningpelsintäkter, oberoende av finansieringskälla och med avvikelse från den i regeringsprogrammet fastställda regeln för utgiftsramen till en utgift inom ramen från och med 2023. Ramen för valperioden höjs på motsvarande sätt i fråga om hela nivån, inte bara till de delar som för närvarande finansieras med penningpelsintäkter. Enligt de parlamentariska riktlinjerna ska nivån på totalfinansieringen av understödsverksamheten för 2024 vara 990 miljoner euro. Beloppet grundar sig på det reella medelvärdet av statsunderstödsfinansieringen under tio år (2013–2022), utökat med 2022 års riktade finansiering till veteranerna. Vid fastställandet av nivån på totalfinansieringen för 2025–2026 har man beaktat att finansieringen till veteranerna minskar årligen. I planen för de offentliga finanserna motsvarar finansieringsnivån för 2023 den nivå som finansieringen enligt riktlinjerna ska vara på 2024 ([Finansministeriets publikationer 2022:27](#)).

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Skadeverkningar av penningsspel och förebyggande och minskning av dem

De skadeverkningar som penningsspel ger upphov till berör i stor utsträckning såväl individer som hela samhället. Överdrivet penningsspel ger upphov till många slags skadeverkningar, såsom ekonomiska, hälsomässiga och sociala skadeverkningar. De skadeverkningar som penningsspel ger upphov till kan definieras som vilka negativa konsekvenser som helst som orsakas en individ på grund av upprepat penningsspel. Konsekvenserna kan vara exempelvis betydande ekonomiska förluster, beroende eller fysiska eller psykiska problem. Utöver att konsekvenserna av överdrivet penningsspel drabbar spelaren, så kan de även drabba spelarens närmaste krets och familjeförhållanden, andra sociala relationer och närmaste omgivning, såsom arbetsgemenskap, samt samhället i stort. Skadeverkningarna kan variera från enstaka och lindriga till mycket allvarliga, och dessa skadeverkningar kan uppträda tidvis eller bli kroniska (Anne Salonen, Heli Hagfors, Kalle Lind, Jukka Kontto: Penningsspel och spelproblem: Finländarnas penningsspel 2019, Institutet för hälsa och välfärd [Statistikrapport 32/2020](#)). Definitionen av skadeverkningar som penningsspel ger upphov till täcker också penningsspelproblem. Penningsspel på risknivå avser sådant spel som orsakar enskilda skadeverkningar och som kan föregå uppkomsten av spelproblem. Penningsspelberoende är den allvarligaste formen av spelproblem.

I Institutet för hälsa och välfärds ovannämnda befolkningsundersökning har penningsspelproblem i första hand bedömts med SOGS-mätaren (South Oaks Gambling Screen). Tre procent av de svarande hade haft penningsspelproblem under de senaste 12 månaderna (2 procent kvinnor, 4 procent män). Som en riktig uppskattning av antalet personer av befolkningen innebär detta cirka 112 000 personer bosatta annanstans i Finland än på Åland. Utöver dem hade ungefär var tionde spelat på risknivå, vilket var aningen mindre 2019 än 2015. Trots att förekomsten av penningsspelproblem inte har förändrats, har penningsspel på risknivå minskat.

Förebyggande och minskning av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till är penningspelpolitikens primära mål. Förebyggande av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till är en del av det arbete som främjar välfärd, hälsa och trygghet samt av förebyggande rusmedelsarbete. På samhälls nivå hör till förebyggandet av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till åtgärder som påverkar utbudet, tillgängligheten och marknadsföringen av penningspel. Dessa åtgärder genomförs som en del av regleringen, styrningen och övervakningen av penningspelsverksamhet. Genom arbete som förebygger de skadeverkningar som penningspel ger upphov till påverkas dessutom information, attityder och spelbeteenden när det gäller penningspelande, korrigeras felaktiga uppfattningar om penningspel och penningspelande och främjas sådana levnadsvanor som stöder hälsa och välfärd bland alla åldersgrupper, från barn och unga till arbetsför befolkning och äldre personer. Till arbetet med att förebygga de skadeverkningar som penningspel ger upphov till hör också att initiera samtal om penningspelande och identifiera problem i ett tidigt skede samt att se till att människor i olika grupper i samhället i större utsträckning hänvisas till att få hjälp och stöd och att det finns allt fler aktörer för detta arbete. Förebyggandet av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till har också ett nära samband med undanröjandet av negativa attityder gentemot och stigma kring penningspelsproblem och de personer som har spelproblem samt främjandet av positiva attityder till återhämtning från penningspelsproblem.

Lotterilagstiftningen är det viktigaste medlet för att genomföra och styra penningspelpolitiken. Syftet med lotterilagen är att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som deltagande i lotterier ger upphov till. Syftet är dessutom att hindra oegentligheter och brott och att garantera rättsskyddet för dem som deltar i lotterier. I lotterilagen föreskrivs det om ensamrätt att anordna penningspel och bland annat begränsas tillgången till och utbudet av och marknadsföringen av penningspel samt föreskrivs det också om tillsynen över anordnandet och marknadsföringen av penningspel. I lotterilagen föreskrivs det även om de uppgifter för olika ministerier och myndigheter som har en nära koppling till penningspelsystemet. Tillgången till och egenskaperna hos penningspel föreskrivs det om genom de förordningar som utfärdas med stöd av lotterilagen och genom dem föreskrivs det också om begränsningar för penningspelande.

Lotterilagen har reviderats flera gånger under tiden den har varit i kraft, särskilt vad gäller lagens bestämmelser om penningspelsverksamhet. Lotterilagen förnyades i enlighet med regeringsprogrammet vid ingången av 2022. Syftet med revideringen var att ytterligare effektivisera förebyggandet och minskningen av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till, att förhindra sådan penningspelsverksamhet och marknadsföring av penningspel som strider mot lotterilagen och att stödja ensamrättssystemets förmåga att styra efterfrågan till det utbud av penningspel som regleras genom lotterilagen. Revideringen innefattade flera åtgärder för förebyggande och minskning av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till. Exempelvis den obligatoriska identifieringen utvidgades till att stegvis omfatta alla former av penningspelande. Bestämmelserna om placeringen av penningautomater preciserades och till lagen fogades bestämmelser om egenkontroll av de penningautomater som är utplacerade på spelplatser. Ett av de centrala målen för revideringen var att förbättra kunskapsunderlaget för bevakningen av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till och bedömningen av skaderiskerna med penningspel. För att uppnå detta mål fogades till lagen bestämmelser om behandlingen av Veikkaus Ab:s spel- och spelardata vid bevakningen och bedömningen av och forskningen kring de skadeverkningar som penningspel ger upphov till. I lotterilagen föreskrivs det dessutom om Veikkaus Ab:s rätt och skyldighet att behandla spel- och spelardata för att bevaka penningspelsbeteende och möjliggöra åtgärder i anslutning till skadligt penningspelande. Även bestämmelserna om marknadsföring av Veikkaus Ab:s penningspel preciserades. I bestämmelserna om marknadsföring gjordes också ändringar för att stöda ensamrättssystemets kanalisering förmåga. Ändringarna möjliggör marknadsföring av vissa sådana penningspel av Veikkaus Ab som det

tidigare var helt och hållet förbjudet att marknadsföra. Dessutom stärktes Polisstyrelsens befogenheter att ingripa i sådan marknadsföring som bedrivs av penningsspelsbolag utanför systemet med ensamrätt. Till lotterilagen fogades även bestämmelser om spärrning av betalningsrörelse, som införs på grund av marknadsföring som strider mot lotterilagen. Detta för att effektivisera förhindrandet av de skadeverkningar som penningsspel ger upphov till och stöda verksamhetsförutsättningarna för systemet med ensamrätt.

Förebyggandet av skadeverkningar som penningsspel ger upphov till grundar sig på lagen om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet (523/2015) och lotterilagen. Enligt 52 § i lotterilagen svarar social- och hälsovårdsministeriet för bevakningen av och forskningen kring skadeverkningarna, för bedömningen av skadeverkningar som är förenade med anordnande av penningsspel samt för utvecklandet av förebyggande åtgärder och behandling i anslutning till dessa skadeverkningar. Institutet för hälsa och välfärd verkställer uppgifter enligt 52 § i lotterilagen i enlighet med ett uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet. Till verkställandet av uppgifter enligt paragrafen hör dessutom bedömning av de skadeverkningar som penningsspelsverksamheten ger upphov till. Bedömningen görs i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet. Bedömningsarbetet inleddes 2016.

Enligt 52 § i lotterilagen ska Veikkaus Ab ersätta staten för kostnaderna för det arbete som motverkar skadeverkningar av penningsspel och som avses i paragrafen. Genom de ändringar av lotterilagen som trädde i kraft vid ingången av 2022 förstärktes förutsättningarna för effektivt genomförande av det arbete som avses i 52 §, särskilt genom att möjliggöra rätten att få Veikkaus Ab:s spel- och spelardata.

Social- och hälsovårdsministeriet leder och Institutet för hälsa och välfärd utvecklar och styr förebyggandet av de skadeverkningar som penningsspel ger upphov till. I samarbete med andra myndigheter görs detta i hela landet som en del av det förebyggande rusmedelsarbetet. I förebyggandet av de skadeverkningar som penningsspel ger upphov till deltar ett stort antal aktörer, det vill säga myndigheter, frivilligorganisationer, sammanslutningar och medborgare. Kommunerna, och i fortsättningen även välfärdsområdena, svarar som en del av det förebyggande rusmedelsarbetet för förebyggandet av de skadeverkningar som penningsspel ger upphov till. Också regionalförvaltningsmyndigheterna har en lagstadgad uppgift att som en del av det förebyggande rusmedelsarbetet styra och stöda kommunerna (i fortsättningen även välfärdsområdena) i den egna regionen i genomförandet och utvecklingen av förebyggandet av de skadeverkningar som penningsspel ger upphov till. Verkställandet av lagen om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet styrs av Handlingsplanen för alkohol-, tobak-, drog- och spelprevention ([Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2015:19](#), [Institutet för hälsa och välfärds webbsida om handlingsplanen](#)). I handlingsplanen dras det upp riktlinjer för det arbete som ska göras på lokal och regional nivå och för vad som det i kommunerna och regionerna lönar sig att rikta in arbetet på, samt uppmantras det till ett långsiktigt arbetssätt som garanterar kvaliteten på åtgärderna.

Kommunerna har ansvar för att ordna social- och hälsovårdstjänster, och stöd och vård för personer med spelproblem hör till kommunens uppgifter. Från ingången av 2023 överförs organiseringsansvaret för social- och hälsovården från kommunerna till välfärdsområdena. Identifiering av spelproblem och initiering av samtal om spelproblem hör till basservicen och anordnande av vård hör till den särskilda servicen. Initieringen av samtal och identifieringen av skadeverkningar av penningsspel i ett tidigt skede främjar minskning av skadeverkningarna och kan förebygga att skadeverkningarna blir värre, trots att de inte förhindrar att de uppstår. Vård för personer med spelproblem ges vanligen i samband med mentalvårds- och missbrukartjänster. Till stöd- och rådgivningstjänsterna hör utöver vård också professionell handledning och råd-

givning samt självhjälp och kamratstöd. Dessa ordnas även av organisationer. Tjänster för ekonomiska svårigheter och skuldsvårigheter är viktiga för att underlätta återhämtningen från spelproblem och förebygga förvärring av spelproblem.

Enligt samförståndsprogrammet är ett syfte med reformen av finansieringsmodellen att bidra till att säkerställa att satsningarna på förebyggande och minskning av de skadeverkningarna som penningspel ger upphov till är tillräckliga samt att öka transparensen och verifierbarheten i fråga om satsningarna och de effekter dessa har. För att effektivisera förebyggandet och minskningen av skadeverkningar av penningspel föreslås det i samförståndsprogrammet att de direkta kostnader och kostnadsförhållanden mellan myndigheter och Veikkaus Ab som avses i 52 § i lotterilagen och som är förenade med bevakningen av och forskningen kring skadeverkningar av penningspel samt med utvecklingen av förebyggande och behandling förblir gällande. I samförståndsprogrammet föreslås dessutom att det bereds och inrättas ett nytt anslagsmoment under vilket anslag riktas till förverkligandet av de målsättningar och åtgärder för förebyggande av skadeverkningar som ingår i det spelpolitiska programmet och till beredningen och genomförandet av andra åtgärder som förebygger skadeverkningar. Syftet med det nya anslagsmomentet är att säkerställa att satsningarna som görs på förebyggandet och minskningen av skadeverkningar av penningspel är tillräckliga samt att förbättra transparensen hos och verifierbarheten av satsningarna. Det nya momentet placeras under social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel och finansieras ur anslagsramen. Enligt samförståndsprogrammet bestäms inrättandet av anslagsmomentet och detaljerna kring detta som en del av det spelpolitiska programmet och momentets anslagsnivå fastställs skilt.

Det spelpolitiska programmet utarbetades i ett projekt som social- och hälsovårdsministeriet hade tillsatt. Projektets mandattid löpte ut den 31 mars 2022. Programmet publicerades den 10 maj 2022. Det spelpolitiska programmet baserar sig på regeringsprogrammet och är en del av genomförandet av rusmedels- och beroendestrategin. Programmet innehåller mål och åtgärder för att minska skadeverkningar av penningspel i Finland fram till 2030. Målen hänför sig till att anordnandet av penningspel styrs enhetligt, att säkerställa att penningspelssystemet förebygger skadeverkningar, att främja välmående, hälsa och säkerhet samt att utveckla tjänster. I samband med beredningen av programmet utreddes upprättandet av ett nytt anslagsmoment i enlighet med samförståndsprogrammet. Enligt det spelpolitiska programmet är det ändamålsenligt att inrätta ett nytt moment som ska finansieras med statens allmänna budgetmedel och placeras under social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel för att stödja förebyggandet och minskningen av skadeverkningar av penningspel. Detaljerna kring inrättandet, såsom lagstiftningsgrunden, ändamålen i detalj och förslaget till finansieringsnivå kommer att beredas i det spelpolitiska programmet genomförandefas under den första programperioden (2022–2023) under social- och hälsovårdsministeriets ledning, så att verksamheten enligt anslagsmomentet inleds vid ingången av 2024. Våren 2023 utarbetas inom ramarna för statsfinanserna 2024–2027 en proposition om resurser enligt det nya anslagsmomentet. Enligt det spelpolitiska programmet finansieras under momentet de riksomfattande, elektroniska och anonyma tjänster för skadeverkningar av digitala spel och penningspel, som placeras i centret för att motverka problemspel och stöds välfärdsområdena i utvecklingen och genomförandet av stödet för och behandlingen av skadeverkningar av penningspel. Under programmet genomförandefas under social- och hälsovårdsministeriets ledning bedöms det dessutom huruvida det är ändamålsenligt att överföra den forskning som bedrivs utanför Institutet för hälsa och välfärd och för vilken resurser för närvarande tilldelas i enlighet med 52 § i lotterilagen till att finansieras under momentet.

2.2 Veikkaus Ab:s avkastning, avkastningens ändamål och fördelning av avkastningen

2.2.1 Veikkaus Ab:s avkastning och upptagande av den i statsbudgeten

Enligt 18 § i lotterilagen tas i statsbudgeten varje år in anslag som uppskattas motsvara Veikkaus Ab:s vinst under räkenskapsperioden i fråga och de medel som återgår för ny utdelning. Anslagen tas i enlighet med förhållandet mellan de ändamål som föreskrivs i 17 § i lotterilagen in i statsbudgeten under momenten för de ministerier som fördelar avkastningen, det vill säga under undervisnings- och kulturministeriets, social- och hälsovårdsministeriets samt jord- och skogsbruksministeriets moment. När det gäller Veikkaus Ab:s avkastning så fungerar statsbudgeten som ett verktyg för kanalisering av beslutsfattande och finansiering. Ur ett budgetperspektiv är det i bestämmelserna om ändamålen för avkastningen av penningspelsverksamheten fråga om undantag från principen om avkastningens allmänna täckning. I statens budgetering på medellång sikt används ett ramsystem som är ett betydande finanspolitiskt verktyg för att uppnå regeringens finanspolitiska mål. I ramsystemet fastställs varje valperiod ett maximibelopp för cirka 80 procent av utgifterna i statsbudgeten. De utgifter som i ramsystemet för statsfinanserna motsvarar avkastningen av penningspelsverksamheten är utgifter utanför ramen. Avkastningen av penningspelsverksamheten och motsvarande utgifter är med tanke på ramsystemet budgetens genomgångspost där staten är teknisk förmedlare av en finansieringsandel från en utomstående. Tillägg av allmänna budgetmedel för att kompensera den minskade avkastningen av penningspelsverksamhet är däremot en allmän utgift inom ramen och ska finansieras inom den utgiftsram som det beslutas om i samband med respektive rambeslut.

Enligt 19 § i lotterilagen ska Veikkaus Ab i enlighet med förhållandet mellan de ändamål som anges i 17 § redovisa sin avkastning till det ministerium som enligt vad som föreskrivs ska behandla ärenden som gäller fördelningen av avkastningen för respektive ändamål. Närmare bestämmelser om redovisningsförfarandet har utfärdats genom statsrådets förordning om redovisning och användning av Veikkaus Ab:s avkastning (1415/2016). Förordningen innehåller bestämmelser om redovisning av preliminär avkastning och av räkenskapsperiodens avkastning samt om tidsfristerna för redovisningen och om utredning över redovisad avkastning. I förordningen föreskrivs dessutom med stöd av 7 c § i lagen om statsbudgeten (423/1988) om fördelning av avkastning i en situation där den avkastning som fördelats till förmånstagarna är större än Veikkaus Ab:s avkastning. Syftet med bestämmelsen är att se till att de ministerier som fördelar avkastningen inte delar ut understöd som överskrider den verkliga avkastningen av Veikkaus Ab:s penningspelsverksamhet.

Avkastningen av Veikkaus Ab och de penningspelssammanslutningar som har föregått det har varit av stor samhällelig betydelse. Att använda avkastningen för allmännyttiga ändamål är dock inte en grund för att upprätthålla ett system med ensamrätt. Enligt EU-domstolens rättspraxis kan avkastningen endast vara en accessorisk positiv konsekvens av den restriktiva politik som förs. Den EU-rättsliga tillåtelsen att upprätthålla systemet med ensamrätt granskas i avsnitt 2.3.

Den årliga avkastningen påverkas av flera olika faktorer. Utöver av lagstiftande åtgärder så påverkas avkastningen exempelvis av Veikkaus Ab:s frivilliga åtgärder för förebyggande och minskning av skadeverkningar som penningspel ger upphov till, utbudet av penningspel utanför systemet med ensamrätt, handelsbranschens strukturförändring som påverkar antalet spelplatser och ändringar i spelkulturen i och med bland annat digitaliseringen av penningspelandet. Åren 2020 och 2021 hade också covid-19-pandemin en sänkande effekt på Veikkaus Ab:s avkastning.

Det första verksamhetsåret, det vill säga 2017, efter att penningspelssammanslutningarna Finfoto Oy:s, Penningautomatföreningens och Veikkaus Ab:s penningspelsverksamheter hade slagits samman redovisade det nya Veikkaus Ab cirka 1 021,3 miljoner euro i avkastning till staten.

År 2018 redovisade Veikkaus Ab 1 014,2 miljoner euro i avkastning till staten och 2019 cirka 1 009 miljoner euro i avkastning. År 2020 var den redovisade avkastningen till staten cirka 680,2 miljoner euro och 2021 var den 680 miljoner euro. I augusti 2022 har Veikkaus Ab uppskattat att bolagets redovisade avkastning kommer att vara cirka 690 miljoner euro 2022.

Veikkaus Ab betalar dessutom lotteriskatt till staten. Lotteriskatten är 12 procent av avkastningen, med vilken i lotteriskattelagen (552/1992) avses skillnaden mellan penninginsatsernas sammanlagda belopp och de vinster som utbetalts till spelarna, det vill säga spelbidrag. Lotteriskattelagen ändrades från och med ingången av 2021 temporärt så att den skattesats som tillämpas på lotterier som anordnas med ensamrätt sänktes från 12 procent till 5,5 procent. Lagen om temporär ändring av 4 § i lotteriskattelagen (958/2020) gällde till utgången av 2021. Lotteriskattelagens 4 § har därefter ändrats temporärt genom lag 1130/2021 så att lotteriskatten för ett lotteri som anordnas med ensamrätt är 3,4 procent av avkastningen 2022 och 5,0 procent av avkastningen 2023.

År 2017 redovisade Veikkaus Ab 212,8 miljoner euro i lotteriskatt till staten och år 2018 211 miljoner euro. År 2019 var det redovisade beloppet av lotteriskatt 203 miljoner euro och år 2020 151 miljoner euro. År 2021 redovisade bolaget 60,4 miljoner euro i lotteriskatt. I augusti 2022 har Veikkaus Ab uppskattat att bolagets redovisade belopp av lotteriskatt kommer att vara cirka 37 miljoner euro 2022.

Tabell 1. Utvecklingen av avkastningen av penningspel och lotteriskatten 2010–2021, miljoner euro.

	Avkastning	Lotteriskatt	Intäktsföring till staten totalt
2010	917	136	1053
2011	956	162	1118
2012	945	200	1145
2013	961	203	1164
2014	963	205	1168
2015	992	210	1202
2016	1032	215	1247
2017	1021	213	1234
2018	1014	211	1225
2019	1009	203	1212
2020	680	151	831
2021	680	60	740

2.2.2 Ändamålen för Veikkaus Ab:s avkastning och förfaranden för fördelning av avkastningen

Veikkaus Ab:s avkastning används till allmännyttiga ändamål. Enligt 17 § i lotterilagen ska 53 procent av avkastningen användas för att främja idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete, 43 procent för att främja hälsa och social välfärd och 4 procent för att främja hästuppfödning och hästsport. Undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet beslutar om beviljandet av understöd inom

sina egna ansvarsområden. På de understöd som delas ut från Veikkaus Ab:s avkastning tillämpas statsunderstödslagen (688/2001), om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. På de statsunderstöd och statsandelar som beviljas av undervisnings- och kulturministeriet tillämpas dessutom lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009), lagen om fritt bildningsarbete (632/1998) och speciallagstiftning om ministeriets olika ansvarsområden.

Enligt 21 § i lotterilagen kan årligen högst 20 procent av den avkastning som är avsedd för respektive i 17 § föreskrivet ändamål lämnas outdelad. Det belopp som inte delats ut ska delas ut inom fem år. Beslut om outdelad avkastning fattas av statsrådet på förslag av det ministerium som fördelar avkastningen. Syftet med bestämmelserna har varit att möjliggöra ändamålsenlig användning av Veikkaus Ab:s avkastning. Enligt övergångsbestämmelserna för de ändringar i lotterilagen som trädde i kraft från och med ingången av 2017 ska den avkastning av Veikkaus Ab:s och Penningautomatföreningens penningspelsverksamhet som flutit in före utgången av 2016 användas till de ändamål som föreskrivs i 17 § i lotterilagen inom tio år från ikraftträdandet av lagen. Det ansågs finnas behov av att genom övergångsbestämmelser avvika från tidsgränsen på fem år så att avkastningen av Veikkaus Ab:s och Penningautomatföreningens penningspel på ett ändamålsenligt sätt ska kunna fördelas till understödstagare för de ändamål som föreskrivs i lotterilagen.

