

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Ehdotetuilla arpajaislain muutoksilla pyritään ehkäisemään rahapelite toimintaan liittyviä rikoksia ja sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja sekä varmistamaan yleishyödyllisen kansalaistoiminnan toimintaedellytykset. Ehdotetut muutokset koskevat rahapelijärjestelmää, rahapelien jaottelua ja rahapelite toiminnan ohjausta.

Esityksessä ehdotetaan siirryttäväksi nykyisestä muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään. Yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseen olisi valtion kokonaan omistamalla Veikkaus Oy:llä, julkisoikeudellisella Raha-automaattiyhdistyksellä ja hevosjalostus- ja raviurheilujärjestöjen keskusjärjestön kokonaan omistamalla Fintoto Oy:llä.

Rahapelien jaottelu olisi jatkossakin välineneutraalia eli kullakin rahapeliyhteisöllä olisi lähtökohtaisesti oikeus välittää toimialueeseensa kuuluvia rahapelejä myös sähköisesti ja toimeenpanna myös toimialueeseensa kuuluvia virtuaaliympäristössä toimeenpantavia rahapelejä. Hevoskohteisia rahapelejä saisi jatkossa toimeenpanna vain Fintoto Oy.

Valtiolla olisi määräysvalta Veikkaus Oy:n, Raha-automaattiyhdistyksen ja Fintoto Oy:n hallituksissa. Julkisen vallan harjoittaman rahapeliyhteisöjen ohjauksen yhteensovittamista varten ehdotetaan perustettavaksi neuvottelukuntatyypinen yhteistyöelin.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan rahapeliyhteisöjen nykyisen toimilupakauden päättyessä eli 1 päivänä tammikuuta 2012 lukien.

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Rahapelijärjestelmä

Rahapeliyhteisöt

Vuoden 1889 rikoslaki (39/1889) sisälsi alkuperäisessä muodossaan rahapelien totaalikiellon. Sitten rahapelejä on toimeenpantu Suomessa yksinoikeudella yli 70 vuotta. Yksinoikeusjärjestelyjen taustalla on ollut alusta alkaen rahapelite tuottojen käyttö yleishyödyllisen kansalaistoiminnan tarkoituksiin.

Raha-arpajaiset sallittiin vuonna 1926. Niitä toimeenpani aluksi Finanssilaitos Oy Suomalaisen Oopperan tukemiseksi ja vuodesta 1976 lähtien Veikkaus Oy. Veikkaus Oy aloitti veikkauspelien toimeenpanon vuonna 1940 ja vedonlyöntipelien toimeenpanon 1990-luvulla. Valtiovalta jakoi

veikkauspelien tuoton aluksi urheilua edistäviin tarkoituksiin ja sittemmin myös tieteen, taiteen ja nuorisokasvatuksen hyväksi. Veikkaus Oy:n (ent. Tippaustoimisto Oy) perustivat kolme urheilujärjestöä vuonna 1940. Yhtiön koko osakekanta myytiin valtiolle vuonna 1975.

Raha-automaatit tulivat Suomeen 1920-luvun puolivälissä. Vuonna 1933 oikeus raha-automaattien käytettävänä pitämiseen rajoitettiin vain hyväntekeväisyyttä tai muuta yleishyödyllistä toimintaa harjoittaville yhteisöille ja vuonna 1937 vain perustettavalle Raha-automaattiyhdistykselle. Raha-automaattiyhdistys aloitti kasinopelien toimeenpanon vuonna 1968 ja pelikasinotoiminnan vuonna 1991. Raha-automaattiyhdistyksen perustivat kahdeksan yleishyödyllistä järjestöä vuonna 1938. Raha-automaattiyhdistyksestä tuli julkisoikeudellinen yhdistys vuonna 1962. Yhdistykseen kuuluu nykyisin 99 sosiaali- ja terveystieteiden järjestöä.

Ravi- ja ratsastuskilpailuissa toimeenpantava totalisaattori sallittiin vuonna 1927 siitos-, ravi- ja ratsastusseurojen keskusjärjestöille. Merkittävä osa totalisaattorin tuotoista tuloutettiin alusta alkaen valtiolle käytettäväksi hevoskasvatukseen edistämiseen. Vuonna 1966 sallittiin myös raviradoilla toimeenpantava veikkauspeli. Hevosjalostuksen ja raviurheilun keskusjärjestöt yhdistyivät Suomen Hippos ry:ksi vuonna 1973. Suomen Hippos ry yhtiöitti totopelitoimintansa Fintoto Oy:ksi vuonna 2001.

Arpajaislain (1047/2001) 11 §:n mukaan rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi saadaan rahapelitoiminnan harjoittamista varten antaa rahapelilupa. Rahapelilupa voidaan antaa erikseen 1) raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien toimeenpanemiseen, 2) raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen ja pelikasinotoimintaan sekä 3) totopelien toimeenpanemiseen. Rahapelilupa annetaan yksinoikeutena siten, että 1-3 kohdassa tarkoitettuja arpajaisia varten annetaan kerrallaan vain yksi lupa. Lupa voidaan antaa enintään viideksi vuodeksi. Lain 12 §:n mukaan rahapelilupa voidaan antaa arpajaisia koskevan luvan antamisen yleisillä edellytyksillä rahapelitoiminnan harjoittamista varten perustetulle rahapeliyhteisölle. Yhtenä yleisenä edellytyksenä on, että arpajaisten toimeenpano ei ole yleisen edun kannalta ilmeisen epätarkoituksenmukaista. Valtioneuvoston asetuksella säädetään 2 kohdassa tarkoitettua toimintaa harjoittavan rahapeliyhteisön järjestysmuodosta ja hallinnosta. Edellä 1 kohdassa tarkoitettu lupa on annettu Veikkaus Oy:lle, 2 kohdassa tarkoitettu lupa Raha-automaattiyhdistykselle ja 3 kohdassa tarkoitettu lupa Fintoto Oy:lle. Nykyiset luvat ovat voimassa vuoden 2011 loppuun saakka.

Toimilupajärjestelmän muodosta huolimatta nykyinen rahapelijärjestelmä on tosiasiallisesti vakiintuneiden yksinoikeuksien järjestelmä, jossa toimiluvat toimivat lähinnä rahapeliyhteisöjen toiminnan ohjausinstrumentteina. Arpajaislakia aikanaan säädettäessä katsottiin, että rahapelilupaa ei olisi valvonnallisista ja luvan ohjausvaikutuksiin liittyvistä syistä johtuen tarkoituksenmukaista antaa toistaiseksi voimassa olevana (HE 197/1999 vp). Perustuslakivaliokunta arvioi järjestelmää yksinoikeuteen perustuvana sääntely- ja lupajärjestelmänä (PeVL 23/2000 vp).