2.2.2.1 Avkastning avsedd för att främja idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete

Enligt 17 och 17 a § i lotterilagen används 53 procent av Veikkaus Ab:s avkastning inom undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde enligt följande procentandelar: 1) 25 procent för att främja idrott och fysisk fostran, 2) 17,5 procent för att främja vetenskap, 3) 38,5 procent för att främja konst, 4) 9 procent för att främja ungdomsarbete, 5) 10 procent till de ändamål som föreskrivs i 1–4 punkten på det sätt som årligen närmare bestäms i statsbudgeten.

Tabell 2. Avkastning avsedd för att främja idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete per moment 2017–2022, 1 000 euro.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
främjande av vetenskap mom. 29.40.53	104 383	106 497	107 567	105 486	76 261	71 501
främjande av konst mom. 29.80.52	233 589	238 294	246 260	257 570	190 275	159 551
främjande av idrott och fysisk fostran mom. 29.90.50	154 097	164 939	154 667	150 694	108 944	102 145
främjande av ungdomsarbete mom. 29.91.50	53 617	54 770	55 320	54 250	39 220	36 772
Sammanlagt	545 686	564 500	563 814	568 000	414 700	369 969

Veikkaus Ab:s minskade avkastning kompenseras 2020 med 175,7 miljoner euro, 2021 med 162,7 miljoner euro och 2022 med 118,3 miljoner euro. Inverkan av det minskade lotteriskattebeloppet var 42,4 miljoner euro 2021 och 50,8 miljoner euro 2022.

Veikkaus Ab:s egentliga intäktskalkyl för 2023 i fråga om främjandet av idrott, fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete uppgår till 384,25 miljoner euro. Utöver den egentliga intäktskalkylen intäktsförs outdelade vinstmedel till ett belopp på sammanlagt 2 miljoner euro. Därtill kompenseras minskningen av avkastningen med sammanlagt 29,05 miljoner euro. Sammanlagt 415,3 miljoner euro av vinstmedlen från penningspelsverksamheten står därmed till förfogande. Den beräknade avkastningen har fördelats mellan förmånstagarna enligt 17 a § i lotterilagen. I intäktskalkylen ingår den uppskattade effekten av sänkningen av lotteriskatten, 42,4 miljoner euro. Minskningen av den beräknade avkastningen kompenseras dessutom med tillägg på sammanlagt 118,3 miljoner euro under budgetmomenten.

Veikkaus Ab:s avkastning är en mycket betydande del av de olika verksamhetsområdenas statliga finansiering, eftersom den utgör drygt hälften av finansieringen av konst, över 90 procent av finansieringen av idrott och fysisk fostran, cirka 70 procent av finansieringen av ungdomsarbete och cirka en femtedel av finansieringen av vetenskap. Under årens lopp har flera ändamål som tidigare finansierats med allmänna budgetmedel övergått till att finansieras med avkastning av penningspel. Inom verksamhetsområdena för idrott och ungdomsarbete används avkastning av penningspel i betydande omfattning till att stöda frivilligorganisationer. Inom verksamhetsområdena för konst och forskning fördelas däremot en väldigt liten del av de anvisade penningspelsmedlen till frivilligorganisationer.

Veikkaus Ab:s avkastning används till betalning av statsandelar för olika verksamhetsområden och av statsunderstöd som avses i statsunderstödslagen samt till vissa andra ändamål, såsom till utgifterna för vissa av statens organ och lönerna till länskonstnärer som står i anställningsförhållande till Centret för konstfrämjande. Största delen riktas till etablerade aktörers verksamhet, såsom finansiering av löner, hyror och andra omkostnader, och en mindre del till projektfinansiering. Finansiering riktas även till sådan verksamhet som det föreskrivs om i lag, men vars omfattning det årligen fattas beslut om i statsbudgeten (exempelvis de prestationer som ligger till grund för museernas, teaternas, orkestrarnas och idrottsutbildningscentrarnas statsandelar).

Inom verksamhetsområdet för konst används största delen av avkastningen till statsandelarna för teatrar, orkestrar och museer samt till verksamhetsunderstöd för nationella konstinstitutioner såsom Nationalgalleriet, Finlands nationalmuseum och Finlands nationalopera och -balett. Ovannämnda ändamål utgör cirka hälften av konstens andel, återstoden riktas till stödjande av olika konstområden såsom filmproduktion, scenkonst, litteratur, musik, byggnadskonst, formgivning, visuell konst, allmänna bibliotek, kulturarv, kulturinstitut utomlands, kulturfostran och kulturpolitisk forskning samt utveckling av konst- och kulturpolitik. Inom verksamhetsområdet för idrott är de främsta ändamålen för avkastningen medborgarverksamhet inom motion och idrott, lika tillgång till motion och idrott (byggande av idrottsanläggningar), främjande av en motionsinriktad livsstil och elitidrott. När det gäller forskning riktas över hälften av avkastningen till Finlands Akademis användning för forskningsprojekt och främjande av vetenskaplig forskning. Andra stora ändamål är vetenskap- och forskningsinstitut, Vetenskapscentret Heureka samt vissa vetenskapliga föreningar och organisationer, privata arkiv och Institutet för de inhemska språken. Inom verksamhetsområdet för ungdomsarbete är de främsta ändamålen för avkastningen riksomfattande organisationer på ungdomsområdet, riksomfattande kompetenscentrum på ungdomsområdet, främjande av ungas uppväxt- och levnadsvillkor, riksomfattande ungdomscentraler samt försök, utveckling och forskning.

2.2.2.2 Avkastning avsedd för att främja hälsa och social välfärd

Av Veikkaus Ab:s avkastning används 43 procent för att främja hälsa och social välfärd. Enligt 17 b § i lotterilagen ska den avkastning som är avsedd för att främja hälsa och social välfärd användas för att bevilja allmännyttiga sammanslutningar och stiftelser med rättsförmåga understöd på basis av ansökningar.

Enligt 20 § 2 mom. i lotterilagen fattar social- och hälsovårdsministeriet beslut om de understöd som delas ut av avkastningen och om återkrav av understöd. I anslutning till social- och hälsovårdsministeriet finns Social- och hälsoorganisationernas understödscentral, som sköter beredning, utbetalning, uppföljning och övervakning av understöden. Understödscentralen kan på ansökan av en understödstagare av särskilda skäl göra mindre ändringar av teknisk art i ett understödsbeslut, förlänga understödets användningstid och överföra understödet till ett annat allmännyttigt samfund eller en annan allmännyttig stiftelse med rättsförmåga. Understödscentralen får också besluta om avbrott i utbetalningen. Den ansvarar för att social- och hälsovårdsministeriets beslut om att bevilja och återkräva understöd verkställs. Närmare bestämmelser om understödscentralens uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet.

I 20 a § i lotterilagen föreskrivs det om delegationen för social- och hälsoorganisationernas understödsärenden som är sakkunnigorgan för social- och hälsovårdsministeriet vid beredningen av understöd samt om dess bedömnings- och understödssektion. Delegationen och sektionen tillsätts av statsrådet för fyra år i sänder. Delegationen ska lämna utlåtanden till social- och hälsovårdsministeriet om strategierna och de strategiska riktlinjerna för understödsverksamhet för att främja hälsa och social välfärd och även utveckla och utvärdera understödspolitik och organisationsverksamheten. Delegationens bedömnings- och understödssektion ska lämna utlåtanden till social- och hälsovårdsministeriet om fördelningen av understöden för främjande av hälsa och social välfärd och även göra bedömningar av de understödda organisationernas verksamhet. Varken delegationens eller sektionens utlåtanden är bindande för social- och hälsovårdsministeriet. Regeringspropositionen om sammanslagningen av penningsspels-sammanslutningarnas penningsspelsverksamhet (RP 132/2016 rd) innehöll inte förslag till bestämmelser om delegationen för understödsärenden. Förvaltningsutskottet såg dock i sitt betänkande det som nödvändigt för tydlighetens och konsekvensens skull och för att säkerställa att det i bestämmelser på förordningsnivå inte anges uppgifter som omfattar utövning av offentlig makt att det i lagen tas in bestämmelser som tillräckligt noggrant anger såväl delegationens och sektionens uppgifter (FvUB 25/2016 rd).

Enligt 22 § i lotterilagen kan den avkastning som är avsedd för att främja hälsa och social välfärd, utöver vad som föreskrivs i 17 b §, användas för de personalkostnader och andra kostnader som föranleds av verksamheten vid Social- och hälsoorganisationernas understödscentral. I statsbudgeten ska det varje år tas in anslag som uppskattas motsvara hälften av Social- och hälsoorganisationernas understödscentralens kostnader. Veikkaus Ab ska ersätta social- och hälsovårdsministeriet för skillnaden mellan de faktiska kostnaderna för verksamheten vid Social- och hälsoorganisationernas understödscentral och anslaget i statsbudgeten. Till understödscentralens omkostnader används cirka 5,8 miljoner euro per år, varav hälften täcks av den andel på 43 procent som avses i 17 § i lotterilagen och hälften faktureras av Veikkaus Ab.

Under moment 33.90.50 i statsbudgeten beviljades 2020 sammanlagt 385 miljoner euro i statsunderstöd och år 2021 sammanlagt cirka 362,4 miljoner euro. År 2022 uppgår understödsanslaget under moment 33.90.50 till 362,4 miljoner euro. I statsbudgeten för 2023 förslås anslaget uppgå till 373,6 miljoner euro. Statsunderstöd kan beviljas som allmänt understöd, investeringsunderstöd eller projektunderstöd.

De statsunderstöd som beviljas för främjande av hälsa och social välfärd har i regel en väldigt viktig betydelse för sammanslutningar och stiftelser med tanke på kontinuiteten och omfattningen av verksamheten. Det har bedömts att majoriteten av sammanslutningarna och stiftelserna knappt har någon annan finansiering än understöden för sin grundläggande verksamhet. De större centralorganisationerna och regionala organisationerna har utöver understöd ofta som inkomstkälla serviceaffärsverksamhet som bokföringsmässigt är avskild från den verksamhet som understöds, men även för dem är understöden en mycket viktig finansieringskälla. Man kan bedöma att understödets betydelse för aktörer inom den tredje sektorn har ökat ytterligare under den senaste tiden i och med coronakrisen, eftersom efterfrågan på tjänster har minskat.

Främjande av hälsa och social välfärd har tolkats så att individens säkerhet har identifierats som en del av hans eller hennes hälsa och sociala välfärd. De organisationer som påverkar verksamhetsområdet för inre säkerhet har därmed fått möjlighet att söka och få understöd för sin verksamhet. Även i målsättningarna för strategin för Social- och hälsoorganisationernas understödscentral har man identifierat exempelvis främjande av krishjälp och trygghet i vardagen. Förebyggande åtgärder och åtgärder i en krissituation har en betydande inverkan på hälsan och den sociala välfärden. I många fenomen som äventyrar den inre säkerheten är hälsoaspekter och socialt illamående en grundläggande orsak till gärningen eller händelsen. Även de skadeverkningar som många brott ger upphov till påverkar individens hälsa och sociala välfärd. Förebyggande av dessa förutsätter att organisationer är aktiva, exempelvis i form av olika tjänster riktade till offer. Tjänster riktade till personer som uppvisar symptom genom att begå brott kan förebygga nya brott och samtidigt förhindra uppkomsten av nya offer genom att skapa social välfärd och minska de negativa effekterna på den psykiska hälsan som orsakas av brott, exempelvis i form av tjänster som bryter våldsspiralen. Också i förebyggandet av våld mot kvinnor har organisationernas verksamhet en central betydelse. Dessutom räddar olika frivilliga organisationer människoliv i sin räddningsverksamhet. Behovet av hushållens egen beredskap har också ökat i och med att det säkerhetspolitiska läget har förändrats. Organisationerna har på långsikt utvecklat sin verksamhet när det gäller medborgarnas säkerhet, egen beredskap och räddningstjänster.

Av Veikkaus Ab:s avkastning kan i enlighet med 17 b § i lotterilagen finansiering dessutom riktas från anslag under momenten 33.50.51, 33.50.52, 33.50.55 och 33.50.56 till rehabilitering, öppenvård och institutionsvård av krigsinvalidier och till rehabilitering av och ersättningar till frontveteraner och vissa andra grupper. År 2021 anvisades ett avkastningsbelopp på sammanlagt cirka 67,7 miljoner euro till dessa ändamål. För 2022 är anslaget sammanlagt 60,4 miljoner euro och för 2023 föreslås sammanlagt cirka 49,6 miljoner euro. Behovet av anslag som anvisas till krigsveteranerna beräknas minska under de närmaste åren.

Tabell 3. Avkastning avsedd för att främja hälsa och social välfärd 2022.

Helhet av understöd	Understöd för 2022
Stärkande av organisationernas verksamhetsförutsättningar	93 734 031
Krishjälp och ökad trygghet i vardagen	40 579 909
Stödjande av delaktighet, aktivitet och hantering av vardagen	131 933 088
Främjande av hälsa samt stärkande av arbets- och funktionsförmåga	96 192 972
Sammanlagt	362 440 000

I samband med sammanslagningen av penningsammanslutningarnas penningspelsverksamheter förenhetligades bestämmelserna om upptagande av avkastningen i statsbudgeten. Från och med ingången av 2017 har ett anslag som beräknas motsvara Veikkaus Ab:s avkastning under ett budgetår tagits in i statsbudgeten. Före sammanslagningen motsvarade de anslag som för Penningautomatföreningens togs in i statsbudgeten den avkastning som influerades året före budgetåret. Skillnaden berodde främst på att ingenting av Penningautomatföreningens avkastning delades ut 1948. På grund av detta övergick i och med sammanslagningen både ett års outdelad avkastning av penningspelsverksamhet och driftskapital från Penningautomatföreningen till att förvaltas av social- och hälsovårdsministeriets.

Enligt övergångsbestämmelserna för de ändringar i lotterilag som trädde i kraft från och med ingången av 2017 ska den avkastning av Penningautomatföreningens penningspelsverksamhet som flutit in före utgången av 2016 och inte delats ut användas för främjande av hälsa och social välfärd inom tio år från ikraftträdandet av lagen. Det fanns behov av att i övergångsbestämmelserna avvika från den gällande lagens tidsgräns på fem år så att avkastningen av Penningautomatföreningens penningspelsverksamhet på ett ändamålsenligt sätt ska kunna delas ut till understödstagare för de ändamål som föreskrivs i lotterilagen.

Av den avkastning som övergick från Penningautomatföreningen och som tidigare år hade blivit outdelad (sammanlagt cirka 400 miljoner euro) fanns det den 31 december 2021 kvar sammanlagt cirka 176 miljoner euro, varav cirka 62 miljoner euro delas ut i enlighet med statsbudgeten 2022. Social- och hälsovårdsministeriet har utarbetat en preliminär dispositionsplan, enligt vilken Penningautomatföreningens outdelade avkastning avses användas i enlighet med övergångsbestämmelsen för främjande av hälsa och social välfärd före utgången av 2026.

2.2.2.3 Avkastning avsedd för att främja hästuppfödning och hästsport

Enligt 17 § 3 punkten i lotterilagen används 4 procent av Veikkaus Ab:s avkastning för att främja hästuppfödning och hästsport. På de understöd som delas ut från Veikkaus Ab:s avkastning tillämpas fortsättningsvis statsunderstödslagen i enlighet med 23 § i lotterilagen. I statsrådets förordning om den andel av Veikkaus Ab:s avkastning som ska användas för främjande av hästuppfödning och hästsport (14/2017), som utfärdats med stöd av statsunderstödslagen, föreskrivs det närmare om understöd som beviljas för att främja hästuppfödning och hästsport, det vill säga bland annat om understödstagare, närmare förutsättningar för beviljande av understöd, begränsningar för beviljande av understöd, användningen av understöd och det förfarande som ska iakttas vid beviljande.

När det gäller de understöd som beviljas från Veikkaus Ab:s avkastning för främjande av hästuppfödning och hästsport så grundar sig befogenheten för beviljande av merparten av understöden (inklusive ändamålen, beloppen och processen) på Europeiska kommissionens beslut SA.46556 (2016/N) och SA.63553 (2016/N) (*Aid to the central and regional trotting tracks in Finland*). Den rättsliga grunden för beviljandet av statligt stöd (statsunderstöd) enligt kommissionens beslut är artikel 107 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, *nedan EUF-fördraget*. Kommissionens ovannämnda beslut om statligt stöd är som sådant bindande för Finland och stöd kan inte beviljas på sätt som avviker från kommissionens beslut.

Enligt 17 c § 1 mom. i lotterilagen ska minst 95 procent av den avkastning som är avsedd för att främja hästuppfödning och hästsport anvisas till centralorganisationen för travsport och hästuppfödning och till dess medlemssammanslutningar. Centralorganisationen för travsport och hästuppfödning (Finlands Hippos rf) ska för jord- och skogsbruksministeriet lägga fram ett förslag till årlig plan för hur de understöd som beviljas av den andel som avses i 1 mom. ska för-

delas till olika understödmottagare och ändamål. Avtal som avses i 7 § 3 mom. i statsunderstödslagen behöver inte ingås, om uppfödningsskott beviljas hästens ägare under ledning av centralorganisationen för travsport och hästuppfödning.

Under moment 30.10.54 (*Främjande av hästhushållning och hästsport med avkastningen av penningspelsverksamhet*) har i statsbudgeten för 2020 beviljats sammanlagt 49,1 miljoner euro, i statsbudgeten för 2021 har beviljats sammanlagt 39,9 miljoner euro och i statsbudgeten för 2022 har beviljats sammanlagt 39,9 miljoner euro i statsunderstöd. I budgeten för 2023 har under ovannämnda moment anvisats ett anslag på 39,2 miljoner euro. De största understödsobjekten är pris- och verksamhetsstöd till central- och landskapsbanor inom travsport, specialunderstöd till centralorganisationen för travsport samt främjande av hästuppfödning.

För närvarande består största delen av hästbranschens finansiering av Veikkaus Ab:s avkastning. Exempelvis de priser som betalas vid travtävlingar och travbanornas omkostnader och driftskostnader finansieras huvudsakligen med ovannämnda avkastning. Utan stöd kan banorna inte göra nödvändiga ersättande investeringar och reparationsinvesteringar eller klara av sina omkostnader. Hästägarnas och hästuppfödarnas viktigaste inkomstkälla är de priser som betalas vid travtävlingar. Ett regionalt omfattande utbud av tävlingar och en tillräcklig nivå på priserna ger hästägarna möjlighet att utveckla sin verksamhet, investera i djurmaterial och satsa på uppfödning- och träningsverksamhet. En betydande del av hästuppfödningen sker fortfarande på landsbygden, så verksamheten har en betydande roll som sysselsättare parallellt med det traditionella jordbruket och andra landsbygdsnäringar.

2.3 Europeiska unionens rätt och internationella förpliktelser som är bindande för Finland

Lagstiftningen om penningspelsbranschen har inte harmoniserats i Europeiska unionen. EU:s medlemsstater kan ordna sin penningspelsverksamhet på önskat sätt så länge som de iakttar EU:s grundläggande friheter enligt EUF-fördraget och annan EU-rätt så som den tolkas i EU-domstolens rättspraxis.

EU-domstolen bedömer om de nationella systemen överensstämmer med EU-rätten i enlighet med Europeiska unionens grundfördrag. Domstolen har konstaterat att tillhandahållandet och användningen av gränsöverskridande penningspelstjänster är en särskild form av ekonomisk verksamhet (bland annat mål C-275/92, Schindler, och rättspraxis till följd av det).

De nationella bestämmelser genom vilka systemet med ensamrätt uppehålls begränsar enligt EU-domstolen friheten att tillhandahålla tjänster (artikel 56 i EUF-fördraget) och etableringsfriheten (artikel 49 i EUF-fördraget). Med anledning av penningspelens särskilda karaktär samt bland annat medlemsstaternas olika kulturer och traditioner har medlemsstaterna enligt EU-domstolen ändå prövningsrätt i fråga om regleringen av penningspel. Domstolen har tillstått att lagstiftningen om penningspel tillhör de områden där det föreligger avsevärda moraliska, religiösa och kulturella skiljaktigheter mellan medlemsstaterna. Eftersom branschen inte har harmoniserats inom unionen ankommer det på varje medlemsstat att inom dessa områden i enlighet med sin egen värdeskala fastställa vad som krävs för att skydda de berörda intressena. Medlemsstaterna är således fria att fastställa målsättningarna för sin penningspelspolitik och, vid behov, exakt fastställa den eftersträvade skydds nivån, så länge de krav som följer av domstolens rättspraxis uppfylls (bland annat mål C-42/07, Liga Portuguesa, och mål C-156/13, Digibet Ltd med flera).

Enligt domstolen kan medlemsstaterna sträva efter att skydda dessa intressen också genom att bevilja ensamrätt. Ett system med ensamrätt som strängt övervakas av det allmänna kan vara ett effektivt sätt att kontrollera riskerna med farorna i anslutning till penningspel. Domstolen har

också ansett att frihet att tillhandahålla tjänster inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, enligt vilken anordnande och främjande av hasardspel omfattas av ett exklusivt system med en enda aktör där det är förbjudet för alla övriga aktörer, inklusive aktörer som är etablerade i en annan medlemsstat, att via Internet erbjuda tjänster som omfattas av nämnda bestämmelser på den förstnämnda medlemsstatens territorium (se mål C- 203/08, Sporting Exchange, punkt 37).

Ovannämnda inskränkningar i fråga om friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsrätten kan enligt EU-domstolen godtas om de kan berättigas med något av de skäl som anges i artikel 52 i EUF-fördraget (allmän ordning, säkerhet eller hälsa) eller av tvingande skäl av allmänintresse. När det gäller penningspel är erkända motiveringar särskilt konsumentskydd, förebyggande av problemspel, skydd av minderåriga samt bekämpning av brottslighet och bedrägeri (bland annat mål C-463/13, Stanley International Betting med flera). Domstolen har tillstått att tillhandahållande av penningspel via internet har vissa särdrag, eftersom det inte finns någon direkt kontakt mellan konsumenten och den som tillhandahåller tjänsten. De risker som konsumenten kan utsättas för vad gäller eventuella bedrägerier är annorlunda och av mer allvarlig karaktär än vad som är fallet på den traditionella marknaden för dessa spel (se mål C- 42/07, Liga Portuguesa, punkt 63 och 79). Domstolen har även ansett att medlemsstaterna inte kan förvägras rätten att även vad gäller internettransaktioner tillämpa ensidiga begränsande regler som har antagits för att uppnå legitima mål av allmänintresse, och denna rätt begränsas inte av den enda anledningen att Internet i hög grad fungerar gränsöverskridande (de förenade målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Stoss med flera, punkt 86).