Rahapelituottojen käyttö

Arpajaislain 17 §:n mukaan raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuotto käytetään urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Raha-automaattien, kasinopelien ja pelikasinotoiminnan tuotto käytetään terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Totopelien tuotto käytetään hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edistämiseen.

Rahapelien jaottelu

Arpajaislain 3 §:n 1-7 kohdan ja 62 §:n 1 momentin mukaan rahapelien sallitut toimeenpanomuodot ovat raha-arpajaiset, vedonlyöntipelit, veikkauspelit, raha-automaatit, kasinopelit, pelikasinotoiminta ja totopelit. Pelikasinotoiminta sisältää uhkapelielementin eli siinä mahdollinen häviö voi olla ilmeisessä epäsuhteessa ainakin jonkun osallistujan maksukykyyn. Uhkapeli on muuten erikseen kriminalisoitu rikoslain 17 luvun 16 §:ssä.

Rahapelien sallittujen toimeenpanomuotojen määrittely on perustunut reaaliympäristössä toimeenpantaviin peleihin. Säätely on kuitenkin lähtökohtaisesti välineneutraalia eli myös virtuaaliympäristössä toimeenpantaviin peleihin soveltuvaa.

Nettipelaamisen osuus pelaamisesta on jatkuvasti kasvanut. Veikkaus Oy:n osalta se on noin 20 prosenttia ja Fintoto Oy:n osalta noin 40 prosenttia. Raha-automaattiyhdistys ei ole toimeenpannut rahapelejä internetin välityksellä.

Rahapelitoiminnan ohjaus

Lainsäädäntö, lupaehdot ja pelisäännöt

Arpajaislain 10 §:n mukaan arpajaisia ei saa toimeenpanna siten, että niihin voidaan osallistua velaksi tai panttia vastaan. Lain 12 §:n 1 momentin mukaan rahapeliyhteisö ei saa harjoittaa muuta arpajaistoimintaa kuin rahapelitoimintaa. Lain 14 a §:ssä säädetään rahapelien ikärajaista, 14 b §:ssä rahapelien markkinoinnista sekä 15 §:ssä pelaamisen estämisestä ja kieltämisestä pelikasinossa. Lain 16 §:n 2 momentin mukaan raha-automaatit ja kasinopelit tulee sijoittaa valvottuun tilaan. Niitä ei tule sijoittaa tilaan, jossa niiden käyttäminen voi vaarantaa turvallisuutta tai aiheuttaa järjestyshäiriöitä.

Arpajaislain 13 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnon myöntämän rahapeliluvan tulee sisältää seuraavat rahapeliyhteisöjen toimintaa koskevat ehdot. Rahapeliyhteisö ei saa perustaa tai hankkia omistukseensa muita kuin rahapelitoimintaansa varten tarpeellisia yhtiöitä tai niiden osakkeita eikä luovuttaa näiden yhtiöiden osakkeita uudelle omistajalle ilman asianomaisen rahapeliyhteisön tuotonjakoasioita käsittelemään säädetyn ministeriön lupaa. Rahapeliyhteisö tai sen tytäryhtiö ei saa ilman edellä tarkoitettun ministeriön lupaa perustaa rahastoja tai tehdä kohdentamattomia varauksia taikka muuttaa niiden kirjanpidollista luonnetta, muuttaa osakepääomaansa, myöntää lainoja tai tehdä muita investointeja kuin toiminnan edellyttämiä käyttöoikeusinvestointeja. Rahapeliyhteisö ei saa jakaa osakkeenomistajilleen osinkoa voitostaan tai vapaasta omasta pääomastaan eikä jakaa jäsenilleen tai toimihenkilöilleen vastikkeetonta etua voitostaan tai ylijäämästään. Raha-arpajaisten, veikkaus- ja vedonlyöntipelien sekä totopelien toimeenpanemiseen annettavassa rahapeliluvassa tulee määrätä, kuinka suuri osuus kertyvistä pelimaksuista on maksettava pelaajille voittoina, miten voitot on pyöristettävä sekä miten perimättä jääneet voitot on jaettava. Raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien toimeenpanemiseen annettavassa rahapeliluvassa tulee lisäksi määrätä totopelejä toimeenpanevalle rahapeliyhteisölle ravikilpailujen tuloksia koskevien veikkauspelien myyntituotoista maksettavasta korvauksesta. Raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen ja pelikasinotoiminnan harjoittamiseen annettavassa rahapeliluvassa tulee olla määräykset raha-automaattien ja kasinopelien enimmäismäärästä sekä pelikasinoiden lukumäärästä ja sijaintipaikoista ja pelikasinoissa olevien kasinopelien lajeista, raha-automaattien ja kasinopelien enimmäismäärästä sekä pelikasinoiden aukioloajoista. Totopelien toimeenpanemiseen annettavassa rahapeliluvassa tulee lisäksi määrätä totopeleistä kertyvien pelipanosten kokonaismäärän jaosta valtion ja luvan saaneen rahapeliyhteisön kesken.

Arpajaislain 14 §:n mukaan sisäasiainministeriön vahvistamien pelisääntöjen tulee sisältää voitonjakoa ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset sekä raha-automaattien ja kasinopelien suurimmat sallitut pelipanokset. Raha-arpa-, veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien sääntöjen tulee lisäksi sisältää arvontaa koskevat määräykset. Rahapelien vahvistetut pelisäännöt on pidettävä maksutta yleisön saatavilla pelien toimeenpanijan toimipaikoissa ja pelien myyntipaikoissa.

Arpajaislaissa ei ole nimenomaista mainintaa mahdollisuudesta sisällyttää rahapelilupaan ja pelisääntöihin myös muita kuin lain 13 §:ssä ja 14 §:n 1 momentissa mainittuja rahapelijärjestelmän tarkoituksen toteuttamisen tai rahapelien toimeenpanon valvonnan kannalta tarpeellisia ehtoja ja määräyksiä. Varsinkin yksinoikeusjärjestelmässä tällaisten lupaehtojen ja pelisääntömääräysten asettaminen yksinoikeuden omaajille on katsottu kuitenkin mahdolliseksi. Erityisiä pelihaittariskejä omaaville pelilajeille, pelityypeille tai peleille on katsottu mahdolliseksi asettaa lupaehtoja ja pelisääntömääräyksillä myös laissa asetettuja yleisiä vaatimuksia tiukempia vaatimuksia.