De nationella inskränkningarna ska dock vara icke-diskriminerande och proportionella. De ska vara ägnade att säkerställa att målsättningarna uppnås, och de får inte vara mera inskränkande än vad som är nödvändigt för detta (bland annat mål C-124/97, Läära, mål C-258/08, Ladbrokes, och mål C-156/13, Digibet Ltd med flera). Domstolen har inte förutsatt att medlemsstaterna ska visa att ingen annan tänkbar åtgärd gör det möjligt att säkerställa fullgörandet av dessa uppgifter under samma villkor (se målen C-157/94, kommissionen mot Nederländerna, punkt 58 och C-110/05, kommissionen mot Italien, punkt 66). Behovet av att uppnå de mål som ställts upp ska tillgodoses på ett konsekvent och systematiskt sätt. EU-domstolen har inte utslutit en kontrollerad expansiv politik inom området för penningspel, trots att målet med det nationella systemet är att begränsa spelmöjligheterna. En sådan politik kan vara helt i överensstämmelse med målet att locka över spelare som ägnar sig åt olaglig eller förbjuden spel- och vadhållningsverksamhet till tillåten och reglerad verksamhet (så kallad kanalisering). Detta mål kan endast uppnås om de lagliga aktörerna utgör ett trovärdigt, men samtidigt attraktivt, alternativ till förbjuden verksamhet. Detta kan i sig innebära att de får tillhandahålla ett omfattande spelsortiment, göra reklam i viss omfattning och använda ny distributionsteknik. Om en medlemsstat ändå driver en stark politik för att utöka spelverksamheten genom att överdrivet uppmuntra och uppmuntra konsumenterna att delta i penningspel, kan det inte anses att penningspelsverksamheten bedrivs på ett sammanhängande och systematiskt sätt (bland annat de förenade målen C-338/04, C-359/04 och C-360/04, Placanica med flera, och de förenade målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Stoss med flera). Domstolen har preciserat att reklamen i synnerhet inte får uppmuntra konsumenternas naturliga benägenhet att roas av spel genom att locka dem till aktivt deltagande, såsom genom att banalisera spelandet eller ge det en positiv image genom att hänvisa till att spelintäkterna går till verksamhet av allmänintresse eller genom att förstärka spelens dragningskraft med anslående reklambudskap där stora spelvinster förespeglas (de förenade målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Stoss med flera, punkt 103).

EU-domstolen har inte ansett det obetydligt att avkastningen av penningspel kan utgöra en väsentlig del av finansieringen av allmännyttig verksamhet. Friheten att tillhandahålla tjänster kan

dock inte inskränkas på ekonomiska grunder. På motsvarande sätt kan inte användandet av avkastning till allmännyttig verksamhet anses vara en objektiv rättfärdigandegrund för inskränkningar av friheten i fråga. En inskränkning kan endast accepteras om man genom den verkligen strävar efter att minska möjligheterna att spela och om finansieringen av social verksamhet endast är en accessorisk positiv konsekvens av den restriktiva politik som förs. Att samla medel kan med andra ord inte vara den egentliga orsaken till eller det huvudsakliga syftet med restriktiv politik (bland annat mål C-275/92, Schindler, mål C-67/98, Zenatti, de förenade målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Stoss med flera, mål C-212/08, Zeturf, se också de förenade målen C-447/08 och C-448/08, Sjöberg och Gerdin). EU-domstolen har upprepade gånger konstaterat att friheten att tillhandahålla tjänster inte kan inskränkas endast utifrån målet att maximera statens inkomster. Det att en begränsning accessoriskt gynnar statsbudgeten för medlemsstaten i fråga utgör dock inte ett hinder för begränsningens berättigande, om man med den faktiskt primärt eftersträvar sådana mål som hänför sig till tvingande skäl av allmänintresse (bland annat C-347/09, Dickinger och Ömer, mål C-390/12, Pflieger med flera och mål C-98/14, Berlington Hungary).

Om en medlemsstats åtgärd innebär att ensamrätt att tillhandahålla penningspel beviljas en enda aktör, måste ibruktageandet enligt rättspraxis åtföljas av ett regelverk som garanterar att innehavaren av nämnda ensamrätt verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt kan sträva mot det fastställda målet, genom ett utbud som är kvantitativt begränsat och kvalitativt utformat i förhållande till målet och som strikt kontrolleras av myndigheterna (bland annat de förenade målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Stoss m.fl., mål C-212/08, Zeturf, samt de förenade målen C-186/11 och C-209/11, Stanleybet International Ltd m.fl.). Av betydelse är, utöver den nationella lagstiftningen om penningspel, även den praxis som faktiskt tillämpas inom branschen. Domstolen har i flera avgöranden ansett att det är den nationella domstolens uppgift att säkerställa att de nationella bestämmelserna faktiskt uppfyller dessa krav.

Europeiska kommissionen meddelade den 20 november 2013 att den lade ned det överträdelseförfarande mot Finland som hade inletts 2006 och som gällde sportvadhållningen inom Veikkaus Ab:s verksamhetsområde samt att kommissionen inte skulle vidta några andra åtgärder med anledning av Finlands penningspelssystem. Kommissionen grundade sitt beslut på Finlands lagstiftning och tillämpningen av den i enlighet med hur verksamhetsmiljön hade utvecklats till hösten 2013. Kommissionen ansåg att man i Finland hade föreskrivit om behövliga strukturer för att säkerställa att det på monopolverksamheten tillämpas en sådan kontrollerad expansiv politik inom penningspelsbranschen genom vilken man strävar efter att kanalisera spellusten till kontrollerad verksamhet samt att monopolen, när tjänster tillhandahålls och marknadsförs, inte uppmanar eller uppmuntrar konsumenter till att delta i penningspel. Samtidigt meddelade kommissionen att man skulle gå vidare med förfarandet mot ett flertal andra medlemsstater.

I fördelningen av Veikkaus Ab:s avkastning har man även varit tvungen att beakta EU-lagstiftningen om statligt stöd. Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är en förmån som ges av eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag den än är, som hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. I enlighet med vad som konstateras i avsnitt 2.2.2.3 finns det i fråga om understöd som beviljas för hästuppfödning och hästsport ett beslut om statligt stöd av kommissionen.

2.4 Bedömning av lagstiftningen om fördelningen av Veikkaus Ab:s avkastning

Såsom konstateras i avsnitt 1 har bestämmelserna om de ändamålen för vilka Veikkaus Ab:s avkastning används bedömts de senaste åren med tanke på såväl förebyggande och minskning

av skadeverkningar till följd av penningspel som med tanke på de verksamheter som finansieras med avkastningen. Uppgiften för ordförande Erkki Liikanens arbetsgrupp var att klarlägga beredskapen inför konsekvenserna av den minskade avkastningen av penningspelsverksamhet. En central fråga var enligt arbetsgruppens rapport huruvida avkastningen av penningspelsverksamhet och dess ändamål är en del av ramförfarandet inom statsfinanserna på motsvarande sätt som de sedvanliga och allmänna statliga utgifterna och inkomsterna, eller om de behandlas skilt, varvid penningspelsverksamhetens utgifter budgeteras i nivå med den uppskattade avkastningen. Arbetsgruppen utsåg som primärt alternativ en helhetsreform där avkastningen av penningspel i sin helhet överförs till de allmänna inkomstposterna i statsbudgeten och de nuvarande förmånstagarna till budgetens ramförfarande. Enligt arbetsgruppens rapport möjliggör alternativet med allmänna medel det att man samtidigt, utan motstridighet, kan sträva efter att effektivt förebygga de skadeverkningar som penningspel ger upphov till och värna om civilsamhället. I rapporten konstateras även att öronmärkning av avkastningen kan orsaka motstridiga incitament inom penningspelsystemet och att övergången till finansiering med allmänna medel sålunda kan förebygga strukturer med inbördes oförenliga intressen och ge systemet bättre förutsättningar att förnyas och utvecklas.

Enligt den samförståndsprotokoll som upprättades inom ramen för det projekt som tillsattes av statsrådet den 26 augusti 2021 är ett syfte med reformen av finansieringsmodellen att bryta den nuvarande kopplingen mellan den avkastning som Veikkaus Ab redovisar och de nuvarande statsunderstödmysterierna (undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet) och ändamålen enligt lotterilagen. Ett annat syfte är dessutom att se till att det för de tidigare ändamål som finansierats med penningspelsintäkter och eventuella nya motsvarande ändamål garanteras en förutsägbar, stabil och tillräcklig finansiering som tryggar aktörernas autonomi och att bidra till att säkerställa att de legitima grunderna för det finländska penningspelssystemet, som grundar sig på ensamrätt, upprätthålls. Ett syfte är också att bidra till att säkerställa att de satsningar som görs på förebyggande och minskning av de skadeverkningarna som penningspel ger upphov till är tillräckliga samt öka transparensen och verifierbarheten i fråga om satsningarna och de effekter dessa har.

Enligt samförståndsprotokoll ska Veikkaus Ab:s avkastning från och med den 1 januari 2024 intäktsföras på statens inkomstkonto som allmänna medel och överföras därifrån till den allmänna ramfinansieringen. Den nya finansieringsmodellen bryter den nuvarande kopplingen mellan Veikkaus Ab:s avkastning och de specificerade ändamål som anges i lotterilagen. Enligt samförståndsprotokoll kan det trots det finnas skäl att fortsatt nämna i lotterilagen att avkastningen ska användas till allmännyttiga ändamål. Detta bedöms i samband med de övriga ändringarna i lotterilagen. Enligt samförståndsprotokoll var projektgruppens och den parlamentariska uppföljningsgruppens uppfattning den att revideringen bör göras på ett sätt som inte äventyrar monopolsystemets grunder.

I samband med den revidering av lotterilagen som trädde i kraft vid ingången av 2022 ansåg en del remissinstanser att finansieringen av de verksamheter som finansieras med avkastningen av penningspel härnäst bör finansieras med statens allmänna budgetmedel och att kopplingen mellan avkastningen av penningspel och allmännyttig och med annan avkastning finansierad verksamhet bör brytas. Ändringsbehovet motiverades dels med behovet av att säkerställa finansieringen för verksamheter som betraktas som samhällsviktiga, dels med att finansiering med allmänna medel effektivare än det nuvarande systemet stöder åtgärderna för att förebygga och minska skadeverkningar till följd av penningspel.

Den lagstiftning som gäller ändamålen för avkastningen av penningspel har granskats även i Konkurrens- och konsumentverkets utredning där verket har undersökt penningspelsbranschen i Finland både ur konkurrenssynvinkel och konsumentsynvinkel, men framför allt det senare.

Konkurrens- och konsumentverket undersökte i sin utredning på vilket sätt penningspelsmarknaden bör ordnas i Finland så att spelproblem kan förebyggas och minskas så effektivt som möjligt. Konkurrens- och konsumentverket publicerade en slutrapport om utredningen i februari 2021 ([KKV selvityksiä 4/2021 \(på finska\)](#)). Konkurrens- och konsumentverket anser att ändamålen för avkastningen av Veikkaus Ab:s penningspel bör finansieras med allmänna budgetmedel. Enligt Konkurrens- och konsumentverket finns det flera orsaker till detta. För det första stöder lösningen styrningssystemet, till vars natur hör att penningspelandets alla fördelar och nackdelar för hela samhällsekonomin vägs mot varandra. För det andra är understödstagarnas ekonomiska ställning i det nuvarande systemet beroende av avkastningen av penningspel, vilket i politiskt hänseende försvårar verksamheten för att förebygga och minska skadeverkningarna av spelandet. För det tredje orsakar den teknologiska utvecklingen, globaliseringen och konjunkturväxlingar instabilitet i avkastningen av penningspel, vilket å sin sida skapar osäkerhet i understödstagarnas medelsanskaffning och har negativa verkningar på deras långsiktiga verksamhet. För understödstagarnas autonomi har det knappast någon betydelse om de får finansiering från statsbudgeten eller direkt från avkastningen av penningspel. Enligt Konkurrens- och konsumentverket motiverar inte heller denna synpunkt att Veikkaus Ab:s vinstmedel genom särskilda bestämmelser styrs till allmännyttiga ändamål. Konkurrens- och konsumentverket har bedömt att kopplingen enligt den gällande lagstiftningen mellan Veikkaus Ab:s avkastning och de allmännyttiga ändamålen i själva verket kan öka penningspelandet, trots att Veikkaus Ab inte i sin marknadsföring får främja penningspelande genom att uppmana spelare att på detta sätt finansiera allmännyttig verksamhet.

Även forskning visar att förfarandet där man binder Veikkaus Ab:s avkastning till vissa ändamål som bestäms i lotterilagen är en utmaning i det nuvarande systemet när det gäller att förebygga och minska av de skadeverknings som penningspelandet för med sig. Bestämmelserna om ändamålen för avkastningen har skapat en konstellation där understödstagarna har ett starkt intresse av att hålla avkastningsnivån oförändrad (Marionneau, V. & Nikkinen, J.: Stakeholder interests in gambling revenue: an obstacle to public health interventions? *Public Health* 184, 102–106). Detta försvårar penningspelspolitikens mål att förebygga och minska skadeverkningarna, eftersom effektivt förebyggande och effektiv minskning av skadeverkningarna också minskar avkastningen av penningspel. Det finns nämligen ett samband mellan en stor konsumtion av penningspel och de skadeverknings som penningspel ger upphov till och hur allvarliga skadeverkningsarna är. År 2018 betonade de som fick understöd av avkastningen av penningspel i sina utlåtanden med anledning av lotterilagen, vikten av att trygga avkastningen av penningspel och spelarnas ansvar för att trygga avkastningen (Karsimus, T. ja Günther, K.: Pakollisen tunnistautumisen tuomat vastuut ja uhat arpajaislain lakimuutosesitykseen annetuissa lausunnoissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 86(4), 395–405). Understödsdagarna har i sina utlåtanden om förslag till ändring av lotterilagen 2016, 2018 och 2021 fokuserat på hur viktig avkastningen är, snarare än på skadeverkningsarna av penningspelandet (Selin, J. & Nyrhinen, R.: Rahapelituotojen edunsaajien rahapelipoliittinen asemoituminen vuosina 2016–2021. *Yhteiskuntapolitiikka* 87 (2)). Forskningsdata tyder sålunda på att överföringen av Veikkaus Ab:s avkastning till att utgöra en del av den allmänna budgetfinansieringen ökar genomslaget av åtgärderna för att förebygga och minska skadeverkningsarna av penningspelandet. I praktiken har en del understödstagare och andra aktörer som omfattas av utdelningen av avkastningen även på andra sätt varit aktiva i diskussionen om penningspelsverksamhet utifrån från sina egna utgångspunkter, trots att de inte har uppgifter inom styrningen av anordnandet av penningspel. Utifrån forskningsresultaten kan man konstatera att det affärsekonomiska intresset kan ha accentuerats genom att understödstagarna deltagit i den penningspelspolitiska diskussionen. Det är dock viktigt att notera att väldigt olika typer av verksamheter har finansierats med Veikkaus Ab:s avkastning, även aktörer som arbetar med de skadeverknings som penningspel ger upphov till. Exempelvis de

förmånstagarorganisationer inom social- och hälsovården vars dagliga arbete går ut på att förebygga och minska skadeverkningar av penningspel har varit aktiva när det gäller att främja av en penningspelspolitik som förebygger och minskar skadeverkningar.

Enligt Centret för forskning i beroenden, kontroll och styrning visar forskningsrön att det finns både problem och fördelar med både det så kallade systemet med öronmärkning, där det bestäms om de allmännyttiga ändamålen för avkastningen av penningspel, och det system där avkastningen tas in som allmänna medel i statsbudgeten (jfr Sulkunen, P., Babor, T., Cisneros Örnberg J., Egerer, M., Hellman, M., Livingstone, C., Marionneau, V., Nikkinen, J., Orford, J., Room, R., & Rossow, I. (2019). *Setting limits: Gambling, science and public policy*. Oxford: Oxford University Press.; Marionneau, V., & Kankainen, V. (2018). Beneficiaries of gambling and moral disengagement *International Journal of Sociology and Social Policy* 38 (7–8), 578–591.). Problemen med systemet med öronmärkning är dock till viss del mera systematiska. Att öronmärka finansiering för en viss understödstagare skapar ett brett godkännande av även skadligt penningspelande, binder understödstagarna till systemet, är ofta ineffektivt med tanke på statsfinanserna samt minskar organisationsfältets autonomi och ökar ojämlikheten bland organisationerna. De ekonomiska intressen som är kopplade till öronmärkta avkastningar har i många länder organiserat sig i intressegrupper som motsätter sig konsumentskydd (Egerer, M., Marionneau, V., & Nikkinen, J. (eds.). *Gambling policies in European welfare states. Current challenges and future prospects*. Palgrave Macmillan.). Samtidigt kan också det att staten på budgetnivå direkt drar nytta av penningspelandet skapa intressekonflikter inom staten mellan ekonomisk vinning och konsumentskydd och förhindra att man fattar beslut som är hållbara ur ett konsumentperspektiv. Intressekonflikterna verkar dock inte vara lika starka i modellen med finansiering med allmänna medel som i systemet med öronmärkning, eftersom avkastningen av penningspel är marginell i statsbudgeten jämfört med i förmånstagarorganisationerna. Även enligt den bedömning som Centret för forskning i beroenden, kontroll och styrning har gjort skulle en övergång till en modell med finansiering med allmänna medel på basis av forskning vara det bästa alternativt. I modellen med finansiering med allmänna medel är staten själv understödstagare, vilket ökar statens eget intresse av att främja penningspel och öka avkastningen av penningspel. Samtidigt har staten också andra inkomstkällor, och intresset för avkastningen av just penningspelsverksamhet skulle troligen inte bli lika starkt som i sådana system där understödstagarna får alla eller största delen av sina intäkter från avkastningen av penningspelsverksamhet (Marionneau, V., & Berrett, S. (2018). *Gambling for the state: The collection and redistribution of gambling proceeds in France*. Egerer, M., Marionneau, V., & Nikkinen, J. (eds.). *Gambling policies in European welfare states. Current challenges and future prospects*. Palgrave Macmillan, 17–35.).

Både i fråga om penningspel och andra lotterier används det i lagstiftning vedertagna begreppet avkastning när det hänvisas till sådana medel från anordnande av lotterier som ska användas för allmännyttiga ändamål. Också den gällande lotterilagen innehåller flera bestämmelser om olika former för anordnande av lotterier där begreppet avkastning används. Betydelsen av begreppet kan variera i olika sammanhang. Exempelvis avses i lotteriskattelagen med avkastning av lotteri skillnaden mellan penninginsatsernas sammanlagda belopp och de vinster som utbetalts till spelarna, det vill säga i praktiken spelbidrag för penningspel. I lotterilagen avses med Veikkaus Ab:s avkastning den avkastning som uppkommer när man från de spelavgifter som flutit in från penningspelsverksamheten drar av de vinster som betalats ut till spelarna, kostnaderna för penningspelsverksamheten, de kostnader som ska ersättas staten och lotteriskatt (RP 132/2016 rd). Veikkaus Ab ska enligt 52 § i lotterilagen ersätta staten kostnaderna för bevakning av skadeverkningar av penningspel, bedömning av de skadeverkningar som är förenade med anordnande av penningspel, för forskning kring skadeverkningarna och för utveckling av förebyggande åtgärder och behandling i anslutning till dem samt enligt lagens 46 § ersätta staten för kostnaderna för tillsynen över penningspelsverksamheten. I och med den ändring av lotterilagen som trädde

i kraft vid ingången av 2022 hör till Veikkaus Ab:s avkastning utöver avkastningen av penning-
spelsverksamhet dessutom de dividendinkomster som Veikkaus Ab eventuellt får av ett i 12 § i
lotterilagen avsett dotterbolag. Användningen av begreppet avkastning i lotterilagen motsvarar
inte internationell bokslutspraxis, och inte heller nationell lagstiftning som gäller bokföring.
Begreppet förekommer inte i bokföringens bokslut och sålunda inte heller i resultaträkningen i
Veikkaus Ab:s bokslut. I 4 kap. i lotterilagen avses i praktiken med Veikkaus Ab:s avkastning
inkomsten enligt Veikkaus Ab:s bokslut, det vill säga vinsten under räkenskapsperioden.

2.5 Delegationen för penningsspelsärenden, Veikkaus Ab:s förvaltningsråd och upplysningar som lämnas av Veikkaus Ab

Fördelningen av avkastningen behandlas skilt från penningsspelsverksamheten så att jord- och
skogsbruksministeriet, undervisnings- och kulturministeriet och social- och hälsovårdsministe-
riet i fråga om sina egna verksamhetsområden ansvarar för beviljandet av de understöd, de stat-
sandelar och den finansiering till andra ändamål som ska delas ut av Veikkaus Ab:s avkastning.
De ändringar som eventuellt sker i penningsspelsverksamheten och den anknytande lagstift-
ningen kan dock påverka den avkastning som kvarstår för fördelning och sålunda de finansi-
erade verksamheternas finansieringsnivå. Det är därför ändamålsenligt att de ministerier som
fördelar avkastningen har tillgång till tillräcklig och aktuell information om Veikkaus Ab:s
verksamhet. I 53 § i lotterilagen föreskrivs det också att Veikkaus Ab varje år ska lämna sin
verksamhetsplan, sin budget för det följande året samt sina bokslutshandlingar omedelbart när
de blivit färdiga till finansministeriet, inrikesministeriet och Polisstyrelsen och dessutom till
jord- och skogsbruksministeriet, undervisnings- och kulturministeriet och social- och hälso-
vårdsministeriet. Dessutom ska Veikkaus Ab varje år lämna inrikesministeriet, Polisstyrelsen
och de ministerier som fördelar avkastningen en berättelse om hur dess spelverksamhet har ut-
vecklats och om de åtgärder det har vidtagit för att förebygga och minska de ekonomiska, soci-
ala och hälsomässiga skadeverkningar som spelandet ger upphov till.

Enligt 42 a § i lotterilagen finns det vid inrikesministeriet en delegation för penningsspelsärenden
som är tillsatt av statsrådet och som har till uppgift att följa uppnåendet av och utvecklingsbe-
hoven för de penningsspelspolitiska målsättningarna. Bestämmelser om delegationens närmare
uppgifter och sammansättning finns i statsrådets förordning om delegationen för penningsspels-
ärenden (658/2017). Delegationen följer upp och utvärderar penningsspelsverksamhetens olika
delområden, såsom utvecklingen av situationen i fråga om de skadeverkningar som penningsspel
ger upphov till, lagberedningen som anknyter till penningsspelsverksamhet och de förändringar
som sker i penningsspelsbranschens nationella och internationella verksamhetsmiljö. Delega-
tionen fungerar särskilt som en kanal för informationsutbyte mellan olika aktörer med koppling
till penningsspelssystemet. Den kan exempelvis ta initiativ, men den har inte beslutanderätt eller
tillsynsbehörighet i fråga om penningsspelsverksamhet. Ordförande för delegationen är inrikes-
ministeriets kanslichef. Vice ordföranden företräder de politiska partier som är företrädare i riks-
dagen. De övriga medlemmarna och deras ersättare företräder jord- och skogsbruksministeriet,
undervisnings- och kulturministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, ar-
bets- och näringsministeriet, statsrådets kansli, finansministeriet, Polisstyrelsen, Institutet för
hälsa och välfärd, de politiska partier som är företrädare i riksdagen samt sammanslutningar som
får understöd från avkastningen av penningsspelverksamhet.

I 12 § i lotterilagen föreskrivs det om Veikkaus Ab. Enligt 3 mom. i paragrafen har bolaget ett
förvaltningsråd. Förvaltningsrådet ska följa och övervaka att bolaget bedriver penningsspels-
verksamhet på det sätt som föreskrivs i 2 mom. i paragrafen samt stödja samarbetet mellan
bolaget och dess intressentgrupper. Förvaltningsrådet ger bolagsstämman ett utlåtande om bok-
slutet och revisionsberättelsen och lämnar en berättelse till statsrådets kansli om utvecklingen
av penningsspelsverksamheten och sådan verksamhet som hänför sig till förebyggande av de

skadeverkningar som penningspel ger upphov till. Förvaltningsrådets närmare uppgifter och sammansättning fastställs i Veikkaus Ab:s bolagsordning. För närvarande har förvaltningsrådet 28 medlemmar, nämligen 13 företrädare för partier, 13 företrädare för dem som får understöd som beviljas av Veikkaus Ab:s avkastning samt två personalrepresentanter. Till förvaltningsrådets ordförande, vice ordförande och medlemmar betalas det inga månadsarvoden. Sammanträdesarvode betalas för förvaltningsrådets möten och för möten som ordnas av det arbetsutskott som förvaltningsrådet eventuellt har tillsatt. År 2021 betalades till ordföranden 800 euro, till vice ordförande 600 euro och till övriga medlemmar 500 euro per möte i sammanträdesarvode. En medlem av förvaltningsrådet avstod från sammanträdesarvodet. Till Veikkaus Ab:s arbetstagare som var personalrepresentanter i förvaltningsrådet betalades inte ett separat arvode för deltagande i rådets arbete 2021. År 2021 betalades det sammanlagt 90 700 euro i sammanträdesarvoden.

Målet med reformen av finansieringsmodellen är att bryta den nuvarande kopplingen mellan den avkastning som Veikkaus Ab redovisar och de nuvarande statsunderstödsministerierna och ändamålen enligt lotterilagen. Därmed är det inte längre nödvändigt att Veikkaus Ab lämnar de uppgifter som avses i 53 § till jord- och skogsbruksministeriet och undervisnings- och kulturministeriet. Uppgifterna ska fortfarande lämnas till social- och hälsovårdsministeriet, som med stöd av 52 § i lotterilagen svarar för bevakningen av och forskningen kring skadeverkningarna, för bedömningen av de skadeverkningar som är förenade med anordnande av penningspel samt för utvecklandet av förebyggande åtgärder och behandling i anslutning till dem.

På grund av reformen av finansieringsmodellen bör sammansättningen för Veikkaus Ab:s förvaltningsråd ändras. Också delegationen för penningspelsärendens sammansättning, som bestäms genom förordning av statsrådet, behöver ändras. Eftersom man inte längre finansierar de verksamheter som avses i 17 § i lotterilagen med Veikkaus Ab:s avkastning är det inte längre motiverat att företrädare för de sammanslutningar som får understöd av avkastningen av penningspelsverksamhet eller för jord- och skogsbruksministeriet eller undervisnings- och kulturministeriet är medlemmar i förvaltningsrådet eller i delegationen för penningspelsärenden. Där emot ska social- och hälsovårdsministeriets företrädare även framöver vara medlem i delegationen för penningspelsärenden på grund av den uppgift som föreskrivs ministeriet enligt 52 § i lotterilagen. Med tanke på den breda sakkunskap som hänför sig till förebyggande och minskning av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till är det motiverat att utöver myndigheter även sakkunniga för organisationer för förebyggande av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till deltar i Veikkaus Ab:s förvaltningsråd och delegation för penningspelsärenden. Utöver sammansättningen för medlemmarna i förvaltningsrådet bör dessutom antalet medlemmar minskas. Förvaltningsrådets sammansättning och uppgifter fastställs i Veikkaus Ab:s bolagsordning, som vid behov kan uppdateras genom bolagsstämmans beslut.

2.6 Lagstiftningen i landskapet Åland

I landskapet Åland hör lotterilagstiftningen med stöd av självstyrelselagen för Åland (1144/1991), nedan *självstyrelselagen*, till landskapets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelser om anordnande av lotterier i landskapet Åland finns i landskapslagen (1966:10) om lotterier. I landskapet är det Ålands Penningautomatförening, nedan *PAF*, som ansvarar för anordnandet av penningspel. Ålands landskapsregering har beviljat PAF ensamrätt att tillhandahålla penningautomater för användning, bedriva kasinoverksamhet och anordna vadhållningsspel. Enligt landskapets lotterilag ska de medel som flyter in av PAF:s verksamhet tas in i landskapets budget och användas för att främja och stödja allmännyttig verksamhet och annat allmänt ändamål samt för att främja projekt som kan antas gynna PAF:s verksamhet och ändamål.

3 Målsättning

Syftet med propositionen i fråga om verksamhet som finansieras med penningspelsintäkter bryta det ekonomiska och till anslagsnivån anknutna beroendet av Veikkaus Ab:s avkastning. Målet är också att i monopolsystemet stärka förebyggandet och minskningen av skadeverkningar som spelandet ger upphov till.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Avsikten är att för verksamhet som finansieras av Veikkaus Ab:s avkastning ta i bruk en ny finansieringsmodell som har beretts i parlamentariskt samarbete. Enligt den nya modellen ska verksamheterna finansieras med allmänna budgetmedel inom utgiftsramen från ingången av 2024. Med anledning av den nya finansieringsmodellen slopas de i lotterilagen specificerade ändamålen för Veikkaus Ab:s avkastning och fördelningen av finansieringen för olika ändamål. I fortsättningen ska Veikkaus Ab:s avkastning tas in som allmänna medel i statsbudgeten för att användas för budgetenliga ändamål. Det föreslås att bestämmelserna om ändamålen för vilka Veikkaus Ab:s avkastning ska användas, upptagande av avkastningen i statsbudgeten och redovisningen av avkastningen ska ändras så att de överensstämmer med den nya finansieringsmodellen. Det föreslås att det till lagen fogas en bestämmelse om Veikkaus Ab:s skyldighet att lämna en redogörelse för den avkastning som redovisats till staten. För närvarande utfärdas bestämmelser om lämnande av utredning genom förordning av statsrådet.

Enligt förslaget upphävs i lotterilagen de bestämmelser som gäller beslut om fördelningen av Veikkaus Ab:s avkastning, Social- och hälsoorganisationernas understödscentral, delegationen för social- och hälsoorganisationernas understödsärenden och kostnader för understödsverksamheten samt andra bestämmelser om statsunderstöd. Bestämmelser om understödsförfarandena ska i fortsättningen utfärdas i den föreslagna nya lagen om finansieringen av föreningar och stiftelser inom social- och hälsovården och föreslagna nya lagen om understöd för främjande av hästuppfödning och hästsport. I fortsättningen kommer Social- och hälsoorganisationernas understödscentrals finansiering att i sin helhet täckas som en statlig utgift under momentet för social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel. Också jord- och skogsbruksministeriets kostnader ska enligt förslaget täckas med anslag under momentet för ministeriets huvudtitel.

Dessutom föreslås det ändringar i bestämmelsen om lotterilagens syfte och bestämmelserna om upplysningar som lämnas av Veikkaus Ab till undervisnings- och kulturministeriet och jord- och skogsbruksministeriet.

De föreslagna ändringarna av lotterilagen grundar sig på den samförståndsprogrammemoria som har beretts i parlamentariskt samarbete och som publicerades den 8 februari 2022.

4.2 EU-rättslig bedömning av förslagen

Lotterilagens mål, det vill säga att bekämpa skadeverkningar av penningspel och brottslighet samt att skydda konsumenterna, har i EU-domstolens rättspraxis ansetts utgöra godtagbara orsaker till att tillämpa ett nationellt penningspelsmonopol. Ett nationellt penningspelssystem ska enligt rättspraxis på ett konsekvent och systematiskt sätt trygga att de uppställda målen nås. EU-domstolen har också förutsatt att de nationella åtgärder som vidtas för att nå de fastställda målen är förenliga med proportionalitetsprincipen. Åtgärderna ska vara ägnade att säkerställa att målet i fråga uppnås. Åtgärderna ska också vara rätt proportionerade och de får inte i sin begränsande

verkan vara mer inskränkande än vad som är nödvändigt för att uppnå målet. Proportionalitetsprincipen förutsätter dock inte att en medlemsstat av alla tänkbara alternativ ska stanna för det som inverkar allra minst på utövandet av de grundläggande friheterna. Friheten att tillhandahålla tjänster kan inte begränsas på basis av ett statsfinansiellt mål. Enligt EU-domstolen utgör dock det att en begränsning accessoriskt gynnar statsbudgeten för medlemsstaten inte ett hinder för begränsningens godtagbarhet, om man genom den faktiskt primärt eftersträvar sådana mål som hänför sig till tvingande skäl av allmänintresse. I avsnitt 2.3 beskrivs närmare EU-domstolens beslutspraxis i fråga om penningspelsbranschen.

Lotterilagen har reviderats flera gånger under de senaste åren, särskilt i syfte att effektivisera verksamheten för att förebygga och minska de skadeverkningarna av penningspelandet. Syftet med revideringarna har också varit att stärka monopolsystemets EU-rättsliga konsekvens. De tidigare ändringarna av lotterilagen har anmälts till Europeiska kommissionen i enlighet med direktivet (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster ([2008/492/FIN](#), [2010/610/FIN](#)). Förslaget om ändring av lotterilagen som gällde sammanslagningen av penningspelsammanslutningarnas penningspelsverksamhet anmälde den 31 maj 2016 ([2016/247/FIN](#)). Som en följd av anmälningen lämnade Europeiska kommissionen den 1 september 2016 en kommentar med de instruktioner som Finland ska följa för att även i fortsättningen kunna upprätthålla ett penningspelsystem som grundar sig på ett system med ensamrätt. Kommissionen påpekade att EU-domstolen konsekvent har konstaterat att om en åtgärd är lika restriktiv som ett monopol måste införandet åtföljas av ett sådant regelverk som garanterar att innehavaren av nämnda ensamrätt faktiskt på ett sammanhängande och systematiskt sätt kan sträva mot det fastställda målet, genom ett utbud som är kvantitativt begränsat och kvalitativt utformat i förhållande till målet och som strikt kontrolleras av myndigheterna. Kommissionen ansåg i sin kommentar att förslaget om att övergå till en modell med en aktör inte i sig påverkar systemet med ensamrätt. Kommissionen påminde Finland om EU-domstolens rättspraxis när det gäller tillåtligheten av ett system med ensamrätt och betonade att myndigheternas uppgift i också i fortsättningen är att säkerställa att EU-lagstiftning iakttas i enlighet med domstolens rättspraxis. Kommissionen konstaterade att det nya penningspelsbolaget måste övervakas noga och att nya typer av penningspel ska vara förenliga med målen för Finlands penningspelspolitik. Dessutom påpekade kommissionen att de finska myndigheterna utifrån proportionalitetstestet också måste säkerställa att konsumenterna styrs till att använda lagliga och övervakade tjänster. Lagförslaget om obligatorisk identifiering i penningautomater anmälde den 25 oktober 2018 ([2018/538/FIN](#)). Den 28 januari 2019 lämnade kommissionen en kommentar där den rekommenderade att de finska myndigheterna förtydligar det anmälda utkastet till den del det gäller vilka bestämmelser som ska tillämpas på spelande på webben. Dessutom uppmärksammade kommissionen skydd av minderåriga och stark autentisering. Förvaltningsutskottet beaktade kommissionens synpunkter i sitt betänkande och ansåg att det inte var nödvändigt att med anledning av dem foga ytterligare bestämmelser till lotterilagen (FvUB 31/2018 rd). Det lagförslag om ändring av lotterilagen som trädde i kraft vid ingången av 2022 och som beskrivs närmare i avsnitt 2.1 anmälde den 23 april 2021 ([2021/245/FIN](#)). Malta gav Finland ett detaljerat utlåtande den 26 juli 2021. Finland gav den 17 augusti 2021 kommissionen en berättelse med anledning av Maltas detaljerade utlåtande. Kommissionen lämnade ingen kommentar och inget detaljerat utlåtande till följd av anmälningen och tog inte heller ställning till Finlands berättelse.

Utöver de redan gällande och de nu förslagna lagstiftningsändringarna effektiveras åtgärderna för att förebygga och minska de skadeverkningar som penningspel ger upphov till genom förslagen och åtgärderna i det spelpolitiska programmet som publicerades i maj 2022. Det spelpolitiska programmet skapar riktlinjer fram till 2030 för att förebygga och minska skador som orsakas av spel om pengar. Målen hänför sig till att anordnandet av penningspel styrs enhetligt, att säkerställa att penningspelsystemet förebygger skadeverkningar, att främja välmående, hälsa

och säkerhet samt att utveckla tjänster. Genom programmet skärper man åtgärderna för att bekämpa skadeverkningarna på bred front på ett sätt som stöder uppnåendet av målen för systemet med ensamrätt.

De föreslagna ändringarna av lotterilagen grundar sig på den samförståndsprotomemoria om en ny finansieringsmodell som har beretts i parlamentariskt samarbete i det projekt som statsrådet tillsatte den 26 augusti 2021. I samförståndsprotomemorian konstateras det att förebyggandet av de skadeverkningar som penningspel har gett upphov till, vilket är den centrala rättfärdigande-grunden för systemet med ensamrätt, har lett till en situation där avkastningen av penningspel har börjat minska och understödstagarnas ekonomiska osäkerhet har ökat. Storleken på avkastningen av penningspel och sålunda osäkerheten i finansieringen har utöver effektiveringen av förebyggandet av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till också påverkats av andra omständigheter som beskrivs i avsnitt 2.2.1, exempelvis covid-19-pandemin. Målet med den nya finansieringsmodellen är enligt samförståndsprotomemorian att på olika sätt minska understödstagarnas osäkerhet och säkerställa bekämpningen av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till och av andra negativa effekter som hänför sig till penningspelande. Enligt samförståndsprotomemoria har man i beredningsarbetet varit medvetna om att brytandet av kopplingen mellan Veikkaus Ab:s avkastning och de ändamål som anges i lotterilagen kan påverka utvärderingen av penningspelssystemet uppfyllande av de EU-rättsliga ramvillkoren.

Även grundlagsutskottet har ansett att det är viktigt att säkerställa att penningspelssystemet överensstämmer med EU-rätten. Grundlagsutskottet konstaterade i det utlåtande som det gav om den revidering av lotterilagen som trädde i kraft den 1 januari 2022 att det anser att det allmänt taget är viktigt att statsrådet även i fortsättningen noggrant följer utvecklingen av Europeiska unionens lagstiftning och rättspraxis i fråga om penningspelsverksamhet och bedömer det finländska systemets förenlighet med det (GrUU 46/2021 rd).

I EU-domstolens rättspraxis, som beskrivs närmare i avsnitt 2.3, har det inte ansetts obetydligt att avkastningen av penningspel kan utgöra en väsentlig del av finansieringen av allmännyttig verksamhet. Samtidigt har dock betonats att ekonomiska skäl inte kan anses vara en rättfärdigandegrund till inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster. I den nya finansieringsmodellen som föreslås tas Veikkaus Ab:s avkastning in som allmänna medel i statsbudgeten för att användas för budgetenliga ändamål och avkastningen kommer inte längre användas till de ändamål som för närvarande anges i lotterilagen. Utgående från de forskningsresultat som beskrivs i avsnitt 2.4 kan modellen anses vara effektivare än den nuvarande modellen när det gäller förebyggande och minskning av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till. Den nuvarande modellen bedöms orsaka motstridiga incitament inom penningspelssystemet, eftersom finansieringen av allmännyttiga verksamheter har samband med storleken på avkastningen av penningspel. Det bedöms att övergången till modellen med allmän täckning minskar de ekonomiska intressena för avkastningen av penningspel och förbättrar möjligheterna att i systemet med ensamrätt genomföra politiska åtgärder som gäller anordnandet av penningspel och som förebygger och minskar skadeverkningar. Avkastning kommer inte heller i fortsättningen vara det huvudsakliga syftet med systemet med ensamrätt, utan endast en accessorisk konsekvens i enlighet med EU-domstolens rättspraxis. Enligt 12 § ska Veikkaus Ab bedriva penningspelsverksamhet så att rättsskyddet för dem som deltar i penningspel garanteras, så att man strävar efter att förhindra oegentligheter och brott och så att de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som spelandet ger upphov till förebyggs och minskas. Veikkaus Ab:s uppgift är sålunda inte enligt lotterilagen att skaffa medel till staten.

Målen för penningspelssystemet att förebygga och minska de skadeverkningar som penningspel ger upphov till har eftersträvat på ett sammanhängande och systematiskt sätt och det eftersträ-

vas också i fortsättningen på många olika ovannämnda sätt, såsom genom ändringar i lagstiftningen. Det att avkastningen är accessorisk till sin natur förstärks även genom lagstiftning så att Veikkaus Ab:s avkastning tas in i statsbudgeten enligt vinsten i det senast fastställda bokslutet och inte enligt den uppskattade vinsten för budgetåret i enlighet med den gällande lagen. Den avkastning som tas in i statsbudgeten grundar sig sålunda på bolagets faktiska avkastning och för storleken på Veikkaus Ab:s avkastning ställs fortsättningsvis inga mål. De allmännyttiga verksamheter som för närvarande finansieras med Veikkaus Ab:s avkastning finansieras i fortsättningen med allmänna budgetmedel, inte med Veikkaus Ab:s avkastning. Enligt samförståndsprotomemorian motsvarar dock storleksklassen för statsandelsfinansieringens sammanlagda nivå minst den uppskattade nivån för Veikkaus Ab:s avkastning. Med stöd av vad som anförts ovan bedöms den nya föreslagna finansieringsmodellen inte stå i strid med EU-domstolens rättspraxis.

De ministerier som beviljar understöd ska i den nya finansieringsmodellen även beakta EU:s regler om statligt stöd. Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är en förmån som ges av eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag den än är, som hotar att snedvräda konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Skyldigheten att anpassa stödåtgärderna enligt EU:s regler om statligt stöd gäller både nya understöd och ändringar av det gällande stödprogrammet. Uppfyllandet av kriterierna för begreppet statligt stöd ska bedömas från fall till fall eller så ska man säkerställa att inget understöd som hör till programmet kan uppfylla alla kriterier för statligt stöd. Om kriterierna för statligt understöd uppfylls kan understöd inte beviljas och en bindande konstituerande bestämmelse om ett stödprogram som finansieras med statliga medel kan inte sättas i kraft förrän det statliga stödets förenlighet med den inre marknaden har säkerställts. Den myndighet som beviljar understöd eller bestämmer om stödprogrammet ska före beviljandet av understödet utreda om understödet är förenligt med den inre marknaden. Många åtgärder kan anses vara förenligt med den inre marknaden om de uppfyller alla de villkor som föreskrivits på unionsnivå. Beviljandet av understöd i fortsättningen förutsätter bedömning och tillämpning av reglerna om statligt stöd före beviljandet av nya eller ändrade understöd från statsbudgeten.

4.3 De huvudsakliga konsekvenserna

4.3.1 Allmänt om propositionens konsekvenser

Den nya finansieringsmodellen som grundar sig på samförståndsprotomemorian kan bedömas ha direkta och indirekta konsekvenser för bland annat statsbudgeten och undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet som delar ut understöd från Veikkaus Ab:s avkastning. Dessutom kan den nya finansieringsmodellen bedömas ha olika samhällsliga konsekvenser, såsom indirekta konsekvenser för förebyggandet och minskningen av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till och direkta konsekvenser för det civila samhällets verksamhet. Konsekvenserna uppstår delvis först på längre sikt. Konsekvenserna orsakas till stor del av den nya finansieringsmodellen som helhet och inte direkt som en följd av de föreslagna ändringarna av lotterilagen som ingår i denna proposition. Den nya finansieringsmodellens ekonomiska, samhällsliga och övriga konsekvenser för undervisnings- och kulturministeriets, social- och hälsovårdsministeriets och jord- och skogsbruksministeriets ansvarsområden bedöms noggrannare i de regeringspropositioner som respektive ministerium bereder om den lagstiftning som den nya finansieringsmodellen förutsätter. Konsekvensbedömningen av denna proposition grundar sig särskilt på samförståndsprotomemorian och höranden av olika intressentgrupper och sakkunniga. I bedömningen av samhällsliga konsekvenser och konsekvenser för hushållen har även forskningsresultat utnyttjats.

4.3.2 Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenser för samhällsekonomin och den offentliga ekonomin

Enligt den gällande lotterilagen används Veikkaus Ab:s avkastning för de ändamål som anges i lagen i enlighet med de angivna procentandelarna för utdelningen. Ur ett budgetperspektiv är bestämmelserna om ändamålen fråga om ett undantag från principen om avkastningens allmänna täckning. De utgifter som i ramsystemet för statsfinanserna motsvarar avkastningen av penningspelsverksamheten är utgifter utanför ramen. I fråga om Veikkaus Ab:s avkastning i den nya finansieringsmodellen iakttas den princip om avkastningens allmänna täckning som utgör huvudregel i statsbudgeten. Utgifterna ska riktas och beslut om dem fattas i budgetförfarandet på samma sätt som i fråga om andra utgifter som hör till utgiftsramen för statsfinanserna. Med Veikkaus Ab:s avkastning finansieras inte längre de ändamål som avses i 17 § i lotterilagen. Enligt samförståndspromemorian motsvarar dock storleksklassen för statsandelsfinansieringens sammanlagda nivå för verksamheterna i fråga minst den uppskattade nivån för Veikkaus Ab:s avkastning. Den nya finansieringsmodellen har även konsekvenser för statsbudgetens struktur. Att Veikkaus Ab:s avkastning blir allmänna medel möjliggör ett förtydligande av strukturen för momenten i statsbudgeten.

Den nya finansieringsmodellens ekonomiska konsekvenser för samhällsekonomin och den regionala ekonomin samt mera allmänt för den offentliga ekonomin beror på läget inom respektive offentliga ekonomi och på politiska beslut om finansieringsnivån för allmännyttiga verksamheter. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets bedömning möjliggör modellen med finansiering med allmän täckning tydligare än hittills penningspelspolitisk helhetsbedömning med tanke på statsbudgeten, på så sätt att fördelar och nackdelarna med penningsspel kan granskas som helhet. Penningspelandet och de skadeverkningar som penningspel ger upphov till orsakar samhället många olika slags kostnader som kan minskas genom åtgärder som stödjer förebyggande och minskning av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till. Kostnaderna för de skadeverkningar som penningspel ger upphov till är dock inte exakt kända och särskilt kostnaderna eller helhetskonsekvenserna för enskilda åtgärder är svåra att uppskatta i eurobelopp. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets bedömning kan man genom minskning av skadeverkningarna av penningspelande eftersträva kostnadsbesparingar utan att det påverkar det antal statsunderstöd som beviljas. Samtidigt minskar avkastningen av penningspelandet till den statliga ägaren. Stora delar av de pengar som flyttas bort från penningspelandet kommer dock att användas till annan konsumtion och sålunda försvinner de inte från samhällsekonomin kretslopp.

Denna proposition bedöms inte ha direkta konsekvenser för Veikkaus Ab:s avkastning och därmed inte heller för beloppet av lotteriskatt, eftersom det i propositionen inte föreslås att bestämmelserna om penningspelsverksamhet ändras, utan ändringarna gäller penningspelssystemets struktur när ändamålen för Veikkaus Ab:s avkastning ändras. Utvecklingen av avkastningen av penningspelsverksamhet 2010–2021 beskrivs i avsnitt 2.2.1. I augusti 2022 bedömde Veikkaus Ab att bolagets redovisade avkastning kommer att vara cirka 690 miljoner euro 2022 och cirka 600 miljoner euro 2023. I november 2022 uppskattade Veikkaus Ab att dess avkastning kommer att vara cirka 525 miljoner 2024. Veikkaus Ab kommer senare år 2022 att uppdatera sin uppskattning av avkastningen för 2023 och 2024. Veikkaus Ab har uppskattat att beloppet av lotteriskatt som bolaget redovisar kommer att vara cirka 37 miljoner euro 2022, cirka 50 miljoner euro 2023 och 125 miljoner euro 2024. Enligt Veikkaus Ab:s bedömning har propositionen eventuellt en indirekt inverkan på penningspelandet på längre sikt, men en exaktare bedömning av konsekvenserna av revideringen är för närvarande inte möjlig. Det är viktigt att beakta att

flera faktorer påverkar penningsspelet och därmed också den avkastning som fås av penningsspelets verksamhet.