Veikkaus Oy:n ja Raha-automaattiyhdistyksen voimassa oleviin rahapelilupiin lisättiin 4 päivänä helmikuuta 2010 sähköisesti välitettäviä rahapelejä koskevat yleiset ehdot ja määräykset. Niiden mukaan kullakin rahapeliyhteisöllä on lähtökohtaisesti oikeus välittää toimialueeseensa kuuluvia rahapelejä myös sähköisesti. Sähköisesti välitettävien rahapelien toimeenpanolle asetetaan seuraavat perusvaatimukset. Alle 18-vuotiaan ei saa antaa pelata sähköisesti välitettäviä rahapelejä. Sähköisesti välitettävien rahapelien pelaajan henkilöllisyys ja hänen asuinpaikkansa on todennettava pelaajan täysi-ikäisyyden ja muun valtion tai alueen lainsäädännön alueellisen soveltamisalan kunnioittamisen varmistamiseksi. Rahapeliyhteisön pelijärjestelmän on mahdollistettava valvontaviranomaisen valvontajärjestelmän siihen kytkeytyminen. Rahapeliyhteisön pelijärjestelmän on mahdollistettava sähköisesti välitettävien rahapelien osalta pelaamisen seuranta sekä peli- ja pelaajakohtaisten rajoitusten asettaminen. Rahapelilupiin tehtyjen lisäysten mukaan vahvistettavilla pelisäännöillä annetaan tarkempia pelilaji-, pelityyppi- tai pelikohtaisia määräyksiä pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämiseksi ja eri rahapeliyhteisöjen pelien riittävästi toisistaan eroamiseksi. Rahapeliyhteisön tulee liittää sähköisesti välitettävien rahapelien pelisääntöjen vahvistamista koskevaan hakemukseensa selvitys niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt pelihaittojen vähentämiseksi.

Rahapeliyhteisöjen ohjaus ja rahapelituottojen jako

Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Raha-automaattiyhdistys on julkisoikeudellinen yhdistys, jonka hallituksen puheenjohtajan, ensimmäisen varapuheenjohtajan ja viisi muuta jäsentä määrää valtioneuvosto ja toisen varapuheenjohtajan ja kuusi muuta jäsentä yhdistyksen kokous. Fintoto Oy on raviurheilun ja hevoskasvatuksen valtakunnallisen keskusjärjestön Suomen Hippos ry:n kokonaan omistama osakeyhtiö. Suomen Hippos ry:n jäseninä ovat hevosjalostusliitot, raviradat, paikalliset ravi- ja ratsastusseurat sekä eräät muut hevosurheilun yhteisöt.

Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta on säädetty erillisessä laissa (1368/2007) ja määrätty valtion omistajapolitiikkaa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä (7.6.2007). Valtion omistajaohjaukseen sisältyvät yleiset omistajaohjaukselliset ja erityistehtävää hoitavien yritysten osalta lisäksi erityiset toimialakohtaiset ohjaukselliset elementit. Veikkaus Oy kuuluu erityistehtävää hoitaviin yrityksiin.

Osakeyhtiöiden osalta osakeyhtiölain (624/2006) 5 ja 6 luku määrittelevät yhtiön toimitusjohtajan, hallituksen, hallintoneuvoston ja yhtiökokouksen roolit. Lain 6 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan yhtiöllä on oltava hallitus. Sillä voi olla myös toimitusjohtaja ja hallintoneuvosto. Lain 6 luvun 8 §:n mukaan hallitukseen on valittava yhdestä viiteen varsinaista jäsentä, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Jos hallituksessa on useita jäseniä, sille on valittava puheenjohtaja. Puheenjohtajan valitsee hallitus, jos hallitusta valittaessa ei ole päätetty toisin tai yhtiöjärjestyksessä ei määrätä toisin. Lain 6 luvun 9 §:n mukaan yhtiökokous valitsee hallituksen jäsenet, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä, että hallintoneuvosto valitsee jäsenet. Yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että vähemmän kuin puolet hallituksen jäsenistä valitaan muussa järjestyksessä. Lain 6 luvun 20 §:n 1 momentin mukaan hallitus valitsee toimitusjohtajan. Lain 6 luvun 21 §:n 1 momentin hallintoneuvostosta määrätään yhtiöjärjestyksessä. Yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että hallintoneuvosto valitsee hallituksen. Lain 6 luvun 23 §:n mukaan hallintoneuvostossa on oltava vähintään kolme jäsentä. Toimitusjohtaja tai hallituksen jäsen ei saa olla hallintoneuvoston jäsen. Hallintoneuvostolle on valittava puheenjohtaja. Puheenjohtajan valitsee hallintoneuvosto, jos hallintoneuvostoa valittaessa ei ole päätetty tai yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Yhdistyslain (503/1989) 2 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan yhteisöön, joka on lailla tai asetuksella järjestetty erityistä tarkoitusta varten, vain sikäli kuin niin on erikseen säädetty. Raha-automaattiyhdistyksestä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1169/2001) on säännöksiä tuon julkisoikeudellisen yhdistyksen järjestysmuodosta. Raha-automaattiyhdistykseen ei sovelleta yhdistyslakia.

Valtion talousarvioon otettavat määrärahat perustuvat Raha-automaattiyhdistyksen osalta edelliseen tilikauteen ja Veikkaus Oy:n ja Fintoto Oy:n osalta kuluvaan tilikauteen. Totopelit ja raviveikkaukset synnyttävät valtiolle tuloutettavan valtion osuuden lisäksi tuoton suoraan raviurheilu- ja hevoskasvatusalalle, joka sekin käytetään arpajaislain 17 §:n mukaisesti hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edistämiseen.

Veikkaus Oy:n tuottojen käytön jakautumisesta säädetään erillisellä lailla (1054/2001). Tuotot sisällytetään tämän mukaisesti valtion talousarvioon opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kohdalle. Tuottojen käytöstä ja siihen liittyvästä päätöksentekomenettelystä on erillisiä säännöksiä tuettavia aloja koskevissa säädöksissä.

Raha-automaattiyhdistys tekee valtioneuvostolle jakehdotuksen sen tuotoista jaettavien avustusten jaosta. Avustusten jaosta päättää valtioneuvosto. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa ja valvoo Raha-automaattiyhdistyksen jakehdotuksen valmistelumenettelyä.

Valtion osuus totopelien tuotoista on määritelty valtioneuvoston Fintoto Oy:lle antamassa rahapeliluvassa ja se vaihtelee pelimuodoittain 2,5 prosentista 5 prosenttiin totopelien kokonaisvaihdosta. Valtion osuus sisällytetään valtion talousarvioon maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan kohdalle. Maa- ja metsätalousministeriö päättää valtion osuuden käytöstä totopelien tuottojen käyttämisestä hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edistämiseen annetun lain (1055/2001) mukaisesti.