Propositionen har små indirekta ekonomiska konsekvenser för Veikkaus Ab:s förvaltningsråd i och med att antalet medlemmar kommer att minska. Utgifterna minskar när det gäller de sammanträdesarvodena som betalas till förvaltningsrådets medlemmar och de kostnader som ordnande av möten orsakar. År 2021 hade förvaltningsrådet sammanlagt 28 medlemmar. År 2021 betalades det sammanlagt 90 700 euro i sammanträdesarvodena. Förvaltningsrådets sammansättning och uppgifter fastställs i Veikkaus Ab:s bolagsordning, som vid behov kan uppdateras genom bolagsstämans beslut. Förvaltningsrådets kommande medlemsantal är ännu inte fastställt. En exakt bedömning av kostnadsbesparingen när det gäller sammanträdesarvodena och kostnader för ordnande av möten är därmed inte möjlig att göra.

Inom undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde är en betydande andel av ändamålen för finansieringen till understödstagare ändamål som även ingår i den del av statsbudgeten som finansieras med allmänna medel. Reformen av finansieringsmodellen möjliggör att finansiering som är avsedd för samma ändamål kan budgeteras under samma moment i fortsättningen. Revideringen av strukturen av momenten främjar transparensen i statsbudgeten och främjar sålunda också möjligheten att använda anslagen flexiblere.

Lagförslaget har inte bedömts ha betydande direkta ekonomiska konsekvenser för social- och hälsovårdsministeriet, utan de anknuter i större utsträckning till revideringen av finansieringsmodellen. Som en del av en mer omfattande ändring övergår social- och hälsovårdsministeriets finansiering för främjande av hälsa och välfärd från avkastning av penningsspel till att finansieras med budgetmedel. De understöd som avses för främjande av hälsa och välfärd finansieras för närvarande med anslag under moment 33.90.50 i statsbudgeten. Under momentet i fråga har för statsunderstöd anvisats sammanlagt cirka 362,4 miljoner euro 2022. I och med revideringen övergår även finansieringen för hjälpanvändning av veteraner till att finansieras med budgetmedel. Av Veikkaus Ab:s avkastning har dessutom från anslag under momenten 33.50.51, 33.50.52, 33.50.55 och 33.50.56 i statsbudgeten för 2022 anvisats sammanlagt 60,4 miljoner euro för rehabilitering, öppenvård och institutionsvård av krigsinvalider och för rehabilitering av och ersättningar till frontveteraner och vissa andra grupper. Finansieringen av Social- och hälsoorganisationernas understödscentrals omkostnader är avsedd att i och med revideringen övergå till att finansieras med allmänna budgetmedel under ett moment för social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel. Social- och hälsoorganisationernas understödscentrals omkostnader är sammanlagt 5,8 miljoner euro 2022. Att täcka understödsverksamhetens utgifter med avkastningen av penningsspelets verksamhet baserar sig på de bestämmelser i 22 § 1 och 2 mom. i lotterilagen, som i denna proposition föreslås bli upphävda.

Inom jord- och skogsbruksministeriets ansvarsområde har främjandet av hästuppfödning och hästsport regionala ekonomiska och samhällsekonomiska konsekvenser genom omedelbar inverkan på sysselsättningen och konsumtionen och indirekt genom ökad allmän funktionalitet. Under den senaste tiden har man dock inte utarbetat närmare utredningar om dessa konsekvenser i eurobelopp.

Konsekvenser för företagen

Denna proposition bedöms inte ha betydande direkta konsekvenser för Veikkaus Ab. Propositionen innehåller inte bestämmelser om Veikkaus Ab:s penningsspelets verksamhet, utan de föreslagna ändringarna gäller upptagandet av bolagets avkastning i statsbudgeten och redovisning av avkastningen. Enligt den gällande lagen redovisar Veikkaus Ab sin avkastning till tre olika

ministerier. Enligt Veikkaus Ab:s bedömning har propositionen inte konsekvenser för bolagets förfaranden eller informationssystem. Efter revideringen redovisas avkastningen till ett konto istället för tre.

Revideringen av bestämmelserna om ändamålen för Veikkaus Ab:s avkastning har i viss mån konsekvenser för Veikkaus Ab:s kommunikation och intressentsamarbete. Nuförtiden publicerar Veikkaus Ab artiklar och videor på webben i sin portal Inhimillisiä uutisia om de aktörer som får understöd från bolagets avkastning. Avsikten är att innehållet i portalen ska ändras i och med de föreslagna lagändringarna. I Lottos resultatsändningar har också understödstagarnas verksamhet presenterats. Veikkaus Ab har redan förnyat resultatsändningarna så att kommunikationen handlar mera om ansvarsfullt penningspel än understödsverksamhet. Förnyandet av Lottos resultatsändningar avses fortsätta och i arbetet med det beaktas lagändringarna. I dagsläget gör Veikkaus Ab omfattande samarbete med intressentgrupper. Samarbetet görs bland annat med bolagets samarbetspartners, olika ministerium och myndigheter, aktörer som arbetar mot de skadeverkningar som penningspel ger upphov till, understödstagare och nationella branschorganisationer. Veikkaus Ab:s rapporterar om samarbetet med sina intressentgrupper som en del av sin års- och ansvarsrapportering. I och med revideringen av lotterilagen upphör intressentsamarbetet med understödstagarna i sin nuvarande form.

Införandet av den nya finansieringsmodellen har även inverkan på sammansättningen av Veikkaus Ab:s förvaltningsråd. Antalet medlemmar i förvaltningsrådet bör minskas och företrädare från de organisationer som får understöd uteslutas från förvaltningsrådet. Med tanke på den breda sakkunskap som hänför sig till förebyggande och minskning av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till är det motiverat att utöver myndigheter så deltar också sakkunniga för organisationer för förebyggande av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till i förvaltningsrådet. Förvaltningsrådets sammansättning och uppgifter fastställs i Veikkaus Ab:s bolagsordning, som vid behov kan uppdateras genom bolagsstämans beslut.

Konsekvenser för hushållen

Vid en granskning av medborgarnas åsikter 2019 ansåg cirka 72 procent av finländarna att systemet med ensamrätt är ett bra sätt att begränsa de skadeverkningar som penningspel ger upphov till (Finländarnas penningspelande 2019, Institutet för hälsa och välfärd [Statistikrapport 8/2020 \(på finska\)](#)). År 2015 var motsvarande andel cirka 77 procent och 2011 cirka 75 procent. När det gäller 2017 uppgav 3 procent av de svarande att stödjande av goda ändamål är deras huvudsakliga skäl till spelandet, medan över hälften av de svarande ansåg att den viktigaste orsaken till spelandet är viljan att vinna pengar (Institutet för hälsa och välfärd: Penningspel, skadeverkningar av penningspel och åsikter om marknadsföring av penningspel i tre landskap – studie (på finska). Vid förfrågan om åsikter 2017 uppgav 46 procent av de svarande att det viktigaste målet för penningspelssystemet är att bevilja ekonomiskt understöd för forskning, konst, motion, idrott, social- och hälsovårdsorganisationer och hästsport och hästuppfödning. Av de svarande ansåg 11 procent att det viktigaste målet för systemet är minskning av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till. När frågorna från 2017 framfördes till personer som hade sökt hjälp för penningspelsproblem uppgav 37 procent att det viktigaste målet för systemet är trygga avkastningen av penningspel till staten och 11 procent av de svarande ansåg att minskning av skadeverkningar är det viktigaste målet (Institutet för hälsa och välfärd: Penningspel, skadeverkningar av penningspel och åsikter om marknadsföring av penningspel i tre landskap). Det är möjligt att den föreslagna revideringen av ändamålen för Veikkaus Ab:s avkastning minskar penningspelssystemets godtagbarhet bland medborgarna, men å andra sidan kommer avkastningen av penningspel inte heller i framtiden styras till den privata sektorn, utan till staten, vilket bedöms stödja penningspelssystemets allmänna godtagbarhet. Å andra sidan

bedöms det även vara möjligt att medborgarnas uppfattning om det viktigaste målet med penningssystemet och förebyggandet och minskningen av skadeverkningar förstärks i och med revideringen. Penningssystemets funktionsduglighet vid förebyggande och minskning av skadeverkningar kan också bedömas påverka den allmänna åsikten om penningssystemets godtagbarhet. Det allmännyttiga ändamålet för Veikkaus Ab:s avkastning har utifrån det forskningsresultat som beskrivs ovan även haft en inverkan på medborgarnas intresse för penningsspelande. Den nya finansieringsmodellen kan påverka spelbeteende på individnivå för de spelare vars spelande har påverkats av ändamålen för avkastningen. Ändringar i motiven för penningsspelande uppskattas dock inte ha någon betydande inverkan.

4.3.3 Konsekvenser för myndigheterna

Denna proposition och den nya finansieringsmodellen har i viss mån direkta eller indirekta konsekvenser för olika myndigheter. I propositionen föreslås inte att bestämmelserna om penningsspelverksamhet ändras, utan endast lotterilagens bestämmelser om Veikkaus Ab:s avkastning, dess ändamål och understödsförfarande. Inrikesministeriet svarar för beredningen av lotterilagstiftningen. Ministeriet har inte lagstadgade uppgifter som gäller utdelning av avkastningen. Propositionen bedöms sålunda inte ha direkta konsekvenser för inrikesministeriet.

Polisstyrelsen övervakar anordnandet av Veikkaus Ab:s penningsspel för att garantera rättsskyddet för dem som deltar i dem, förhindra oegentligheter och brott samt förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som lotterier ger upphov till. Polisstyrelsens uppgift är dessutom att förhindra penningsspel som strider mot lotterilagen och marknadsföringen av sådana spel. Till Polisstyrelsens befogenheter hör inte att övervaka användningen och fördelningen av Veikkaus Ab:s avkastning, utan beviljandet av de statsunderstöd och statsandelar som delas ut av avkastningen övervakas av de myndigheter som beviljar dem. Det bedöms sålunda att propositionen inte har direkta konsekvenser för Polisstyrelsen.

Den nya finansieringsmodellen har konsekvenser för undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet som för närvarande verkar som ministerier som fördelar avkastningen, eftersom de i fortsättningen inte beviljar statsunderstöd och statsandelar från Veikkaus Ab:s avkastning, utan från allmänna budgetmedel. I planeringen av ekonomi och verksamhet är det förfarandemässigt ingen betydande skillnad jämfört med förfarandet enligt den gällande lotterilagen. Att Veikkaus Ab:s avkastning blir allmänna medel möjliggör en förenkling av ekonomiplaneringsprocessen.

I fråga om undervisnings- och kulturministeriet är det förfarandemässigt ingen betydande skillnad i planeringen av ekonomi och verksamhet jämfört med nuläget. Den nya finansieringsmodellen möjliggör förenkling av ekonomiplaneringsprocessen och utveckling av strukturen av momenten. Revideringen förtydligar statsbudgetens struktur. Samtidigt förbättras budgetens transparens, eftersom man kan frångå budgetering av vissa verksamheter, såsom statsandelar och vissa av statens utgifter, under två olika moment. Uppföljningen av utgifterna förbättras och ändringen minskar också det administrativa arbetet.

I fråga om Social- och hälsoorganisationernas understödscentrals understödsverksamhet har social- och hälsovårdsministeriet utvärderat olika alternativ för organisering, och framför allt om det är en ändamålsenlig lösning att organisera de understöd som social- och hälsovårdsministeriet beviljar som en typ av understödscentral också efter genomförandet av reformen av finansieringsmodellen. Enligt social- och hälsovårdsministeriets bedömning är det ändamålsenligt att Social- och hälsoorganisationernas understödscentral fortsätter också efter genomförandet av reformen.

Statsrådets kansli svarar för ägarstyrningen av Veikkaus Ab. Enligt statsrådets kansli har propositionen inga direkta konsekvenser för kansliets uppgifter. Som ägarstyrare av Veikkaus Ab hör till statsrådets kanslis uppgifter att företräda staten på Veikkaus Ab:s ordinarie bolagsstämma där det beslutas om bland annat förvaltningsrådets medlemsantal och medlemmar. Minskningen av antalet medlemmar i förvaltningsrådet underlättar statsrådets kanslis arbete till denna del.

4.3.4 Samhälleliga konsekvenser

Konsekvenser för medborgarnas ställning i samhället och för det civila samhällets verksamhet

Enligt samförståndspromemorian kommer finansieringens förutsägbarhet sett från perspektivet av de aktörer från civilsamhället som är understödstagare i den nya finansieringsmodellen i huvudsak basera sig på planen för de offentliga finanserna. Nivån på den ramfinansiering som i riksdagens rambeslut riktas till tre olika ministerier kan variera. De ändringar i allokeringen av finansieringen som görs på beslut av regeringen kan minska finansieringens förutsägbarhet för understödstagare. Eventuella beslutsbaserade ändringar av ändamål är en möjlig risk för finansieringens förutsägbarhet för understödstagare. Samtidigt kan prioriteringen vara flexibla än tidigare inom finansieringen för understödstagare. I den nya finansieringsmodellen minskar regeringens eventuella ändringar av rambeslut finansieringsnivån av eller ändamål för statsunderstödsverksamhet understödstagarnas förutsägbarhet av sin verksamhet och ekonomi.

För undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet är den nya finansieringsmodellen förenad med en risk för att regeringen i framtiden exempelvis kan besluta mer flexibelt om ökad finansiering för en sektor på bekostnad av en annan sektor. För att minska denna risk föreslås det i samförståndspromemorian att det inrättas en parlamentarisk delegation för att övervaka finansieringen som beviljas allmännyttiga samfund och utvecklingen av verksamhet, och att det stiftas sektorspecifika ramlagar om social- och hälsovårdsministeriets och jord- och skogsbruksministeriets ansvarsområde.

Inom undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde finns det lagar av typen ramlag för verksamhetsområdena för idrott och ungdomsarbete. Däremot är konst- och kultursektorn väldigt mångsidig till sin natur. Om den finns det därför omfattande och till många delar nyligen reviderad lagstiftning som består av helheter av lagar i fråga om speciallagstiftning om olika ämbetsverk, statsandelssystem och verksamhetsområden, såsom bibliotekslagen (1492/2016), museilagen (314/2019), lagen om främjande av scenkonst (1082/2020), lagen om statlig finansiering för främjande av filmkulturen (1174/2018), lagen om kommunernas kulturverksamhet (166/2019), lagar om understöd, upphovsrättslagen (404/1961) och andra speciallagar. Efter att ändringen av lotterilagen trätt i kraft och den nya finansieringsmodellen har införts är avsikten att fortsättningsvis bevilja statlig finansiering enligt speciallagstiftning och statsunderstödslagen. Det finns därför inte behov av att stifta en ramlag för konst- och kultursektorn. Det är heller inte meningen att en separat ramlag för främjande av forskning ska beredas, utan den gällande sektorspecifika lagstiftningen och statsunderstödslagen iaktas fortsättningsvis.

I och med övergången till den nya finansieringsmodellen övergår även finansieringen av föreningar och stiftelser inom social- och hälsovården till att finansieras med allmänna budgetmedel. För föreningar och stiftelser inom social- och hälsovården innebär ändringen av finansieringsmodell det att finansieringen blir mer förutsägbar än för närvarande. Finansieringen kommer inte att vara beroende av avkastningen av penningspelsverksamhet. I revideringen har de samhälleliga konsekvenserna för föreningar och stiftelser inom social- och hälsovården i regel

bedömts så att de förbättrar verksamhetsförutsättningarna för aktörerna i och med att finansieringens förutsägbarhet och stabilitet är bättre än tidigare.

Sociala konsekvenser och konsekvenser för hälsan

I den nya föreslagna finansieringsmodellen anvisas inte längre Veikkaus Ab:s avkastning till ändamål som anges i lotterilagen och de verksamheter som för närvarande finansieras med avkastningen av penningspel finansieras i fortsättningen med allmänna medel. Modellen bedöms enligt forskningsrön stödja förebyggandet och minskningen av ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar bättre än den nuvarande modellen. I avsnitt 2.4 beskrivs forskning som hänför sig till detta. Konsekvenserna av denna proposition för förebyggandet och minskningen av skadeverkningarna till följd av penningspel är dels indirekta och dels direkta. Den nya finansieringsmodellen bedöms förtydliga penningspelssystemet genom att betydligt minska de nuvarande understödstagarnas intresse av penningspelspolitiken och försök till att påverka den med tanke på att trygga finansiering för sin verksamhet, eftersom finansieringen inte längre är kopplad till Veikkaus Ab:s avkastning. Dessutom bedöms penningspelssystemet förtydligas av att penningspelssystemets uppbyggnad avses bli ändrad till följd av den nya finansieringsmodellen i fråga om sammansättningen av delegationen för penningspelsärendens och Veikkaus Ab:s förvaltningsråd. Propositionen bedöms förbättra möjligheterna att i systemet med ensamrätt genomföra politiska åtgärder för att förebygga och minska de skadeverkningar som gäller anordnandet av penningspel. Utöver revideringen av lagstiftningen i fråga om finansieringsmodellen finns det också behov av andra åtgärder som garanterar förverkligandet av möjligheter att förebygga och minska revideringens skadeverkningar i praktiken. I det spelpolitiska programmet som publicerades i maj 2022 behandlas verkställandet av revideringen av finansieringsmodellen i penningspelssystemet på ett sätt som är effektivt med tanke på förebyggandet av skadeverkningar. Åtgärder som stödjer förebyggandet och minskningen av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till har positiva sociala och hälsomässiga konsekvenser på befolkningsnivå.

Den gällande lagstiftningen om fördelningen av Veikkaus Ab:s avkastning gör det etiskt problematiskt att uppskattningsvis 35 procent av avkastningen av penningspel kommer från de som har penningspelsproblem (Institutet för hälsa och välfärd: Finländarnas penningspelande 2019 – studie (på finska). Organisationernas verksamhet och organisationsarbete som förebygger skadeverkningarna av penningspel finansieras för närvarande med medel som kommer från de som organisationerna verkar för att hjälpa. I den föreslagna finansieringsmodellen finansieras sådan verksamhet i fortsättningen med allmänna budgetmedel. Ändringen kan påverka förebyggandet och minskningen av skadeverkningarna av penningspel negativt om finansieringen för det arbete som organisationerna gör för att förebygga och minska skadeverkningar blir osäker eller minskar. Denna eventuella negativa konsekvens gäller även i större utsträckning allt det arbete som görs för att främja hälsa och social välfärd och som för närvarande finansieras med Veikkaus Ab:s avkastning. Å andra sidan har understödstagarnas ekonomiska osäkerhet ökat i den nuvarande modellen i och med att finansieringen i regel är beroende av storleken på Veikkaus Ab:s avkastning. Finansieringen för förebyggande arbete och det arbete för främjande av hälsa och social välfärd som i dagsläget görs med annan finansiering är i framtiden beroende av kommande regeringars beslut. Å andra sidan ökar de resurser som riktas till detta arbete av inrättandet av det separata moment som utreddes i samband med beredningen av det spelpolitiska programmet och som stöder förebyggandet och minskningen av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till det. Avsikten är att detaljerna kring inrättandet av det separata momentet ska beredas i det spelpolitiska programmets genomförandefas under den första programperioden 2022 och 2023 under social- och hälsovårdsministeriets ledning, så att verksamheten enligt an-

slagsmomentet inleds vid ingången av 2024. Veikkaus Ab svarar fortsättningsvis för de kostnader för arbetet mot skadeverkningar av penningspel som föreskrivs i 52 § i lotterilagen och som hör till statens ansvar.

Nedan i detta avsnitt behandlas den nya finansieringsmodellens eventuella konsekvenser för säkerheten som en del av hälsa och social välfärd.

Konsekvenser för jämlikhet, barn och jämställdhet mellan könen samt för grundläggande och mänskliga rättigheter

I denna proposition föreslås inte ändringar i bestämmelserna om penningspelsverksamhet och propositionen bedöms inte ha några direkta konsekvenser för jämlikhet, barn, jämställdhet mellan könen eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Indirekta positiva konsekvenser kan dock uppstå i och med att man tack vare de föreslagna ändringarna av lotterilagen allt effektivare kan se till förebyggandet och minskningen av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till. Förebyggandet och minskningen av skadeverkningar hänför sig till främjande av de rättigheter som tryggas i människorättskonventioner om medborgarnas ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, såsom rätten till hälsa. Också i synnerhet skyddandet av barn och unga från skadeverkningarna av penningspel är en positiv konsekvens med tanke på tillgodoseendet av barnens rättigheter. Å andra sidan har det under beredningen förts fram att den nya finansieringsmodellen kan ha en indirekt negativ konsekvens för jämlikheten och tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna om exempelvis finansieringen för verksamhet för att hjälpa sårbara grupper eller organisationsverksamhet som stöder säkerhet minskar och deras verksamhet eller tjänster upphör.

Konsekvenser för sysselsättningen och arbetslivet

Den andel av Veikkaus Ab:s avkastning som används till hästuppfödning och hästsport har en mycket stor betydelse för hästbranschen och att branschen stöds också i fortsättningen är mycket viktigt. I Finland finns det för närvarande lite över 70 000 hästar, varav cirka 20 000 är av rasen finsk häst. Travsportens betydelse för bevarandet av den finska häststammen är väldigt stor och den finska hästen är beroende av travsport. Det uppskattas att det finns cirka 220 000–250 000 utövare av travsport och cirka 160 000 utövare av ridning. Hästbranschens sysselsättande effekt på riksnivå är cirka 15 000 personer på olika håll i Finland, vilket även har en effekt på exempelvis landsbygdens livskraft och landsbygdsutvecklingen.

Konsekvenser för brottsbekämpningen och säkerheten

I avsnitt 2.2.2.2 beskrivs den betydelse som understöd som beviljas för främjande av hälsa och social välfärd har för de organisationer som påverkar verksamhetsområdet för den inre säkerheten. Under beredningen har det framförts att den nya finansieringsmodellen kan ha en indirekt negativ konsekvens för säkerheten och människors hälsa och sociala välfärd, om finansieringen till aktörerna i fråga minskar i den nya finansieringsmodellen, exempelvis finansiering för hjälp till och räddning av människor eller stödande av den egna beredskapen. Det viktigt att man i den nya finansieringsmodellen identifierar säkerhet och människors upplevelse av den som en del av människans sociala hälsa och välfärd. Den förebyggande verksamhet och verksamhet i krissituationer som bedrivs av organisationer som påverkar verksamhetsområdet för den inre säkerheten bedöms ha betydande effekter på hälsan och välfärden.