Viranomaistoiminnan organisointi

Rahapeleihin, muihin arpajaisiin ja rahankeräyksiin liittyvien lupa- ja valvontaviranomaistehtävien on katsottu meillä kuuluvan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyen sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Rahapeleihin, samoin kuin muihin riippuvuutta aiheuttaviin tuotteisiin alkoholiin ja tupakkaan, liittyvien haittojen ehkäisytehtävien on katsottu kuuluvan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. Rahapeliyhteisöjen tuotonjakotehtävät jakautuvat opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön

kesken. Rahapelituottojen suuren taloudellisen merkityksen vuoksi ne liittyvät myös valtiovarainministeriön tehtäviin. Valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden yleinen omistajapolitiikka kuuluu valtioneuvoston kanslian toimialaan.

Rahapeliluvat antaa valtioneuvoston yleisistunto sisäasiainministeriön esittelystä. Sisäasiainministeriö vahvistaa rahapelien pelisäännöt. Rahapeleihin, muihin arpajaisiin ja rahankeräyksiin liittyvät keskushallintotason valvontaviranomaistehtävät hoitaa Poliisihallituksen lupapalveluyksikön Riihimäelle sijoitettu arpajaishallinnon vastuualue. Rahapeliasioita ei hoideta paikallishallintotasolla. Paikallishallintotasolla muita arpajaisia ja rahankeräyksiä koskevat lupa- ja valvonta-asiat kuuluvat poliisilaitosten tehtäviin.

1.2 Euroopan yhteisön oikeus

Euroopan yhteisön perustamissopimus ei sisällä määräyksiä, jotka nimenomaisesti koskisivat mahdollisuutta rahapelitoimintaa koskevan kansallisen yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämiseen. Jäsenvaltioiden kansallisten rahapelimonopoliin suhdetta yhteisön oikeuteen on oikeuskäytännössä arvioitu EY-sopimuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta (EY 28 artikla), sijoittautumisoikeutta (EY 43 artikla) ja palvelujen tarjoamisen vapautta (EY 49 artikla) koskevien määräysten perusteella.

Rahapelitoiminta, mukaan luettuina arpajaiset ja vedonlyönti, jätettiin palveluista sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY soveltamisalan ulkopuolelle tällaisen toiminnan erityisluonteen vuoksi. Sen katsottiin edellyttävän jäsenvaltioilta yleistä järjestystä koskevia ja kuluttajia suojelevia toimenpiteitä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arpajaisia ja muita rahapelejä koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan palvelujen tarjoamisen vapauden (tai sijoittautumisoikeuden taikka tavaroiden vapaan liikkuvuuden) rajoitukset voivat olla perusteltuja, jos a) niitä voidaan perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä (kuluttajansuoja, petosten ehkäisy ja ongelmapelaamisen ehkäiseminen), b) ne ovat omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän toteuttamisen, c) ne eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen päämäärän saavuttamiseksi, ja d) niitä sovelletaan ilman syrjintää (C-243/01).

Rahapelejä koskeva lainsäädäntö kuuluu alueisiin, joilla on huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä moraalisten, uskonnollisten ja kulttuuristen näkökohtien osalta. Koska alaa ei ole yhdenmukaistettu yhteisössä, jokaisen jäsenvaltion on arvioitava näillä alueilla omien arvoarvostelmiensa mukaisesti, mitä vaatimuksia on asetettava kyseisten intressien suojaamiseksi. Yksin sillä seikalla, että tietty jäsenvaltio on ottanut käyttöön erilaisen suojajärjestelmän kuin jokin toinen jäsenvaltio, ei ole merkitystä arvioitaessa kyseisten säännösten tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta. Näitä on arvioitava ottaen ainoastaan huomioon kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten tavoittelemat päämäärät ja se suojan taso, jonka tämä jäsenvaltio haluaa suojata. Jäsenvaltiot voivat näin ollen vahvistaa vapaasti rahapelialan politiikkansa tavoitteet ja tarvittaessa määritellä täsmällisesti tavoitellun suojan tason. Niiden asettamien rajoitusten on kuitenkin täytettävä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset niiden oikeasuhteisuuden osalta (C-42/07).

Rajoituksilla tulee aidosti ja johdonmukaisesti pyrkiä niille asetettuihin tavoitteisiin sekä niiden tulee olla välttämättömiä ja oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden. Oikeuskäytännössä on katsottu, että luvattomia eli kiellettyjä pelejä pelaavien ja vetoa lyövien pelaajien houkuttelemiseksi luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin luvan saaneiden toimijoiden on muodostettava luotettava, mutta samanaikaisesti houkutteleva vaihtoehto kielletylle toiminnalle,

mikä itsessään voi merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuista mainontaa ja turvautumista uusiin jakelutekniikoihin (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04).

Mikäli järjestely täyttää edellä mainitut rajoitusten hyväksyttävyydelle asetetut edellytykset (yleiseen etuun liittyvä pakottava syy, tehokkuus, suhteellisuus ja syrjimättömyys), rahapelin toteuttaminen voidaan jäsenvaltiossa antaa tietyn yksinoikeusyhteisön tehtäväksi. Tämä mahdollisuus on tunnustettu erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Läärä antamassa tuomiossa, joka koski Raha-automaattiyhdistyksen raha-automaattitoimintaa (C-124/97). Myös EFTA:n tuomioistuin on katsonut Norjan raha-automaattitoimintaa koskevan, suoraan lainsäädäntöön perustuvan yksinoikeusjärjestelmän täyttävän yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset (E-1/06). Norjan arpajaislain 15 §:n mukaan raha-automaattien käytettävänä pitämistä voi harjoittaa rahapelilain 3 §:ssä mainittu rahapeliyhteisö. Rahapelilain 3 §:n mukaan rahapeliyhteisönä toimii valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Portugalilaista yleishyödyllistä toimintaa harjoittavaa hallinnollista oikeushenkilöä Santa Casaa koskevassa ratkaisussaan yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että yksinoikeuden myöntäminen pelien pelattava pitämiseen internetin välityksellä yhdelle toimijalle, jota julkinen valta valvoo tiiviisti, voi mahdollistaa sen, että pelitoiminnan harjoittaminen saadaan kanavoitua valvotun järjestelmän alaiseksi, ja sitä voidaan pitää sopivana kuluttajien suojaamiseksi palvelujen tarjoajien petoksilta (C-42/07).

Internetissä tarjottujen rahapelien alaa ei ole yhdenmukaistettu yhteisössä. Jäsenvaltiolla on näin ollen oikeus katsoa, että yksinomaan sitä seikkaa, että toimija tarjoaa laillisesti tämän alan palveluja internetin välityksellä toisessa jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut ja jossa toimijaan lähtökohtaisesti jo sovelletaan laissa säädettyjä edellytyksiä ja jonka toimivaltaiset viranomaiset valvovat sitä, ei voida pitää riittävänä takeena siitä, että ensin mainitun jäsenvaltion kuluttajia suojataan petoksen ja rikosten vaaralta, kun otetaan huomioon vaikeudet, joita sijoittautumisvaltion viranomaisilla voi olla tällaisessa tilanteessa sen arvioimisessa, mitkä ovat toimijoiden ammattiin liittyvien ominaisuuksien ja rehellisyyden taso. Koska kuluttajien ja palvelujen tarjoajan välillä ei ole suoraa yhteyttä, internetin välityksellä pelattavat rahapelit sisältävät lisäksi palvelujen tarjoajien mahdollisten kuluttajiin kohdistuvien petosten osalta vaaroja, jotka ovat luonteeltaan erilaisia ja vakavampia verrattuna näiden pelien perinteisiin markkinoihin (C-42/07).

1.3 Nykytilan arviointi

Arpajaislain uudistamisen ? voimaan tulevien ensimmäisen vaiheen uudistusten (?/2010) tavoitteena on tehostaa rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemistä muun muassa rahapelien markkinoinnin ja yleisen ikärajan sääntelyllä sekä lisätä viranomaisten keinoja puuttua lainvastaiseen rahapelitoimintaan. Rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemisen tehostamista on tarpeen jatkaa julkisen vallan ohjausta edelleen tiukentamalla.

Julkisen vallan ohjauksessa olevan yksinoikeusjärjestelmän, jossa rahapelituotot on käytettävä yleishyödyllisiin tarkoituksiin, on osana rahapelitoiminnan sääntelykokonaisuutta katsottu Suomessa muodostavan tehokkaimman ja oikeasuhtaisen keinon ehkäistä rikoksia ja pelihaittoja. Rahapelejä ei näin ollen saa käyttää yksityisen voitontavoittelun välineenä. Vakiintuneiden yksinoikeuksien järjestelmällä on onnistuttu estämään petoksellinen pelitoiminnan järjestäminen sekä rahapelitoimintaan liittyvä harmaa talous ja järjestäytynyt rikollisuus. Suomessa vedonlyöntikohteisiin liittyvät petoksellisen toiminnan tapaukset ovat paljastuneet rahapeliyhteisöjen oman valvontatoiminnan avulla.

Vaikka nykyinen rahapelijärjestelmä on toimilupajärjestelmän muotoinen, se on tosiasiaa alunperinkin tarkoitettu vakiintuneiden yksinoikeuksien järjestelmäksi. Rahapelit on toimeenpantu käytännössä samojen yksinoikeustoimijoiden toimesta yli 70 vuotta. Tätä ennen oli ollut voimassa rahapeliin totaalikielto. Nykyistä arpajaislakia säädettäessä toimilupajärjestelmään päädyttiin lähinnä valvonnallisista ja luvan ohjausvaikutuksiin liittyvistä syistä. Tällainen näennäinen toimilupajärjestelmä on kuitenkin läpinäkyvyyden ja oikeusvarmuuden näkökulmasta ongelmallinen.

Sähköinen toimintaympäristö tuo uusia haasteita rahapeliin jaottelulle erityisesti virtuaaliympäristössä toimeenpantavien rahapeliin osalta. Olemassa olevan rahapelikysynnän turvallisen kanavoiminnin näkökulmasta on ongelmallista, että virtuaaliympäristössä toimeenpantavien rahapeliin osalta ei ole ollut tarjolla säänneltyä ja valvotun luvallisen yksinoikeustoimijan tarjoamaa pelimahdollisuutta.

Lakisäätöiden yksinoikeuksien järjestelmässä julkisen vallan on EU:n oikeuden nojalla ohjattava riittävästi sekä rahapeliyhteisöjä että niiden tuottojen käyttöä.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Arpajaislainsäädännöllä pyritään ehkäisemään rahapelitoimintaan liittyviä rikoksia ja sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja sekä varmistamaan yleishyödyllisen kansalaistoiminnan toimintaedellytykset. Valvomattomaan rahapelitoimintaan liittyy usein petoksellisen pelitoiminnan järjestämistä, rahanpesua, harmaata taloutta ja järjestäytyneitä rikollisuutta. Peliongelmissa pelaaminen aiheuttaa vaikeuksia pelaajalle, peliriippuvuudessa on kysymys sairaalloisesta pelaamisesta.

Ehdotetut muutokset koskevat rahapelijärjestelmää, rahapeliin jaottelua ja rahapelitoiminnan ohjausta.

Rahapelijärjestelmä

Rahapelitoiminta on siihen liittyvien rikos- ja pelihaittariskien vuoksi sellaista erityislaatuista taloudellista toimintaa, jota voidaan rajoittaa kansallisen tason elinkeinovapaudesta ja EU-tason palveluiden vapaasta liikkuvuudesta huolimatta. Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan rajoitusten on oltava johdonmukaisia, oikeasuhtaisia ja syrjimättömiä.

Rahapeliyhteisöt

Rahapelimarkkinat voitaisiin lähtökohtaisesti organisoida totaalikiellon, rahapelitoimijoiden määrän rajoittamisen tai rajoittamattoman toimijamäärän pohjalta.

Totaalikielto olisi periaatteessa tehokkain keino ehkäistä rahapelihaittoja. Se oli aikanaan myös meillä lähtökohtana. Käytännössä totaalikiellon ongelmana on kuitenkin se, että joka tapauksessa olemassa oleva rahapelikysyntä kanavoituu tällöin kokonaisuudessaan laittomaan rahapelitoimintaan. Täysin valvomattomaan laittomaan rahapelitoimintaan liittyy suuri rahapelihaittojen, harmaan talouden ja järjestäytyneen rikollisuuden riski.

Toimijoiden määrän rajoittamisessa ovat vaihtoehtoina yksinoikeusjärjestelmä tai rajoitettu määrä toimilupia. Yksinoikeusjärjestelmän etuna on, että yksinoikeustoimijalla ei ole tarvetta pelihaittojen

syntymisen näkökulmasta haitalliseen kilpailuun. Jos toimilupia on rajoitettu määrä, kilpailua esiintyy, mutta vapaata kilpailua rajoitetummin. Yksinoikeusjärjestelmässä voi olla kysymys lakisääteisestä monopolista tai yhden määräaikaisen toimiluvan järjestelmästä. Lakisääteisen monopolin järjestelmässä julkisen vallan on helpompi asettaa toimijalle pitempiaikaisia toimenpiteitä edellyttäviä vaatimuksia. Määräaikaisen toimiluvan haltijalle tällaisten, usein investointeja edellyttävien vaatimusten asettaminen voisi olla kohtuutonta, kun toimijalla ei ole varmuutta uuden toimiluvan saannista. Sama koskee vaatimusten muuttamista kesken toimilupakauden. Määräaikaisen toimiluvan järjestelmässä on etuna uuden luvan saamatta jäämisen tai voimassa olevan luvan peruuttamisen uhka virheellisen toiminnan ennaltaehkäisijänä.