Att säkerställa kontinuiteten och finansieringen av det arbete som stöder säkerheten är i den nuvarande förändrade säkerhetspolitiska omgivningen särskilt centralt, eftersom förändringen

av den säkerhetspolitiska omgivningen även starkt avspeglar sig i individens och kollektivets känsla av trygghet. Styrkan i Finlands inre säkerhet är myndigheternas och organisationernas samarbete där organisationerna med sin verksamhet stöder och kompletterar välfärdssamhällets tjänster med hjälp av de statsunderstöd som de beviljats. Betydelsen av omfattande samarbete för den inre säkerheten framförs även i redogörelsen för den inre säkerheten som statsrådet gav till riksdagen den 20 maj 2021. I redogörelsen analyseras nuläget och förändringskrafterna i fråga om den inre säkerheten i Finland, och målen och den planerade utvecklingsriktningen fram till 2030. I redogörelsen konstateras det att Finlands inre säkerhetspolitik i första hand bygger på förebyggande av problem och störningar och att det samarbetas brett för att förebygga säkerhetsproblem. För att uppnå målen för den inre säkerheten exempelvis i fråga om förebyggande av marginalisering anses det vid sidan av fungerande social- och hälsovårdstjänster och tillräckliga socialtrygghetsförmåner vara av central betydelse att man stärker de sektorsövergripande åtgärderna för främjande av välfärd, hälsa och säkerhet i samverkan med kommuner, organisationer och andra aktörer. För att uppnå målen anses det i redogörelsen dessutom viktigt att man i högre grad utnyttjar tredje sektorn som stöd för myndigheterna och i samordningen, både i normala förhållanden och vid störningar och undantagsförhållanden ([Statsrådets publikationer 2021:49](#)). Den eventuella minskningen av organisationernas finansiering kan även orsaka återverkningar på säkerheten och sålunda ökade resursbehov för att bevara nuläget och servicenivån inom olika säkerhetsmyndigheter och andra myndigheter.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

I tidigare skeden av beredningen av den nya finansieringsmodellen har olika handlingsvägar utretts i fråga om ändamålen för Veikkaus Ab:s avkastning och finansieringen av de verksamheter som finansieras med den avkastningen. Ordförande Erkki Liikanens arbetsgrupp presenterade fyra olika alternativ och utredde deras konsekvenser. Alternativen var följande: 1) att bevara av den gällande lagstiftningen, 2) en engångslösning där avkastningen av penningspelsverksamhet tas in som allmänna medel i statsbudgeten och alla öronmärkningar av avkastningen i enlighet med ändamålen upphävs, 3) en totalreform från och med ingången av 2024 där övergången till att inkomsterna blir allmänna medel och att utgifterna omfattas av rambudgeteringen bereds noga, och 4) en delreform där en del av de nuvarande utgifterna stegvis övergår till att omfattas av de allmänna inkomstposterna i statsbudgeten, medan återstoden fortfarande används för öronmärkta ändamål och finansieras med penningspelsintäkter. Arbetsgruppen utsåg som primärt alternativ en helhetsreform där avkastningen av penningspel i sin helhet överförs till de allmänna inkomstposterna i statsbudgeten och de nuvarande förmånstagarna till budgetens ramförfarande.

Det projekt som tillsattes av statsrådet den 26 augusti 2021 utnyttjade enligt samförståndsprogrammet rapporten av ordförande Erkki Liikanens arbetsgrupp. I projektet gjordes en konsekvensbedömning av de olika alternativa finansieringsmodellerna med tanke på statsunderstödsverksamheten och statsundersödsministerierna, understödstagarna, planeringen av verksamheten och ekonomin, lotterilagen och annan lagstiftning samt riksdagens budgetmakt. Det gjordes även en preliminär bedömning utifrån de EU-rättsliga ramvillkoren. Den 26 november 2021 informerade statsrådet att den av statsrådet tillsatta projektgruppen utifrån diskussioner med den parlamentariska uppföljningsgruppen hade beslutat att gå vidare med beredningen av en tillämplig version av den modell för en totalreform som Erkki Liikanens arbetsgrupp föreslagit. Vid den fortsatta beredningen utreddes två olika finansieringsmodeller, en så kallad lagbaserad modell och en beslutsbaserad. I den lagbaserade modellen skulle en ny lag komma att beredas. I den lagen skulle det föreskrivas om statsunderstödsfinansiering till undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet i enlighet med

den procentuella fördelning som anges i lagen. Projektgruppen och den parlamentariska uppföljningsgruppen kom att rekommendera den beslutsbaserade modellen där det i samband med statsbudgeten och ramförfarandet beslutas om nivån för statsunderstödsverksamhetens finansiering som helhet och om de tre ministeriernas inbördes andelar.

Utgångspunkten för beredningen av det projekt som inrikesministeriet tillsatte den 8 mars 2022 var enligt beslutet om tillsättande av projektet den ovannämnda samförståndspromemorian och den nya finansieringsmodell som förslags i den, och därför har olika finansieringsmodeller och deras konsekvenser inte utretts separat i projektet. I beredningen har en skrivning som ingick i samförståndspromemorian utretts. Enligt skrivningen kan det vara motiverat att foga en bestämmelse om användning av avkastningen för allmännyttiga ändamål till lotterilagen. Samförståndspromemorian innehåller inte skrivningar om exempelvis vilka allmännyttiga verksamheter en sådan eventuell bestämmelse om ändamålen täcker, hur allmännyttighet definieras eller hur Veikkaus Ab:s avkastning eller de utgifter som den täcker behandlas i statsbudgeten i en sådan situation. Bestämmelserna om ändamålen för avkastningen har bedömts med tanke på åtgärder för att bekämpa de skadeverkningar som penningspel ger upphov till, statsbudgeten, lagstiftningens tydlighet och EU-rätten.

I expertsamråden lyftes det fram att en modell där Veikkaus Ab:s avkastning tas in som allmänna medel i statsbudgeten bäst stöder det främsta målet med systemet med ensamrätt, det vill säga att förebygga och minska de skadeverkningar som penningspel ger upphov till. Om det i lotterilagen även i fortsättningen förskrevs om de allmännyttiga ändamålen för avkastningen på det sätt som lyfts fram i samförståndspromemorian skulle det kunna leda till att de som får understöd av avkastningen i fortsättningen har intresse av att delta i den penningspelspolitiska diskussionen och att sträva efter att påverka avkastningens nivå, trots att finansieringen inte skulle vara direkt beroende av Veikkaus Ab:s avkastning på samma sätt som enligt den gällande lotterilagen. Därmed skulle reformen av finansieringsmodellen inte nödvändigtvis ha märkbara positiva konsekvenser för åtgärderna för att bekämpa skadeverkningarna av penningspel på det sätt som en reform har bedömts ha utifrån den forskning som beskrivs i avsnitt 2.4. En bestämmelse om allmännyttiga ändamål för avkastningen skulle även kunna göra att lagstiftningen blir mångtydig. Betydelsen av begreppet allmännyttighet varierar i olika nationella författningar och det finns ingen enhetlig definition av allmännyttighet. Trots att det i EU-domstolens rättspraxis inte har ansetts obetydligt att avkastningen av penningspel kan utgöra en väsentlig del av finansieringen av allmännyttig verksamhet kan den föreslagna modellen med allmänna medel även bedömas vara det bästa från ett EU-rättsligt perspektiv med beaktande av att en sådan modell utgående från forskningsrön ytterligare förstärker förebyggandet och minskningen av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till. En noggrannare EU-rättslig bedömning av förslagen ingår i avsnitt 4.2.

I de regeringspropositioner som social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet bereder granskas alternativ till och konsekvenser av de bestämmelser i lotterilagen som föreslås bli upphävda och som hänför sig till statsunderstödsverksamheten.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Olika länders penningspelssystem och utländsk lagstiftning som gäller systemen beskrivs exempelvis i regeringspropositionen om den reform av lotterilagen som trädde i kraft vid ingången av 2022 (RP 135/2021 rd). I rapporten av ordförande Erkki Liikanens arbetsgrupp (Statsrådets publikationer 2021:12) presenteras lagstiftningen om ändamålen för nordiska penningspelssammanslutningars avkastning och redovisningen av avkastningen till staten.

I Sverige tas enligt rapporten av Liikanens arbetsgrupp licensierade penningspelbolags licenskostnader, skatt och böter in som allmänna medel i statsbudgeten. I Sverige har man vid ingången 2019 övergått till ett licenssystem där en del av penningspelen omfattas av en statlig licens. En sådan licens kan endast beviljas ett sådant bolag som direkt eller indirekt ägs av staten. Avkastningen av penningspel är inte öronmärkt. Kommersiella bolag betalar 18 procent i lotteriskatt för det spelbidrag som inflyter av de spelare som är fast bosatta i Sverige. Till skillnad från i det tidigare systemet betalar också Svenska spel och Aktiebolaget Trav och Galopp lotteriskatt för penningspel på den konkurrensutsatta marknaden. Norge har med undantag för några allmännyttiga lotterier ett monopolsystem för penningspelande. Två statsägda bolag, Norsk Tipping och Norsk Rikstoto, har beviljats ensamrätt att anordna penningspel på största delen av norska penningspelsmarknaden. Av Norsk Tippings penningspelsavkastning överförs 15 procent direkt till allmännyttiga samfund och 85 procent till kulturministeriet. Kulturministeriet anvisar största delen av avkastningen av penningspel för idrott, kultur och organisationer som bedriver socialt och humanitärt arbete. En del av avkastningen av penningspel anvisas för vård av de som har spelproblem. Avkastningen av Norsk Tippings penningspel tas inte in som allmänna medel i statsbudgeten, utan avkastningen öronmärks antingen direkt för understödstagarna eller för kulturministeriet. Norsk Rikstotos avkastning delas ut direkt till hästsport och hästuppfödning. Danmark har ett partiellt system med ensamrätt och licens. Avkastningen av de statligt ägda penningspelsbolagen tas in som allmänna medel i statsbudgeten. Dessutom får den danska staten avkastning av penningspel från licenskostnader och beskattning.

I en jämförande studie har man konstaterat att det på europeisk nivå finns två huvudsakliga modeller för användningen av samhällelig avkastning, antingen beskattning och direkt upptagning i statsbudgeten eller överföring till öronmärkta understödstagare. (Stakeholder interests in gambling revenue: an obstacle to public health interventions? V. Marionneau, J. Nikkinen / Public Health 184 (2020) 102–106). I undersökningen jämförs Danmarks, Frankrikes, Rysslands, Norges, Spaniens, Portugals, Italiens, Sveriges, Ungerns och Finlands största penningspelsbolag utgående från deras redovisning av allmänna medel och öronmärkning. Penningspelsbolagens bokslut för 2017 har använts som material. De enda penningspelsbolagen vars avkastning inte alls öronmärks för vissa understödstagare som bestämts av staten är danska Danske Spil, italienska Snaitech och svenska Svenska spel. Dessutom är en ganska liten andel av avkastningen av franska Française des Jeux, ryska GSL, spanska ONCE och ungerska Szerencsejatek öronmärkt. Däremot öronmärks totalt nästan över 55 procent av avkastningen av norska Norsk Tipping, portugisiska Santa Casa och finska Veikkaus Ab. Resultaten av undersökningen visar att de ekonomiska intressena av att upprätthålla penningspelsmarknaden är vitt utbredda i Europa.

På europeisk nivå är det vanligare att genom beskattning ta upp avkastningen i statsbudgeten än att öronmärka avkastningen. Med undantag för Finland och Norge har nästan alla europeiska länder övergått till något slags tillståndssystem. I tillståndssystemet beskattas enskilda spelbolag genom företagsbeskattning och lotteriskatt. Beskattningens former och praxis varierar dock kraftigt mellan de olika länderna. Även i andra europeiska länder än i Finland och Norge är öronmärkning typiskt för de lottobolag som fortfarande i huvudsak har ensamrätt. De vanligaste öronmärkta ändamålen på europeisk nivå är idrott, socialservice, kultur och forskning (Gidluck, L. (2018) State lotteries in Europe: A cross-national comparison of how lotteries are controlled, operated and benefit government, private industry and civil society. Egerer, M., Marionneau, V., & Nikkinen, J. (eds.). *Gambling policies in European welfare states. Current challenges and future prospects*. Palgrave MacMillan, 135–152.).

6 Remissvar

Expertsamråd under beredningen

Beredningen av denna proposition har utgått från den samförståndsprogrammemoria som beretts i det projekt som tillsattes av statsrådet den 26 augusti 2021. I projektet ordnades det också samråd med sakkunniga och inhämtades åsikter via tjänsten *dinåsikt.fi*. Under ett projekt som tillsatts av inrikesministeriet hördes sakkunniga från olika ministerier och myndigheter och från Centret för forskning i beroenden, kontroll och styrning och Veikkaus Ab. De som hördes påpekade särskilt att en sådan finansieringsmodell där Veikkaus Ab:s avkastning tas in som allmänna medel i statsbudgeten, utan att ändamålen för avkastningen anges, effektivare stöder det mål att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel som är grundläggande för monopolsystemet. De sakkunniga i EU-rätt som hördes framförde bland annat att avkastningen inte kan vara orsaken till att upprätthålla systemet och att övergången till finansiering med allmänna medel eventuellt kan påverka bedömningen av penningspelssystemets EU-rättsliga godtagbarhet. I fråga om de föreslagna bestämmelsernas betydelse vid bedömningen av godtagbarheten framfördes delvis olika bedömningar. Vid samråden lyftes det fram att penningspelssystemet alltid utvärderas som en helhet. Dessa omständigheter har på basis av expertsamråden särskilt beaktats i de avsnitt i propositionen som gäller nuläget och bedömningen av nuläget, den EU-rättsliga bedömningen och de huvudsakliga konsekvenserna.

I den tidiga beredningen av projektet, innan remissbehandlingen, hörde man inte separat företrädare för de organisationer som får understöd av Veikkaus Ab:s avkastning, eftersom lotterilagen föreslogs bli ändrad så att den motsvarar den nya finansieringsmodellen och eftersom den grundläggande lösningen om en övergång till en ny finansieringsmodell hade beretts i parlamentariskt samarbete i samråd med företrädare för de organisationer som får understöd. Understödstagarna har hörts inom ramen för de övriga ministeriernas lagberedning.

Remissbehandling

Nästan alla remissinstanser understödde propositionens målsättningar och föreslagna ändringar. I vissa yttranden påpekades det dock att reformen kan innebära risker med tanke på propositionens målsättningar. Flera remissinstanser ansåg att den nya finansieringsmodellen stöder åtgärderna för att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel bättre än det nuvarande systemet. I yttrandena framfördes det bland annat att systemet med allmänna medel minskar sådana intressekonflikter som föranleds av det att målet att trygga finansieringen och dess nivå kan ha accentuerats i det påverkningsarbete som riktas mot det penningspelspolitiska beslutsfattandet. Även i den vetenskapliga litteraturen har det observerats att det nuvarande penningspelssystemet kan försvåra förebyggandet och minskningen av skadeverkningar till följd av penningspel. I remissvaren påpekades det att lagändringarna är strukturella och sålunda möjliggör att konsekvenser uppstår istället för att själv orsaka dem. Propositionen konstaterades stödja syftet med det spelpolitiska programmet, vilket är att säkerställa en enhetlig och effektiv styrning av systemet med ensamrätt för att bekämpa skadeverkningar. Samtidigt konstaterades det i flera yttranden att de allmännyttiga ändamålen för avkastningen har ökat understödstagarnas intresse för penningspelande, skadeverkningar av penningspel och penningspelspolitik, och att intresset har varit en del av det arbete som de utför för att främja välmående. I vissa yttranden framfördes oro över att medvetenheten om åtgärderna för att förebygga skadeverkningarna till följd av penningspel och intresset för dem kan minska i och med revideringen, vilket enligt utlåtandena även kan påverka upprätthållandet av systemet med ensamrätt negativt. Avsnittet om bedömning av nuläget och konsekvensbedömningen har kompletterats utifrån remissvaren.

För att uppnå de penningsspelspolitiska målen ansåg man i remissvaren att det också är viktigt att se till att avkastningen inte styr penningsspelspolitiken. I yttrandena understöddes den föreslagna ändring enligt vilken Veikkaus Ab:s avkastning ska tas in i statsbudgeten enligt vinsten i det senaste fastställda bokslutet, inte enligt en uppskattning. I remissvaren föreslogs också terminologiska preciseringsförändringar för att förenhetliga 17 § om Veikkaus Ab:s avkastning med regleringen om bokföring. I ett yttrande föreslogs det också att det anslag som ska tas in i statsbudgeten borde vara mindre än Veikkaus Ab:s avkastning, åtminstone fram till det att spelproblemen har minskat i tillräcklig omfattning. I remissvaren lyfte man även fram en överföring av Veikkaus Ab:s ägarstyrning från statsrådets kansli till social- och hälsovårdsministeriet för att undvika att statens ekonomiska intressen ökar och för att ytterligare effektivisera förebyggandet och minskningen av de skadeverkningar som penningsspel ger upphov till. Enligt några yttranden verkar propositionsutkastets bedömning av att propositionen inte har direkta konsekvenser för Veikkaus Ab:s avkastning och penningsspelande strida mot det att syftet med reformen av finansieringsmodellen är att förebygga skadeverkningar av penningsspel. Till denna del konstaterade Veikkaus Ab i sitt yttrande att reformen möjligen har en inverkan på penningsspelandet på längre sikt, men att en exaktare bedömning av konsekvenserna av reformen för närvarande inte möjlig. Efter remissbehandlingen har 17 § i lagförslaget och dess motivering preciserats. Det har inte gjorts terminologiska ändringar i andra delar av lagförslaget eller motiveringen, eftersom begreppet avkastning är en etablerad term som länge har använts i samband med lotteriverksamhet och den används i flera av lotterilagens bestämmelser om olika former för anordnande av lotterier. Överföringen av Veikkaus Ab:s ägarstyrning har inte hört till projektets uppdrag och därför har inga ändringar gjorts i propositionen till den delen. En av åtgärderna i det spelpolitiska programmet är att bedöma vilken struktur för styrning av monopolsystemet som är ändamålsenlig när det gäller att förebygga och minska penningsspelens skadeverkningar. Bedömningen av propositionens konsekvenser för verksamheten för att förebygga och minska penningsspelens skadeverkningar har kompletterats efter remissbehandlingen.

Flera remissinstanser framförde anmärkningar om understödstagarnas delaktighet i penningsspelssystemets struktur. En del av remissinstanserna understödde det i propositionsutkastet framförda behovet av att upphäva understödstagarnas företrädande i Veikkaus Ab:s förvaltningsråd och delegationen för penningsspelsärenden. Samtidigt påpekades det att åtminstone organisationer som utför arbete mot skadeverkningar av penningsspel även i fortsättningen bör vara företrädare i förvaltningsrådet och delegation för att säkerställa tillräcklig sakkunskap. Enligt ett yttrande är organisationernas medlemskap i förvaltningsrådet inte en följd av att de är understödstagare, utan det beslutades om medlemskapet vid sammanslagningen av penningsspelssammanslutningarna. Vidare konstaterades det att finansministeriets roll i den förändrade strukturen bör utvärderas med beaktande av säkerställande av att målet att förebygga skadeverkningar inom penningsspelssystemet uppfylls. I ett yttrande föreslogs det att förvaltningsrådet och delegationen för penningsspelsärenden avskaffas. Propositionens motivering har precisrats så att vikten av att i förvaltningsrådet och delegationen säkerställa omfattande expertis om skadeverkningar av penningsspel framgår.

I yttrandena framfördes flera anmärkningar om finansieringsmodellen som helhet. Många remissinstanser konstaterade att man i den nya finansieringsmodellen bör sörja för en tillräcklig understödsnivå och kontinuitet av understödstagarnas verksamheter samt för tryggheten av organisationernas autonomi. En del av remissinstanserna ansåg att den nya finansieringsmodellen kan öka finansieringens förutsägbarhet, medan andra remissinstanser ansåg att förutsägbarheten och autonomi kan komma att försämrats. I yttrandena lyfte man också fram att finansieringen är beroende av politisk vilja och att den årliga beredningen av statsbudgeten kan orsaka politisk armbrytning och försök till att påverka. I remissvaren påpekades det också att konsekvenserna för enskilda aktörer kan vara mycket stora trots att totalfinansieringens förutsägbarhet förbättras och att indirekta konsekvenser på lång sikt kan komma att bli högst betydande, särskilt för vissa

marginella grupper som inte nödvändigtvis får tillräckligt med stöd från politiskt håll. I flera yttranden konstaterades det att propositionens konsekvensbedömning bör kompletteras till dessa delar. I yttrandena från organisationerna inom räddningsbranschen framfördes oro över finansieringen för dessa organisationer och det konstaterades att propositionsutkastet är bristfälligt, exempelvis i fråga om bedömningen av konsekvenserna för säkerheten och hälsan och konsekvenserna av den försämrade ställningen för räddningstjänstens organisationer. Försämrade finansiering för organisationerna inom räddningsbranschen kan försvaga människors säkerhet och hälsa och orsaka avsevärda resursbehov hos olika myndigheter. Dessutom föreslog Finlands Sjöräddningssällskap rf en särlösning för sina investeringar som innebär att sällskapet anvisas ett belopp av engångsnatur på 35 miljoner euro. Motiveringen till propositionen har kompletterats utifrån remissvaren. Konsekvensbedömningen har dock inte utvidgats i någon större utsträckning, eftersom de konsekvenser som lyftes fram under remissbehandlingen i många avseenden föranleds av den nya finansieringsmodellen som helhet och inte direkt som en följd av de ändringar av lotterilagen som föreslås i denna proposition. Den nya finansieringsmodellens konsekvenser bedöms också i de regeringspropositioner om den lagstiftning som modellen förutsätter och som bereds av undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet.

Inrättandet av en parlamentarisk delegation understöddes i flera yttranden. Vissa remissinstanser ansåg att det borde föreskrivas om den parlamentariska delegationen genom lag eller förordning och att beredningen av ärendet bör inledas snarast möjligt. Det framfördes även synpunkter på den parlamentariska delegationens uppgifter och tillräckligt omfattande sammansättning. Flera remissinstanser understödde den gemensamma understödscentral som nämns i samförståndsprogrammet och konstaterade att en utredning om understödscentralen bör inledas så snart som möjligt. I yttrandena framfördes dessutom ett behov av utveckling och förenhetligande av statsunderstödsförfarandena. I propositionen har det inte till dessa delar gjorts några ändringar till följd av remissvaren, eftersom förslagen om en parlamentarisk delegation och gemensam understödscentral har samband med finansieringsmodellen som helhet och inte hör till lotterilagen eller till inrikesministeriets ansvarsområde.

I remissvaren framfördes även att förutsättningarna för det arbete som görs för att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel måste tryggas, men att arbetet bör finansieras på annat sätt än med avkastning från penningspel. Det separata anslagsmoment för förebyggande och minskning av penningspelens skadeverkningar som föreslogs i samförståndsprogrammet understöddes i flera yttranden, men samtidigt konstaterades det att det före publiceringen av det spelpolitiska programmet fortfarande delvis är oklart vilka funktioner som eventuellt skulle komma att understödjas med anslag under momentet. I vissa yttranden föreslogs det att momentet även skulle kunna gälla frivilligorganisationernas arbete när syftet med arbetet är att förebygga de skadeverkningar som penningspel ger upphov till. I ett yttrande kritiserades det att Veikkaus Ab enligt 46 § i lotterilagen ska ersätta kostnaderna för tillsynen över penningspelverksamheten och enligt 52 § för kostnaderna för bevakning och bedömning av de skadeverkningar som är förenade med anordnande av penningspel, för forskning kring skadeverkningarna och för utveckling av förebyggande åtgärder och behandling i anslutning till dem, eftersom detta skapar intressekonflikter. Efter remissbehandlingen har till propositionen fogats en beskrivning av det spelpolitiska programmet innehåll och av det separata moment som utreddes under beredningen av programmet. De föreslagna ändringarna av lotterilagen grundar sig på en samförståndsprogrammet som har beretts i parlamentariskt samarbete och därför innehåller propositionen inget förslag om att ändra 46 och 52 §.

När det gäller finansieringsmodellen som helhet lyftes i remissvaren även EU:s regler om statligt stöd och skyldigheten att anpassa stödåtgärderna enligt dem fram, samt konstaterades det att den utvärdering och tillämpning av reglerna om statligt stöd som förutsätts för beviljande av

understöd före man beviljar nya eller ändrade understöd från statsbudgeten hade kunnat behandlas utförligare i regeringspropositionen. Till avsnitten 2.3 och 4.2 har fogats allmänna beskrivningar av den gällande lotterilagens och den nya finansieringsmodellens samband med EU:s regler om statligt stöd. En noggrannare bedömning av reglerna om statligt stöd har inte tagits in i propositionen, eftersom det i fortsättningen inte föreskrivas om beviljande av understöd i lotterilagen.