Kun toimijoita on rajoittamaton määrä, voi kysymys olla julkisen vallan lupaehdoilla ohjaamasta toimilupajärjestelmästä tai täysin vapaasta kilpailusta, jossa julkisella vallalla ei ole lainkaan erityistä ohjausotetta, vaan ainoastaan yleinen toiminnan lainmukaisuuden valvontamahdollisuus.

Suomessa yksinoikeusjärjestelmää on pidetty ja pidetään edelleen tehokkaimpana keinona ehkäistä rahapelitoimintaan liittyviä rikoksia ja pelihaittoja.

Teknologisen kehityksen myötä rikosten ja pelihaittojen riski ei määräydy enää pelkästään pelilaji- ja pelityyppikohtaisesti, vaan riski on arvioitava myös pelikohtaisesti kunkin pelin ominaisuudet sekä toimeenpano- ja jakelutavat huomioon ottaen. Erityisesti nettipelaaminen on mahdollistanut nopeatempoisen, lähiympäristön sosiaalisen kontrollin ulkopuolella olevan pelaamisen, johon liittyy erityisiä pelihaittariskejä. Toisaalta nettipelaaminenkin voidaan toteuttaa rikosten ja pelihaittojen ehkäisemisen näkökulmasta turvallisella tavalla ja nettipelaamiseen voidaan liittää myös uudentyypisiä pelihaitoilta suojaavia ominaisuuksia ja valvonnallisia vaatimuksia.

Yksinoikeusjärjestelmän tehokkuus rikosten ja pelihaittojen ehkäisijänä edellyttää, että osallistuminen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen kotimaiseen ja ulkomaiseen rahapelitoimintaan kyetään estämään tai sitä kyetään ainakin rajoittamaan. Valtioiden rajat ylittävän pelaamisen osalta on huomattava, että pelihaitat ilmenevät erityisesti siellä, missä pelaaja oleskelee. Tämän vuoksi ulkomaille sijoittautuneiden toimijoiden vastavuoroinen hyväksyntä soveltuu huonosti rahapelitoiminnan kaltaiseen toimintaan. Kotimaisen luvattoman rahapelitoiminnan torjunta kuuluu sekä erityisten lupa- ja valvontaviranomaisten vastuulle että yleisiin poliisin tehtäviin. Ulkomaiseen luvattomaan rahapelitoimintaan voidaan puuttua välillisesti puuttumalla ulkomaisten rahapelitoimijoiden toimeksiannosta toimivien asiamiesten toimintaan sekä tällaisen rahapelitoiminnan mainontaan, epäsuoraan mainontaan ja muuhun myyninedistämistoimintaan. Mahdollisuudet yksinoikeusjärjestelmän alueellisen ulottuvuuden turvaamiseen estämällä rajat ylittävä maksujen välitys tai pelipalvelimelle pääsy on selvitettävä erikseen teknologisen ja EU:n oikeuden kehityksen myötä.

Rahapelituottojen käyttö

Vapaaseen kilpailuun liittyvä liikevoiton maksimointi tai julkisten peruspalvelujen rahoituksen rakentaminen rahapelituottojen varaan johtaa helposti tuottotavoitteiden ylikorostumiseen ja siten pelihaittojen riskin kasvuun. Olemassa olevan rahapelikysynnän suuntaaminen rahapelitoimintaan, jonka tuotot käytetään yleishyödylliseen kansalaistoimintaan, on tässä suhteessa turvallisempi ratkaisu.

Rahapelien jaottelu

Kilpailun estämiseksi rinnakkaisten yksinoikeustoimijoiden toimeenpanemat pelit eivät saa olla päällekkäisiä. Tämä on otettava huomioon sekä rahapeliyhteisöjen omassa kehitystoiminnassa että lupa- ja valvontaviranomaistoiminnassa. Pelien jaottelussa tulee lähtökohtana jatkossakin olla pyrkimys välineneutraalisuuteen eli uusi peli on sen jakelukanavista riippumatta pyrittävä mahdollisuuksien mukaan rinnastamaan ominaisuuksiltaan samankaltaisiin aikaisempiin peleihin.

Sähköinen toimintaympäristö tuo uusia haasteita rahapelien jaottelulle. Sähköisesti välitettävissä rahapeleissä voi olla kysymys virtuaaliympäristössä toimeenpantavista rahapeleistä tai reaaliympäristössä toimeenpantavista rahapeleistä, joita välitetään myös sähköisesti. Virtuaaliympäristössä toimeenpantavia rahapelejä ovat esimerkiksi sähköiset raha-arpajaiset ja sähköiset kasinopelit. Sähköisissä kasinopeleissä tarjotaan virtuaaliympäristössä reaaliympäristön pelialustaa vastaava sähköinen pelialusta usealle keskenään kasinopelejä pelaavalle. Myös sähköisesti välitettävillä rahapeleillä tarkoitetaan tässä rahapelejä, joihin voidaan osallistua sekä sähköisesti että perinteisellä tavalla asiamiehen tai muun sellaisen välityksellä. Kysymyksessä on tällöin siis ainoastaan uusi jakelukanava vanhalle pelille.

Rahapelitoiminnan ohjaus

Julkisen vallan ohjaus ehdotetaan koostuvaksi rahapeliyhteisöille laissa säädetystä rahapelihaittojen ehkäisytehtävästä ja sen toteutumisen valvonnasta rahapeliyhteisöjen toimielimiin asetettujen valtion edustajien toimesta, rahapelituottojen käyttämisestä yleishyödyllisen kansalaistoiminnan tarkoituksiin valtion valvonnassa, rahapelitoiminnalle lailla, valtioneuvoston asetuksella ja sisäasiainministeriön asetuksella vahvistetuilla pelisäännöillä asetetuista rajoituksista ja valvontaviranomaistoiminnasta sekä näiden ohjauselementtien yhtensovittamisesta tätä tehtävää varten perustettavaksi ehdotetussa neuvottelukunnassa. Rahapeliyhteisöjen rahapelihaittojen ehkäisytehtävää toteutettaisiin esimerkiksi yhteiskuntavastuullisella tuottotavoitteiden asettamisella ja rahapelistrategian määrittämisellä arpajaislain 53 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimintasuunnitelman yhteiskuntavastuuta käsittelevässä osassa. Rahapelituottojen käyttämiseen yleishyödyllisen kansalaistoiminnan rahoittamiseen liittyy myös osingonjakokiello. Rahapelitoiminnalle lailla asetettuja rajoituksia ovat ikäraja, markkinoinnin rajoitukset ja velaksi pelaamisen kiello. Valtioneuvoston asetuksella asetettaisiin erityisesti rahapelien jakelua koskevia rajoituksia ja sisäasiainministeriön asetuksella rahapelien ominaisuuksia koskevia rajoituksia.