I remissvaren framfördes även synpunkter som inte direkt hänförde sig till de föreslagna ändringarna av lotterilagen eller till finansieringsmodellen som helhet. I ett yttrande lyftes beskattningen av lotterier fram och konstaterades det bland annat att det i fortsättningen torde göras en utvärdering av lotteribeskattningsnivå, som för 2021–2023 sänkts för att trygga understödstagarnas finansiella ställning. I några yttrande framfördes det att genomförandet av det spelpolitiska programmet borde beredas i ett brett samarbete mellan olika aktörer. Det har inte gjorts ändringar i propositionen till dessa delar.

7 Specialmotivering

7.1 De paragrafer som föreslås bli ändrade

Till följd av den nya finansieringsmodellen föreslås det att 1, 17 och 53 § i lotterilagen ändras.

1 §. Lagens tillämpningsområde och syfte. I den gällande paragrafen föreskrivs det om tillämpningsområdet för lotterilagen och lagens syfte. Till följd av den nya finansieringsmodellen föreslås de bestämmelser om Veikkaus Ab:s avkastning som ingår i 4 kap. i lotterilagen ändras. Det tillämpningsområde för lotterilagen som definieras i paragrafens 1 mom. finns det dock inget behov att ändra, eftersom det i lagen föreskrivs om såväl penningspel som andra lotterier och lagen även i fortsättning innehåller bestämmelser om bland annat redovisningen av avkastningen av lotterier och ändamålen för avkastningen av lotterier.

Enligt 2 mom. är syftet med lagen att garantera rättsskyddet för dem som deltar i allmännyttiga lotterier, att hindra oegentligheter och brott i samband med lotterier och att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som deltagande i lotterier ger upphov till. Bestämmelsen om lagens syfte fogades till lagen i samband med den ändring av lotterilagen (661/2010) som trädde i kraft den 1 oktober 2010. Målsättningen med detta var att betona det allmännyttiga hos de olika formerna för anordnande av lotterier samt att garantera rättsskyddet, hindra oegentligheter och brott samt minska de sociala problem som deltagande i lotterier orsakar, vilket redan nämndes annanstans i lagen (RP 96/2008 rd). Vid ändringen av finansieringsmodellen kvarstår lagens syfte som tidigare, men i 2 mom. föreslås det att hänvisningen till allmännyttighet stryks till följd av att de allmännyttiga ändamålen för Veikkaus Ab:s avkastning som anges i 17 § föreslås bli slopade. Utöver i 1 § framkommer lotterilagens syfte även i 12, 13 c och 42 §, som inte föreslås bli ändrade. Enligt 12 § ska Veikkaus Ab bedriva penningspelsverksamhet så att rättsskyddet för dem som deltar i penningspel garanteras, så att man strävar efter att förhindra oegentligheter och brott och så att de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som spelandet ger upphov till förebyggs och minskas. Enligt 13 c § ska penningspel anordnas så att rättsskyddet för dem som deltar i penningspelsverksamhet garanteras, så att man strävar efter att förhindra oegentligheter och brott och så att de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som spelandet ger upphov till förebyggs och minskas. Enligt 42 § övervakas anordnandet av lotterier för att garantera rättsskyddet för dem som deltar i lotterier, förhindra oegentligheter och brott samt förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga som spelandet ger upphov till.

Trots den föreslagna ändringen av 2 mom. ska andra lotterier än penningspel fortfarande betraktas som allmännyttiga. Formerna för anordnande av andra lotterier är varulotteri, gissningstävling, bingospel och varuvinstautomat. I 7 § i lotterilagen föreskrivs det fortfarande i fråga om andra lotterier än penningspel om att tillstånd för anordnande av lotterier kan beviljas endast om lotteriet anordnas för att skaffa medel som används för att främja allmännyttig verksamhet. Dessutom gäller kravet på allmännyttighet organisationer som anordnar lotterier. Enligt 5 § i lotterilagen får lotterier anordnas av registrerade föreningar, självständiga stiftelser och andra sammanslutningar med allmännyttigt ändamål som har hemort i Finland.

17 §. Upptagande av Veikkaus Ab:s avkastning i statsbudgeten och redovisning av avkastningen. I den gällande paragrafen föreskrivs det om ändamålen för Veikkaus Ab:s avkastning. Av avkastningen ska 53 procent användas för att främja idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete, 43 procent användas för att främja hälsa och social välfärd och fyra procent användas för att främja hästuppfödning och hästsport. Ur ett budgetperspektiv är det i bestämmelserna om ändamålen för avkastningen av penningspelsverksamheten fråga om undantag från principen om avkastningens allmänna täckning. De utgifter som i ramsystemet för statsfinanserna motsvarar avkastningen av penningspelsverksamheten är utgifter utanför ramen. Avkastningen av penningspelsverksamheten och motsvarande utgifter är med tanke på ramsystemet budgetens genomgångspost där staten är teknisk förmedlare av en finansieringsandel från en utomstående.

Enligt samförståndspromemorian är syftet med reformen av finansieringsmodell att bryta kopplingen mellan Veikkaus Ab:s avkastning och de ändamål för Veikkaus Ab:s avkastning som anges i 17 §. I den nya finansieringsmodellen intäktförs Veikkaus Ab:s avkastning som allmänna medel i statsbudgeten från och med ingången av 2024.

Det föreslås att paragrafen ändras så att den innehåller bestämmelser om upptagande av Veikkaus Ab:s avkastning i statsbudgeten och redovisning av avkastningen. I den gällande lagen föreskrivs det om upptagande av avkastningen i statsbudgeten i 18 § och om redovisning av avkastningen i 19 §. Bestämmelserna överförs i ändrad form till 17 §. Enligt det föreslagna 1 mom. ska i statsbudgeten varje år för användning tas in ett anslag som motsvarar vinsten enligt Veikkaus Ab:s senast fastställda bokslut. Så som konstateras i avsnitt 2.4 används begreppet avkastning i olika sammanhang, och begreppets betydelse kan variera. Begreppet avkastning används inte i bestämmelserna om bokföring och sålunda inte heller i Veikkaus Ab:s bokslut. Med Veikkaus Ab:s avkastning avses i praktiken vinsten under en räkenskapsperiod, vilken tas upp i statsbudgeten enligt 1 mom. I vinsten under en räkenskapsperiod ingår såväl avkastningen av penningspel som de dividendinkomster som Veikkaus Ab eventuellt får av ett i 12 § i lotterilagen avsett dotterbolag.

Veikkaus Ab:s avkastning ska inte längre anvisas för vissa ändamål, utan i fråga om avkastningen iaktas huvudsakligen principen om avkastningens allmänna täckning när det gäller statsbudgeten. Den föreslagna ändringen bedöms vara i enlighet med EU-domstolens rättspraxis, eftersom avkastningen inte heller i fortsättningen är den egentliga orsaken eller det huvudsakliga syftet med systemet med ensamrätt, utan endast en accessorisk positiv konsekvens. Enligt 12 § ska Veikkaus Ab bedriva penningspelsverksamhet så att rättsskyddet för dem som deltar i penningspel garanteras, så att man strävar efter att förhindra oegentligheter och brott och så att de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som spelandet ger upphov till förebyggs och minskas. Veikkaus Ab:s uppgift är inte enligt lotterilagen att skaffa medel till staten. Det att avkastningen till sin natur är en accessorisk konsekvens förstärks även av det att avkastningen i fortsättningen ska tas in i statsbudgeten enligt vinsten i det senast fastställda

bokslutet, och inte enligt den uppskattade vinsten för budgetåret som i enlighet med den gällande lagen. Den avkastning som tas in i statsbudgeten grundar sig alltså på bolagets faktiska avkastning och för storleken på Veikkaus Ab:s avkastning ställs inga mål.

Enligt det föreslagna 2 mom. ska Veikkaus Ab redovisa den vinst som avses i 1 mom. som intäkt till staten. Eftersom avkastningen inte längre redovisas till tre olika ministerier i enlighet med procentdelarna för utdelning är det inte längre nödvändigt att utfärda närmare bestämmelser om redovisningsförfarandet genom förordning av statsrådet. I momentet föreskrivs det dessutom om Veikkaus Ab:s skyldighet att lämna en redogörelse för den avkastning som redovisats till staten. Bestämmelser om skyldigheten att lämna en redogörelse utfärdas har i nuläget utfärdats genom förordning av statsrådet. Veikkaus Ab ska årligen efter räkenskapsperiodens utgång lämna en redogörelse för räkenskapsperioden i fråga, det vill säga för den avkastning som intäktsfördes föregående år, till finansministeriet, statsrådets kansli som ansvarar för ägarstyrningen, inrikesministeriet och Polisstyrelsen. Detta ska göras senast en månad efter det att bokslutet har fastställts.

De funktioner som anges i den gällande 17 § finansieras i den nya modellen från och med 2024 med anslag under undervisnings- och kulturministeriets, social- och hälsovårdsministeriets och jord- och skogsbruksministeriets huvudtitlar, det vill säga inte längre med Veikkaus Ab:s avkastning. Enligt samförståndsprotokollet beslutas det i den nya finansieringsmodellen om anslag i budgetpropositionen, allmännyttiga ändamål och särskilda ändamål för respektive ministerium på våren i samband med planen för de offentliga finanserna och på hösten i budgetbehandlingen. Enligt samförståndsprotokollet ska statsandelsfinansieringens sammanlagda nivå vara av minst motsvarande storleksklass som den uppskattade nivån för Veikkaus Ab:s avkastning.

53 §. *Upplysningar som lämnas av Veikkaus Ab.* I den gällande paragrafen föreskrivs det om upplysningar som lämnas av Veikkaus Ab. Det föreslås att omnämmandet av det ministerium som behandlar ärenden som gäller fördelningen av avkastningen tas bort från paragrafens 1 och 2 mom., eftersom Veikkaus Ab:s avkastning inte längre ska användas för de statsunderstöd och statsandelar som beviljas av de ministerier som fördelar avkastningen. I den nya finansieringsmodellen behöver Veikkaus Ab inte längre lämna de uppgifter som avses i 53 § till jord- och skogsbruksministeriet och undervisnings- och kulturministeriet. Enligt 52 § i lotterilagen svarar social- och hälsovårdsministeriet för bevakningen av och forskningen kring skadeverkningarna, för bedömningen av skadeverkningar som är förenade med anordnande av penningspel samt för utvecklandet av förebyggande åtgärder och behandling i anslutning till dessa skadeverkningar. Till momentet fogas därför ett omnämmande av social- och hälsovårdsministeriet, till vilket Veikkaus Ab även i fortsättningen ska lämna de uppgifter som avses i 1 och 2 mom.

7.2 De paragrafer som föreslås bli upphävda

Till följd av den nya finansieringsmodellen upphävs i lotterilagen bestämmelser om beslut om fördelningen av Veikkaus Ab:s avkastning, Social- och hälsoorganisationernas understödscentral, delegationen för social- och hälsoorganisationernas understödsärenden och kostnader för understödsverksamheten samt andra bestämmelser om statsunderstöd, det vill säga 17 a–c, 20, 20 a och 21–23 §. Dessutom föreslås det att 18 § om upptagande av Veikkaus Ab:s avkastning i statsbudgeten och 19 § om redovisning av avkastningen upphävs. Alla bestämmelser om Veikkaus Ab:s avkastning tas in i den föreslagna 17 §.

17 a §. *Avkastning avsedd för att främja idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete.* I den gällande paragrafen föreskrivs det om ändamålen för Veikkaus Ab:s avkast-

ning inom undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde. Paragrafen föreslås bli upphävd. Inte heller någon annanstans i lagstiftningen föreskrivs det i fortsättningen om fördelningen av avkastningen mellan främjande av idrott och fysisk fostran, forskning, konst och ungdomsarbete. Verksamheten finansieras i fortsättningen med anslag under undervisnings- och kulturministeriets huvudtitel.

17 b §. *Avkastning avsedd för att främja hälsa och social välfärd.* I den gällande paragrafen föreskrivs det om ändamålen för den avkastning som är avsedd för främjande av hälsa och välfärd. I paragrafens 3 mom. finns dessutom en bestämmelse som avviker från statsunderstödslagen och som möjliggör understöd till fulla belopp. I 3 mom. finns dessutom ett bemyndigande att utfärda närmare bestämmelser om understödets belopp genom förordning av statsrådet.

Paragrafen föreslås bli upphävd. Det föreslås att bestämmelserna i paragrafens 3 mom. till behövliga delar ändras och flyttas till den nya lagen om finansieringen av föreningar och stiftelser inom social- och hälsovården. Detta förslag ingår i den regeringsproposition som social- och hälsovårdsministeriet bereder.

17 c §. *Avkastning avsedd för att främja hästuppfödning och hästsport.* I den gällande paragrafen föreskrivs det närmare om användningen av avkastning avsedd för att främja hästuppfödning och hästsport så att minst 95 procent av avkastningen anvisas till centralorganisationen för travsport och hästuppfödning och till dess medlemssammanslutningar. Paragrafen innehåller dessutom bestämmelser om ett förfarande som ska iakttas vid beviljande av understöd och om en bestämmelse som avviker från statsunderstödslagen, enligt vilken det avtal som avses i 7 § i statsunderstödslagen inte behöver ingå om uppfödningsskatt beviljas hästens ägare under ledning av centralorganisationen för travsport och hästuppfödning.

Paragrafen föreslås bli upphävd. Det föreslås att den bestämmelse som avviker från statsunderstödslagen till behövliga delar ändras och flyttas till den nya lagen om understöd för främjande av hästuppfödning och hästsport. Detta förslag ingår i den regeringsproposition som jord- och skogsbruksministeriet bereder.

18 §. *Upptagande av avkastningen i statsbudgeten.* Enligt den gällande paragrafens 1 mom. tas i statsbudgeten varje år in anslag som uppskattas motsvara Veikkaus Ab:s vinst under budgetåret. Enligt paragrafens 2 mom. ska anslagen i enlighet med förhållandet mellan de ändamål som föreskrivs i 17 § tas in i statsbudgeten under undervisnings- och kulturministeriets, social- och hälsovårdsministeriets samt jord- och skogsbruksministeriets moment.

På grund av den nya finansieringsmodellen slopas de ändamål som anges i 17 §, och avkastningen tas inte heller längre in under momenten för de ministerier som nämns i paragrafen. Det föreslås därför att paragrafen upphävs. I den föreslagna 17 § föreskrivs det om upptagande av Veikkaus Ab:s avkastning i statsbudgeten och redovisning av avkastningen till staten.

19 §. *Redovisning av avkastningen.* I den gällande paragrafen föreskrivs det om redovisning av Veikkaus Ab:s avkastning till undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet i enlighet med förhållandet mellan de ändamål som föreskrivs i 17 §. Den 1 januari 2022 ändrades paragrafen så att redovisningsskyldigheten omfattar såväl avkastningen av Veikkaus Ab:s penningspelsverksamhet som den eventuella vinstutdelning från Veikkaus Ab:s dotterbolag enligt 12 § i lotterilagen och som inte är avkastning av penningspel. Närmare bestämmelser om redovisningsförfarandet har utfärdats genom statsrådets förordning om redovisning och användning av Veikkaus Ab:s avkastning.

Paragrafen föreslås bli upphävd. I den föreslagna 17 § föreskrivs det om upptagande av Veikkaus Ab:s avkastning i statsbudgeten och redovisning av avkastningen till staten. Det föreslås att det i lagen tas in en övergångsbestämmelse, enligt vilken Veikkaus Ab:s avkastning för 2023 ska redovisas i enlighet med de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av den föreslagna lagen. På redovisningen av avkastningen för 2023 tillämpas sålunda den gällande 19 § och den förordning av statsrådet som utfärdats med stöd av den.

20 §. Beslut om fördelningen av avkastningen. I den gällande paragrafen föreskrivs det om de ministerier som är behöriga att fördela Veikkaus Ab:s avkastning. Undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet beslutar om beviljandet av understöd inom sina egna ansvarsområden. I paragrafens 2 mom. föreskrivs det dessutom om Social- och hälsoorganisationernas understödscentral, som är verksam i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet, och om centralens uppgifter.

Det föreslås att paragrafen upphävs, eftersom Veikkaus Ab:s avkastning i och med den nya finansieringsmodellen inte längre används till understöd som beviljas av undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet eller till dessa ministeriers andra ändamål. Ministerierna i fråga beslutar även i fortsättningen om beviljande av statsunderstöd och statsandelar inom ramen för de anslag som anges i statsbudgeten. Bestämmelser om Social- och hälsoorganisationernas understödscentral och dess uppgifter ska i fortsättningen utfärdas i den föreslagna nya lagen om finansiering för social- och hälsoorganisationer. I fråga om den lagen har det lämnats en separat regeringsproposition som har beretts vid social- och hälsovårdsministeriet.

20 a §. Delegationen för social- och hälsoorganisationernas understödsärenden. I den gällande paragrafen föreskrivs det att delegationen för social- och hälsoorganisationernas understödsärenden och dess bedömnings- och understödssektion är sakkunnigorgan för social- och hälsovårdsministeriet vid beredningen av understöd. Paragrafen föreslås bli upphävd. I fortsättningen ska bestämmelser om delegationen för understödsärenden utfärdas i den föreslagna nya lagen om finansieringen av föreningar och stiftelser inom social- och hälsovården.

21 §. Outdelad avkastning. I den gällande paragrafen föreskrivs det om möjligheten att årligen lämna högst 20 procent av den avkastning som är avsedd för respektive ändamål outdelad. Det belopp som inte delats ut ska delas ut inom fem år. Paragrafen föreslås bli upphävd. I den nya finansieringsmodell där Veikkaus Ab:s avkastning i enlighet med den föreslagna 17 § tas in som allmänna medel i statsbudgeten behövs inte bestämmelserna om outdelad avkastning.

I lagen föreslås det ingå en övergångsbestämmelse om att avkastningen av de penningspel som Penningautomatföreningen anordnat innan 2017 ska delas ut som statsunderstöd för främjande av hälsa och social välfärd före utgången av 2026.

22 §. Kostnader för understödsverksamheten. I den gällande paragrafen föreskrivs det om att den avkastning som är avsedd för att främja hälsa och social välfärd kan användas för de personalkostnader och andra kostnader som föranleds av verksamheten vid Social- och hälsoorganisationernas understödscentral. Det föreskrivs även om att Veikkaus Ab är skyldig att ersätta hälften av Social- och hälsoorganisationernas understödscentralers kostnader och att den avkastning som är avsedd för att främja hästuppfödning och hästsport kan användas för de kostnader som jord- och skogsbruksministeriet orsakas av beviljandet av understöd. Paragrafen föreslås bli upphävd. I fortsättningen kommer Social- och hälsoorganisationernas understödscentralers finansiering att i sin helhet täckas som en statlig utgift under ett moment under social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel. Också jord- och skogsbruksministeriets kostnader ska täckas med anslag under ett moment under ministeriets huvudtitel.

23 §. *Lagstiftning som ska tillämpas på de understöd som delas ut av avkastningen.* Enligt den gällande paragrafen ska statsunderstödslagen tillämpas på de understöd som delas ut från Veikkaus Ab:s avkastning, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. På de statsunderstöd och statsandelar som beviljas av undervisnings- och kulturministeriet tillämpas dessutom lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. Paragrafen föreslås bli upphävd. I understödsverksamhet enligt den nya finansieringsmodellen tillämpas fortfarande statsunderstödslagen samt när det gäller undervisnings- och kulturministeriet även lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och de sektorspecifika speciallagarna om forskning, konst, idrott och ungdomsarbete. Dessutom kommer den föreslagna nya lagen om finansieringen av föreningar och stiftelser inom social- och hälsovården och nya lagen om understöd för främjande av hästuppfödning och hästsport att tillämpas.

Det föreslås att det i lagen tas in övergångsbestämmelser om den lagstiftning som ska tillämpas på ansökningar som är anhängiga vid social- och hälsovårdsministeriet, Social- och hälsoorganisationernas understödscentral och jord- och skogsbruksministeriet vid ikraftträdandet av lagen och på understöd som har beviljats av social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet före ikraftträdandet av lagen.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

I denna proposition föreslås det att 19 § i lotterilagen upphävs. Samtidigt upphävs den med stöd av paragrafen utfärdade statsrådsförordning där det föreskrivs om förfarandet för redovisning av Veikkaus Ab:s avkastning. I fortsättningen behöver det inte längre föreskrivas om redovisningen av avkastningen genom förordning av statsrådet, eftersom avkastningen ska intäktsföras på statens inkomstkonto istället för att redovisas till tre olika ministerier.

I propositionen föreslås det att 17 b § om avkastning avsedd för att främja hälsa och social välfärd, 20 § om beslut om fördelningen av avkastningen och 20 a § om delegationen för social- och hälsoorganisationernas understödsärenden upphävs. Till följd av upphävandet av paragraferna upphävs också de förordningar av statsrådet som har utfärdats med stöd av dem. Avsikten är att motsvarande bemyndiganden att utfärda förordning ska ingå i den nya lagen om finansieringen av föreningar och stiftelser inom social- och hälsovården. Det föreslås inga ändringar i lotterilagens 42 a § där det föreskrivs om delegationen för penningspelsärenden. Statsrådets förordning om delegationen för penningspelsärenden behöver till följd av den nya finansieringsmodellen dock ändras så att företrädare för undervisnings- och kulturministeriet, jord- och skogsbruksministeriet och samfund som erhåller bistånd från penningspelsverksamhets intäkter inte i fortsättningen är medlemmar i delegationen. Det är fortfarande nödvändigt att social- och hälsovårdsministeriet är medlem, eftersom ministeriet enligt 52 § i lotterilagen har uppgifter som hänför sig till uppföljning, forskning och bedömning av skadeverkningarna av penningspel. Med tanke på den breda sakkunskapen om förebyggande och minskning av skadeverkningarna av penningspel är det motiverat att förutom myndigheter även sakkunniga vid organisationer för förebyggande av skadeverkningar av penningspel deltar i delegationens arbete. Avsikten är att ändringarna av statsrådets förordning ska beredas senare så att den ändrade förordningen träder i kraft samtidigt som den föreslagna lagen.

9 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 januari 2024, samtidigt som de andra lagförslag som har samband med den nya finansieringsmodellen.

Det föreslås att det i lagen tas in en övergångsbestämmelse, enligt vilken Veikkaus Ab:s avkastning för 2023 ska redovisas i enlighet med de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av

den föreslagna lagen. På redovisningen av avkastningen för 2023 tillämpas sålunda den gällande 19 § och den förordning av statsrådet som utfärdats med stöd av den. Enligt 2 § i den förordningen ska Veikkaus Ab inom en månad från det att bokslutet fastställts såsom räkenskapsperiodens avkastning redovisa räkenskapsperiodens vinst.

I samband med sammanslagningen av penningssammanslutningarnas penningsspelsverksamheter vid ingången av 2017 redovisades den avkastning av penningsspelsverksamheten som flutit in före sammanslagningen till de ministerier som fördelar avkastningen. I enlighet med det som beskrivs i avsnitt 2.2.2.2 övergick då sammanlagt cirka 400 miljoner euro i avkastning av penningsspelsverksamhet från Penningautomatföreningen till social- och hälsovårdsministeriet. Avkastningen ska med stöd av övergångsbestämmelsen i lotterilagen användas inom tio år, det vill säga senast den 31 december 2026. Den 31 december 2021 fanns cirka 176 miljoner euro av Penningautomatföreningens outdelade avkastning kvar. Avsikten är att resten av Penningautomatföreningens outdelade avkastning ska beviljas föreningar och stiftelser i form av statsunderstöd för främjande av hälsa och social välfärd under 2024–2026. Det föreslås att en övergångsbestämmelse om outdelad avkastning tas in i lagen.