Virheellinen menettely sinänsä luvallisessakin rahapelitoiminnassa voi johtaa hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Poliisihallitus voisi kieltää rahapelin toimeenpanon, jos toimeenpanossa rikottaisiin arpajaislakia tai arpajaislain nojalla annettua asetusta, sekä rahapelin arpajaislain rahapelien markkinointia koskevan säännöksen vastaisen markkinoinnin. Poliisihallitus voisi asettaa kieltojen tehosteeksi uhkasakon. Virheellinen menettely rahapelitoiminnassa rangaistaisiin rahapelirikoksena, arpajaisrikoksena ja arpajaisrikkomuksena. Rahapelirikos kattaisi rahapeliarpojen myymisen tai välittämisen taikka rahapelin markkinoimisen ulkomaille, jollei se ole sallittua sen valtion tai alueen lainsäädännön mukaan, johon arpoja myydään tai välitetään taikka rahapeliä markkinoidaan. Arpajaisrikos kattaisi rahapelin toimeenpanemisen olennaisesti tai toistuvasti vastoin arpajaislain 13 a tai 14 §:n nojalla annettua asetusta, arpajaislain rahapelien markkinointia koskevan säännöksen rikkomisen ja rahapelin tuottojen käyttämisen olennaisesti vastoin laissa annettua määräystä. Arpajaisrikkomus kattaa rahapelin velaksi toimeenpanoa koskevan kiellon rikkomisen, pelikasinoon sisäänpääsyn kieltämistä koskevan velvollisuuden noudattamatta jättämisen, rahapelien ikärajan rikkomisen, raha-automaattien tai kasinopelien sijoittamista koskevien säännösten rikkomisen ja rahaliikenteen valvontalaitetta koskevien säännösten rikkomisen. Rahapelirikokseen ja arpajaisrikokseen sovelletaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä.

Pelihaittojen ehkäiseminen

Rahapelitoiminnan ohjauksen päätavoitteena on rahapelitoimintaan liittyvien rikosten ja pelihaittojen ehkäiseminen. Pelihaittojen riskiin vaikuttavat pelien ominaisuudet ja saatavuus, pelien markkinointi, mahdollisuus alaikäisenä pelaamiseen ja mahdollisuus velaksi pelaamiseen. Arpajaislain 14 a §:ssä säädetään rahapelien ikärajaista, 14 b §:ssä rahapelien markkinoinnin rajoituksista ja 10 §:ssä kiellosta toimeenpanna arpajaiset siten, että niihin voidaan osallistua velaksi tai panttia vastaan.

Ongelmapelaamis- ja peliriippuvuusriskiin vaikuttavia peliominaisuuksia ovat muun muassa saatavissa olevien suurimpien voittojen taso, pelipanokset, pelien ääni- ja valotehosteet, pelirytmii, käytettävissä olevat maksuvälineet ja pelaamisen jaksottuminen. Tärkeimpinä haittoihin liittyvinä tuotepiirteinä on pidetty a) pelin tahtia (mitä tiheämpi panoksen asettamismahdollisuuden rytmi, sitä suurempi riski pelihaittoihin), b) pelin palkitsevuutta (mitä korkeampi palautusprosentti, sitä vahvempi houkutus yrittää voittaa hävitty raha takaisin), c) voiton välittömyyttä (kun voitto on välittömästi käytettävissä uuteen panostukseen, tämä voi ruokkia pakonomaista pelaamista), d) taidon merkitystä ja vuorovaikutusta (todellinen tai kuvitteellinen voitonmahdollisuuden paraneminen tiedon ja/tai vuorovaikutteisen osallistumisen muodossa lisää riippuvuusriskiä kontrollin tunteen voimistuessa; ”läheltä piti” –elementit toimivat samaan suuntaan) ja e) tarjontaa (pelit ovat saatavilla useista jakelukanavista). Sen sijaan päävoiton suuruudella ei näytä olevan yhteyttä piirteisiin, jotka lisäävät riippuvuusriskiä.

Pelien saatavuuteen vaikuttavat tarjolla olevien pelien ja niiden myyntipaikkojen lukumäärä, myyntiajat sekä mahdolliset pelaamisen peli- ja pelaajakohtaiset rajoitukset. Pelien ja niiden myyntipaikkojen lukumäärän sääntelyn merkitys on vähentynyt nettipelaamisen myötä. Pelaamisen pelilaji-, pelityyppi-, peli- ja pelaajakohtaisten rajoitusten toimeenpaneminen edellyttää käytännössä pelaamisen pelaajakohtaista seuranta rahapeliyhteisön asiakasrekisterin välityksellä.

Yleisinä pelien kehitystrendeinä ovat nähtävissä pelitempon kiihtyminen ja vuorovaikutteisyyden lisääntyminen. Vuorovaikutteisissa peleissä onnenpeleihin liitetään taitopelien ominaisuuksia. Nettipelaamiselle on ominaista perinteiseen pelaamiseen liittyvän lähiympäristön sosiaalisen ja muun ihmisten toteuttaman kontrollin puuttuminen.

Ikärajavaltonta

Ikärajavaltonta pelien myyntipaikoissa perustuu pelaajan tunnistamiseen tarvittaessa lähinnä viranomaisen myöntämästä henkilöllisyyttä osoittavasta asiakirjasta. Raha-automaattien osalta tehokas ikärajavaltonta edellyttää automaattien sijoittelua valvonnan mahdollistavalla tavalla. Raha-automaattien sijoittelusta on säädetty arpajaislain 16 §:n 2 momentissa. Sähköisesti välitettävissä rahapeleissä ikärajavaltonta voidaan toteuttaa todentamalla pelaajan henkilöllisyys lähinnä viranomaisen rekisteriä hyväksi käyttämällä.

Pelaajien henkilöllisyyden todentamiseen liittyy myös kysymys todentamistietojen rekisteröimisestä. Pelaajien rekisteröiminen mahdollistaa haluttaessa sekä pelaajan itselleen asettamat että rahapeliyhteisöjen tai viranomaisen asettamat pelaamisrajoitukset sekä myös rahapeliyhteisöjen tai viranomaisen harjoittaman pelaajakohtaisen pelaamisen seurannan. Arpajaislain 51 §:ssä on nykyisellään säännökset pelikasinon asiakas- ja valvontarekisteristä. Muilta osin rahapeliyhteisöjen asiakasrekistereihin sovelletaan henkilötietolakia (523/1999). Henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä, jos

käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta taikka jos rekisteröidyillä on asiakassuhteen vuoksi asiallinen yhteys rekisterinpitäjän toimintaan.

Rahapeliyhteisöjen ohjaus ja rahapeliuottojen jako

Lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmässä julkisen vallan on riittävästi ohjattava sekä rahapeliyhteisöjä että niiden tuottojen käyttöä. Rahapeliyhteisöjen ohjauksen osalta tämä tarkoittaa julkisen vallan riittävää omistusosuutta ja/tai edustusta rahapeliyhteisön toimielimissä sekä rahapeliuottojen käytön osalta tuottojen jaon tapahtumista julkisen vallan ohjauksessa ja valvonnassa.