Det föreslås dessutom att det i lagen tas in övergångsbestämmelser om vilken lagstiftning som ska tillämpas på ansökningar som blivit anhängiga vid social- och hälsovårdsministeriet, Social- och hälsoorganisationernas understödscentral och jord- och skogsbruksministeriet före ikraftträdandet av lagen och på understöd som har beviljats av social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet före ikraftträdandet av lagen.

På understöd som social- och hälsovårdsministeriet beviljat före ikraftträdandet av lagen om ändring av lotterilagen tillämpas de bestämmelser som gällde vid tidpunkten för beviljande av understödet samt villkoren i understödsbeslutet. På ansökningar som är anhängiga vid social- och hälsovårdsministeriet eller Social- och hälsoorganisationernas understödscentral vid ikraftträdandet av lagen om ändring av lotterilagen ska tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. På betalning av understöd, bokföring och revision samt redovisning av användningen av understöd ska dock tillämpas den lagstiftning som gäller efter ikraftträdandet, det vill säga statsunderstödslagen, den statsrådsförordning som utfärdats med stöd av 8 § i den lagen, den föreslagna nya lagen om finansieringen av föreningar och stiftelser inom social- och hälsovården samt de bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Enligt social- och hälsovårdsministeriets bedömning är det med tanke på tryggheten av finansieringen för föreningar och stiftelser viktigt att de ansökningar som mottagits 2023 före lagens ikraftträdande behandlas så snart som möjligt vid ingången av 2024 utan nytt ansökningsförfarande. Det är dock ändamålsenligt att övergå till att tillämpa de nya bestämmelserna på utbetalningen av understöd, bokföringen och revisionen samt på redovisningen av användningen av understöd.

På understöd som jord- och skogsbruksministeriet beviljat före ikraftträdandet av lagen tillämpas de bestämmelser som gällde vid tidpunkten för beviljande av understödet samt villkoren i understödsbeslutet. I lagen föreslås dessutom en övergångsbestämmelse enligt vilken på ansökningar som är anhängiga vid jord- och skogsbruksministeriet vid ikraftträdandet av ändringen av lotterilagen ska tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. Övergångsbestämmelsen behövs för att säkerställa att de understöd som beviljats för främjande av hästuppfödning och hästsport kan slutföras i enlighet med den lagstiftning som gällde vid tidpunkten för ansökan.

10 Verkställighet och uppföljning

Ändringarna av lotterilagen är sådana nödvändiga ändringar som den nya finansieringsmodell som har beretts i parlamentariskt samarbete förutsätter. Ett av målen med det spelpolitiska program som publicerades i maj 2022 är enhetlig styrning av anordnandet av penningspel och en därtill hörande åtgärd för att se till att det inte finns något mål för storleken av avkastningen av penningspel och att avkastningen inte styr den finländska penningspelspolitiken i framtiden. Vid genomförandet av det spelpolitiska programmet är avsikten att följa och utvärdera hur väl den nya finansieringsmodellen fungerar i fråga om att förebygga och minska de skadeverkningar som penningspel ger upphov till. Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 10 oktober 2022 en styrgrupp som följer och samordnar utarbetandet av genomförandeplanen för det spelpolitiska programmet och inledandet av genomförandet av planen.

Den nya så kallade beslutsbaserade finansieringsmodellen grundar sig på statsbudgeten och ramförfarandet samt på social- och hälsovårdsministeriets och jord- och skogsbruksministeriets ramlagar. Enligt samförståndsprogrammet är det motiverat att i den nya finansieringsmodellen tillsätta en parlamentarisk delegation för att följa upp den finansiering som beviljas allmännyttiga sammanslutningar och utvecklingen av verksamheten. Delegationen ska också kunna ordna samråd och ge utlåtanden om utvecklingen av allmännyttiga sammanslutningar verksamhetsförutsättningar och de resurser som den offentliga sektorn anvisar dem. Statsrådet ska tillsätta en parlamentarisk delegation för en riksdagsperiod åt gången. Statsrådets kansli har svarat för beredningen av tillsättandet av en parlamentarisk delegation.

11 Samband med andra propositioner

Propositionen har samband med sådana regeringspropositioner om den nya finansieringsmodellen som beretts vid undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet. I lotterilagen upphävs bestämmelserna om fördelningen av Veikkaus Ab:s avkastning och i fortsättningen föreskrivs det till behövliga delar om understödsförfarandena i den föreslagna nya lagen om finansieringen av föreningar och stiftelser inom social- och hälsovården och föreslagna nya lagen om lagen om understöd för främjande av hästuppfofning och hästsport. Avsikten är att de lagförslag som gäller den nya finansieringsmodellen ska behandlas i riksdagen samtidigt som propositioner som är direkt avhängiga av varandra.

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I propositionen föreslås det inte att bestämmelserna om penningspelsverksamheten ändras, utan endast lotterilagens bestämmelser om Veikkaus Ab:s avkastning, dess ändamål och understödsförfarandet. I fortsättningen föreskrivs det till behövliga delar om understödsförfaranden i annan lagstiftning.

Lotterilagen har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 23/2000 rd). Utskottet konstaterade då att hasardspel jämfört med andra typer av lotterier är förknippade med så mycket större risker för sociala konsekvenser, missbruk och åsidosättande av rättssäkerheten att ett reglerings- och tillståndsförfarande baserat på ensamrätt kan anses vara acceptabelt med avseende på grundlagen och att den långt gående begränsningen av näringsfriheten till följd av ensamrätten inte strider mot de krav på proportionalitet som måste ställas på begränsningen. Grundlagsutskottet har gett ett utlåtande om en revidering av lotterilagen som trädde i kraft den 1 januari 2022 (GrUU 46/2021 rd). Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande att det finns godtagbara grunder för de föreslagna bestämmelserna, men att förvaltningsutskottet ändå bör bedöma omsorgsfullt om propositionens mål kan nås med medel som ingriper mindre i näringsfriheten.

Grundlagsutskottet framförde konstitutionella anmärkningar om det föreslagna 14 b § om marknadsföring av penningspel och om det föreslagna 62 1 § 2 mom. 2 punkten om spärning av betalningsrörelse. Grundlagsutskottet ansåg dessutom att det är viktigt att statsrådet även i fortsättningen noggrant följer utvecklingen av Europeiska unionens lagstiftning och rättspraxis i fråga om penningspelsverksamhet och bedömer det finländska systemets förenlighet med det.

Lagförslaget är av betydelse med tanke på riksdagens budgetmakt som förskrivs i 83 § i grundlagen. Vid stiftande av lotterilagen ansåg grundlagsutskottet att de föreslagna bestämmelserna i lotterilagens 17 § 1 mom. och 18 § 1 punkten i sak begränsar den budgetmakt som riksdagen har genom grundlagen. Enligt grundlagsutskottet innebar lagförslaget en uttrycklig begränsning av de befogenheter som riksdagen har genom grundlagen, men visserligen bara till att användningsändamålen för anslaget räknas upp i lagen. Utskottet menade att det vore lämpligare att i lag förskriva om hur avkastningen ska fördelas mellan användningsändamålen eller låta riksdagen besluta om frågan i det årliga budgetförfarandet. Utskottet förordade att ta in bestämmelser om saken i lagen (GrUU 23/2000 rd).

Den nya finansieringsmodellen som föreslås stärker riksdagens budgetmakt. Lotterilagen föreskriver inte längre om ändamålen för Veikkaus Ab:s avkastning, utan avkastningen tas in som allmänna medel i statsbudgeten. Den verksamhet som för närvarande finansieras med Veikkaus Ab:s avkastning ska i fortsättningen finansieras med allmänna budgetmedel inom utgiftsramen. Riksdagen beslutar sålunda årligen, i samband med behandlingen av statsbudgeten, om ändamålen för och nivån på anslagen. Allokeringen av offentliga medel och jämförelser mellan dem kan genomföras mer transparent än tidigare.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lotterilagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lotterilagen (1047/2001) 17 a–17 c, 18–20, 20 a och 21–23 §, sådana de lyder, 17 a–17 c, 18, 20, 20 a och 21–23 § i lag 1286/2016 och 19 § i lag 1284/2021, samt
ändras 1 § 2 mom. samt 17 och 53 §, sådana de lyder, 1 § 2 mom. och 17 § i lag 1286/2016 och 53 § i lag 1284/2021, som följer:

1 §

Lagens tillämpningsområde och syfte

Syftet med denna lag är att garantera rättsskyddet för dem som deltar i lotterier, att hindra oegentligheter och brott i samband med lotterier och att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som deltagande i lotterier ger upphov till.

17 §

Upptagande av Veikkaus Ab:s avkastning i statsbudgeten och redovisning av avkastningen

I statsbudgeten tas varje år för användning in ett anslag som motsvarar vinsten enligt Veikkaus Ab:s senast fastställda bokslut.

Veikkaus Ab ska redovisa den vinst som avses i 1 mom. som intäkt till staten.

Veikkaus Ab ska inom en månad från fastställandet av bokslutet lämna finansministeriet, statsrådets kansli, inrikesministeriet och Polisstyrelsen en redogörelse för den avkastning som redovisats.

53 §

Upplysningar som lämnas av Veikkaus Ab

Veikkaus Ab ska varje år lämna sin verksamhetsplan, sin budget för det följande året samt sina bokslutshandlingar omedelbart när de blivit färdiga till finansministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och Polisstyrelsen.

Veikkaus Ab ska varje år lämna inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och Polisstyrelsen en berättelse om hur bolagets spelverksamhet har utvecklats och om de åtgärder det har vidtagit för att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som spelandet ger upphov till.

Veikkaus Ab får trots sekretessbestämmelserna för vetenskaplig forskning lämna ut uppgifter som gäller bolagets kunder och deras spelande, om mottagaren av upplysningarna enligt dataskyddslagstiftningen har rätt att behandla dessa uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På redovisningen av Veikkaus Ab:s avkastning för 2023 tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.

Avkastning som vid ikraftträdandet av denna lag fortfarande är outdelad och som härrör sig till penningautomatspel, kasinospel och kasinoverksamhet som anordnats före den 1 januari 2017 ska beviljas som statsunderstöd till föreningar och stiftelser för främjande av hälsa och social välfärd före utgången av 2026.

På understöd som social- och hälsovårdsministeriet beviljat före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid tidpunkten för beviljandet av understödet samt villkoren i understödsbeslutet. På de ansökningar som vid ikraftträdandet av denna lag är anhängiga vid social- och hälsovårdsministeriet och Social- och hälsoorganisationernas understödscentral tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. På utbetalning, bokföring och revision av understöd samt på redovisning över användningen av understöd tillämpas dock de bestämmelser som gäller efter ikraftträdandet av lagen.

På understöd som jord- och skogsbruksministeriet beviljat före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid tidpunkten för beviljandet av understödet samt villkoren i understödsbeslutet. På ansökningar som vid ikraftträdandet av denna lag är anhängiga vid jord- och skogsbruksministeriet tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Helsingfors den 10 november 2022

Statsminister

Sanna Marin

Inrikesminister Krista Mikkonen

Lag

om ändring av

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lotterilagen (1047/2001) 17 a–17 c, 18–20, 20 a och 21–23 §, sådana de lyder, 17 a–17 c, 18, 20, 20 a och 21–23 § i lag 1286/2016 och 19 § i lag 1284/2021, samt ändras 1 § 2 mom. samt 17 och 53 §, sådana de lyder, 1 § 2 mom. och 17 § i lag 1286/2016 och 53 § i lag 1284/2021, som följer:

Gällande lydelse

1 §

Lagens tillämpningsområde och syfte

I denna lag föreskrivs det om anordnande av lotterier och tillsynen över anordnandet, Veikkaus Ab:s verksamhet och begränsningar i verksamheten, redovisningen av avkastningen och de ändamål för vilka avkastningen kan användas samt tillsynen över användningen av avkastningen.

Syftet med denna lag är att garantera rättskyddet för dem som deltar i *allmännyttig lotteriverksamhet*, att hindra oegentligheter och brott i samband med lotterier och att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som deltagande i lotterier ger upphov till.

Denna lag gäller inte utlovande av slumpartade förmåner vid marknadsföring, om det för erhållande av förmånen inte krävs någon annan motprestation än köp av en nyttighet eller anbud om köp.

17 §

Avkastningens ändamål

Av Veikkaus Ab:s avkastning ska

- 1) 53 procent användas för att främja idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete,
- 2) 43 procent användas för att främja hälsa och social välfärd,

Föreslagen lydelse

1 §

Lagens tillämpningsområde och syfte

Syftet med denna lag är att garantera rättskyddet för dem som deltar i lotterier, att hindra oegentligheter och brott i samband med lotterier och att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som deltagande i lotterier ger upphov till.

17 §

Upptagande av Veikkaus Ab:s avkastning i statsbudgeten och redovisning av avkastningen

I statsbudgeten tas varje år för användning in ett anslag som motsvarar vinsten enligt Veikkaus Ab:s senast fastställda bokslut.

Veikkaus Ab ska redovisa den vinst som avses i 1 mom. som intäkt till staten.

Gällande lydelse

3) 4 procent användas för att främja hästuppfödning och hästsport.

17 a §

Avkastning avsedd för att främja idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete

Av Veikkaus Ab:s avkastning som är avsedd för att främja idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete ska

- 1) 25 procent användas för att främja idrott och fysisk fostran,
- 2) 17,5 procent användas för att främja vetenskap,
- 3) 38,5 procent användas för att främja konst,
- 4) 9 procent användas för att främja ungdomsarbete,
- 5) 10 procent användas till de ändamål som föreskrivs i 1–4 punkten på det sätt som årligen närmare bestäms i statsbudgeten.

17 b §

Avkastning avsedd för att främja hälsa och social välfärd

Den avkastning som är avsedd för att främja hälsa och social välfärd ska användas för att bevilja allmännyttiga sammanslutningar och stiftelser med rättsförmåga understöd.

Inom ramen för det anslag som tas in i statsbudgeten kan den avkastning som är avsedd för att främja hälsa och social välfärd användas också för betalning av sådana ersättningar och kostnader som anges i 5 § i lagen om rehabilitering av frontveteraner (1184/1988), 8 § i lagen om rehabilitering för personer som tjänstgjort i vissa uppdrag under Finlands krig (1039/1997) och 6 d § i lagen om skada, ådragen i militärtjänst (404/1948).

Trots 6 § 1 mom. i statsunderstödslagen (688/2001) får understödet täcka det fulla beloppet av de totalkostnader som orsakas av den verksamhet eller det projekt som utgör föremål för statsunderstödet. Genom förordning

Föreslagen lydelse

Veikkaus Ab ska inom en månad från fastställandet av bokslutet lämna finansministeriet, statsrådets kansli, inrikesministeriet och Polisstyrelsen en redogörelse för den avkastning som redovisats.

(upphävs)

(upphävs)

Gällande lydelse

av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om understödets belopp.

Föreslagen lydelse

17 c §

Avkastning avsedd för att främja hästuppfödning och hästsport

Av den avkastning som är avsedd för att främja hästuppfödning och hästsport ska minst 95 procent anvisas till centralorganisationen för travsport och hästuppfödning och till dess medlemssammanslutningar.

Centralorganisationen för travsport och hästuppfödning ska för jord- och skogsbruksministeriet lägga fram ett förslag till årlig plan för hur de understöd som beviljas av den andel som avses i 1 mom. ska fördelas till olika understödstagare och ändamål.

Avtal som avses i 7 § 2 mom. i statsunderstödslagen behöver inte ingås, om uppfödningssöd beviljas hästens ägare under ledning av centralorganisationen för travsport och hästuppfödning.

(upphävs)

18 §

Upptagande av avkastningen i statsbudgeten

I statsbudgeten tas varje år in anslag som uppskattas motsvara Veikkaus Ab:s vinst under räkenskapsperioden i fråga och de medel som återgår för ny utdelning.

Anslagen tas i enlighet med förhållandet mellan de ändamål som föreskrivs i 17 § in i statsbudgeten under undervisnings- och kulturministeriets, social- och hälsovårdsministeriets samt jord- och skogsbruksministeriets moment.

(upphävs)
(se 17 §)

19 §

Redovisning av avkastningen

Veikkaus Ab ska i enlighet med förhållandet mellan de ändamål som anges i 17 § redovisa sin avkastning till det ministerium som enligt vad som föreskrivs ska behandla ärenden som

(upphävs)
(se 17 §)

Gällande lydelse

gäller fördelningen av avkastningen för respektive ändamål.

Genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om redovisningsförfarandet.

20 §

Beslut om fördelningen av avkastningen

Beslut om beviljande av de understöd och statsandelar som delas ut av avkastningen till främjande av idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete fattas av undervisnings- och kulturministeriet.

Beslut om beviljande av de understöd som delas ut av avkastningen till främjande av hälsa och social välfärd och om återkrav av understöd fattas av social- och hälsovårdsministeriet. I anslutning till social- och hälsovårdsministeriet finns Social- och hälsoorganisationernas understödscentral, som sköter beredning, utbetalning, uppföljning och övervakning av understöden. Understödscentralen kan på ansökan av en understödstagare av särskilda skäl göra mindre ändringar av teknisk art i ett understödsbeslut, förlänga understödets användningstid och överföra understödet till ett annat allmännyttigt samfund eller en annan allmännyttig stiftelse med rättsförmåga. Understödscentralen får också besluta om avbrott i utbetalningen. Den ansvarar för att social- och hälsovårdsministeriets beslut om att bevilja och återkräva understöd verkställs. Närmare bestämmelser om understödscentralens uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet.

Beslut om beviljande av de understöd som delas ut av avkastningen till främjande av hästuppfofning och hästsport fattas av jord- och skogsbruksministeriet.

20 a §

Delegationen för social- och hälsoorganisationernas understödsärenden

Delegationen för social- och hälsoorganisationernas understödsärenden och dess bedömnings- och understödssektion är sakkunnigorgan för social- och hälsovårdsministeriet vid

Föreslagen lydelse

(upphävs)

(upphävs)

Gällande lydelse

beredningen av understöd enligt 20 § 2 mom. Statsrådet tillsätter delegationen och sektionen för fyra år i taget.

Delegationen ska lämna utlåtanden till social- och hälsovårdsministeriet om strategierna och de strategiska riktlinjerna för understödsverksamhet för att främja hälsa och social välfärd och även utveckla och utvärdera understödspolitik och organisationsverksamheten. Delegationens bedömnings- och understödssektion ska lämna utlåtanden till social- och hälsovårdsministeriet om fördelningen av understöden för främjande av hälsa och social välfärd och även göra bedömningar av de understödda organisationernas verksamhet. Varken delegationens eller sektionens utlåtanden är bindande för social- och hälsovårdsministeriet.

Närmare bestämmelser om delegationens och sektionens uppgifter, sammansättning och tillsättande utfärdas genom förordning av statsrådet.

21 §

Outdelad avkastning

Årligen kan högst 20 procent av den avkastning som är avsedd för respektive i 17 § föreskrivet ändamål lämnas outdelat. Det belopp som inte delats ut ska delas ut inom fem år.

Beslut om outdelad avkastning fattas av statsrådet på förslag av det ministerium som ska behandla ärenden som gäller fördelningen av avkastningen för respektive ändamål.

Föreslagen lydelse

(upphävs)

22 §

Kostnader för understödsverksamheten

Den avkastning som är avsedd för att främja hälsa och social välfärd kan, utöver vad som föreskrivs i 17 b §, användas för de personalkostnader och andra kostnader som föranleds av verksamheten vid Social- och hälsoorganisationernas understödscentral. I statsbudgeten ska det varje år tas in anslag som uppskattas motsvara hälften av Social- och hälsoorganisationernas understödscentrals kostnader.

(upphävs)

Gällande lydelse

Veikkaus Ab ska ersätta social- och hälsovårdsministeriet för skillnaden mellan de faktiska kostnaderna för verksamheten vid Social- och hälsoorganisationernas understödscentral och anslaget i statsbudgeten.

Den avkastning som är avsedd för att främja hästuppfödning och hästsport kan användas för de kostnader som jord- och skogsbruksministeriet orsakas av beviljandet av understöd.

23 §

Lagstiftning som ska tillämpas på de understöd som delas ut av avkastningen

På de understöd som delas ut av Veikkaus Ab:s avkastning tillämpas statsunderstödslagen, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag.

På de statsunderstöd och statsandelar som beviljas av undervisnings- och kulturministeriet tillämpas dessutom lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009).

53 §

Upplysningar som lämnas av Veikkaus Ab

Veikkaus Ab ska varje år lämna sin verksamhetsplan, sin budget för det följande året samt sina bokslutshandlingar omedelbart när de blivit färdiga till det ministerium som behandlar ärenden som gäller fördelningen av avkastningen för respektive ändamål samt till finansministeriet, inrikesministeriet och Polisstyrelsen.

Bolaget ska varje år lämna det ministerium som behandlar ärenden som gäller fördelningen av avkastningen för respektive ändamål samt inrikesministeriet och Polisstyrelsen en berättelse om hur dess spelverksamhet har utvecklats och om de åtgärder det har vidtagit för att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som spelandet ger upphov till.

Veikkaus Ab får trots sekretessbestämmelserna för vetenskaplig forskning lämna ut uppgifter som gäller bolagets kunder och de-

Föreslagen lydelse

(upphävs)

53 §

Upplysningar som lämnas av Veikkaus Ab

Veikkaus Ab ska varje år lämna sin verksamhetsplan, sin budget för det följande året samt sina bokslutshandlingar omedelbart när de blivit färdiga till finansministeriet, inrikesministeriet, *social- och hälsovårdsministeriet* och Polisstyrelsen.

Veikkaus Ab ska varje år lämna inrikesministeriet, *social- och hälsovårdsministeriet* och Polisstyrelsen en berättelse om hur bolagets spelverksamhet har utvecklats och om de åtgärder det har vidtagit för att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som spelandet ger upphov till.

Veikkaus Ab får trots sekretessbestämmelserna för vetenskaplig forskning lämna ut uppgifter som gäller bolagets kunder och de-

Gällande lydelse

ras spelande, om mottagaren av upplysningarna enligt dataskyddslagstiftningen har rätt att behandla dessa uppgifter.

Föreslagen lydelse

ras spelande, om mottagaren av upplysningarna enligt dataskyddslagstiftningen har rätt att behandla dessa uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På redovisningen av Veikkaus Ab:s avkastning för 2023 tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.

Avkastning som vid ikraftträdandet av denna lag fortfarande är outdelad och som härrör sig till penningautomatspel, kasinospel och kasinoverksamhet som anordnats före den 1 januari 2017 ska beviljas som statsunderstöd till föreningar och stiftelser för främjande av hälsa och social välfärd före utgången av 2026.

På understöd som social- och hälsovårdsministeriet beviljat före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid tidpunkten för beviljandet av understödet samt villkoren i understödsbeslutet. På de ansökningar som vid ikraftträdandet av denna lag är anhängiga vid social- och hälsovårdsministeriet och Social- och hälsoorganisationernas understödscentral tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. På utbetalning, bokföring och revision av understöd samt på redovisning över användningen av understöd tillämpas dock de bestämmelser som gäller efter ikraftträdandet av lagen.

På understöd som jord- och skogsbruksministeriet beviljat före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid tidpunkten för beviljandet av understödet samt villkoren i understödsbeslutet. På ansökningar som vid ikraftträdandet av denna lag är anhängiga vid jord- och skogsbruksministeriet tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.