2.2 Keskeiset ehdotukset

Rahapelijärjestelmä

Esityksessä ehdotetaan siirryttäväksi muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään. Lakisääteinen yksinoikeus annettaisiin pitkäaikaisen toiminnan myötä vakiintuneille nykyisille toimiluvan omaajille Veikkaus Oy:lle, Raha-automaattiyhdistykselle ja Fintoto Oy:lle. Teknologisen kehityksen myötä on pelihaittojen ehkäisynäkökulmasta perusteltua ottaa kaikki pelilajit lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmän piiriin.

Rahapeliin jaottelu

Rahapeliin sallitut toimeenpanomuodot lueteltaisiin edelleenkin tyhjentävästi arpajaislain 3 §:ssä. Sääntely olisi jatkossakin välineneutraalia eli kullakin rahapeliyhteisöllä olisi oikeus välittää toimialueeseensa kuuluvia rahapelejä myös sähköisesti ja toimeenpanna myös toimialueeseensa kuuluvia virtuaaliympäristössä toimeenpantavia rahapelejä. Tällainen mahdollisuus on tarpeen myös olemassa olevan rahapelikysynnän valvottuihin luvallisiin peleihin kanavoimiseksi.

Virtuaaliympäristö ei vaadi välttämättä rahapeliin sallittujen toimeenpanomuotojen määrittelyn muuttamista. Virtuaaliympäristössä toimeenpantavat rahapelit ehdotetaan rinnastettaviksi ilmiänsä, kuten tahdiltaan, palkitsevuudeltaan ja muilta sellaisilta ominaisuuksiltaan, vastaaviin perinteisiin reaaliympäristössä toimeenpantaviin peleihin.

Pelien päällekkäisyyden välttämiseksi hevoskohteisia rahapelejä saisi jatkossa toimeenpanna vain yksi rahapeliyhteisö, Fintoto Oy.

Rahapeliin ohjaus

Evaluointijärjestelmä

Pelien ominaisuuksien ja pelien saatavuuden vaikutusta on arvioitava sekä rahapeliyhteisöjen omassa kehitystoiminnassa että lupa- ja valvontaviranomaistoiminnassa nykyisiä lupaehtoja korvaavia säännöksiä annettaessa ja pelisääntöjä vahvistettaessa. Arvioitava on myös, liittyykö rahapeliin sellainen erityinen pelihaittojen vaara, jonka vuoksi sen markkinointi on arpajaislain 14 b §:n 2 momentin nojalla kiellettyä. Arviointien tulee tukeutua yhdessä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan sekä riippumattomien tutkijoiden kanssa kehitettyyn evaluointijärjestelmään.

Lainsäädäntö, määräykset ja pelisäännöt

Nykyiset valtioneuvoston yleisistunnon asettamat lupaehdot korvattaisiin valtioneuvoston asetuksella annettavilla säännöksillä. Eräistä nykyisin lupaehtoisissa todettavista seikoista säädettäisiin suoraan laissa. Uutta olisivat nimenomaisesti mahdolliset valtioneuvoston asetuksella annettavat säännökset rahapeliin sallituista myyntiajoista. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää myös pelaajan henkilöllisyyden ja hänen asuinpaikkansa todentamisesta sähköisesti välitettävien rahapeliin osalta sekä rahapeliin sähköisistä valvontajärjestelmistä. Pelaajan henkilöllisyyden todentaminen nettipelaamisessa mahdollistaisi ikäraja- ja valvonnan, jolla kompensoitaisiin perinteisiin peleihin liittyvän ihmisen toteuttaman ikäraja- ja valvonnan puuttumista, sekä pelaamisen pelilaji-, pelityyppi-, peli- ja pelaajakohtaisten rajoitusten toteuttamisen. Pelaajan asuinpaikan todentaminen nettipelaamisessa mahdollistaisi yksinoikeusjärjestelmien alueellisen ulottuvuuden kunnioittamisen.

Pelissäännöt vahvistettaisiin sisäasiainministeriön asetuksella. Uutta olisivat nimenomaisesti mahdolliset pelihaittojen vähentämiseksi tai pelien toisistaan eroamiseksi tarpeelliset pelien ominaisuuksia koskevat määräykset. Sisäasiainministeriön asetuksella voitaisiin antaa myös tarkempia määräyksiä pelaamisen rajoituksista, joita rahapeliyhteisön olisi asetettava sähköisesti välitettävien rahapeliin osalta. Näillä rajoituksilla kompensoitaisiin perinteisiin peleihin liittyvän lähiympäristön sosiaalisen kontrollin puuttumista.

Rahapeliyhteisöjen ohjaus ja rahapelituottojen jako

Valtiolla olisi määräysvalta Veikkaus Oy:n, Raha-automaattiyhdistyksen ja Fintoto Oy:n hallituksissa. Määräysvalta perustuisi Veikkaus Oy:n osalta valtion välittömään osakeomistukseen sekä Raha-automaattiyhdistyksen ja Fintoto Oy:n osalta arpajaislaissa säädettyyn.

Koska Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, valtiolla on jo tämän vuoksi oikeus päättää yhtiön hallituksen kokoonpanosta.

Nykyisen arpajaislain 12 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään raha-automaattien käytettävänä pitämistä, kasinopeliin toimeenpanemista ja pelikasinotoimintaa harjoittavan rahapeliyhteisön järjestysmuodosta ja hallinnosta. Lainkohdan nojalla on annettu valtioneuvoston asetus Raha-automaattiyhdistyksestä. Raha-automaattiyhdistyksestä annetun valtioneuvoston asetuksen 12 §:n mukaan yhdistyksen hallitukseen kuuluu puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa ja yksitoista muuta jäsentä. Valtioneuvosto määrää hallitukseen puheenjohtajan, ensimmäisen varapuheenjohtajan ja viisi muuta jäsentä. Hallituksen toisen varapuheenjohtajan ja kuusi muuta jäsentä valitsee yhdistyksen kokous. Raha-automaattiyhdistyksen hallituksen kokoonpano säilyisi nykyisen kaltaisena.

Fintoto Oy:n hallituksessa on nykyisellään seitsemän jäsentä, joista kaksi on valtion edustajia, toinen maa- ja metsätalousministeriöstä ja toinen valtiovarainministeriöstä. Jatkossa Fintoto Oy:n hallitus koostuisi lakisääteisesti puheenjohtajasta ja seitsemästä muusta jäsenestä. Puheenjohtaja ja kolme muuta jäsentä edustaisivat valtiota.

Rahapelituottojen jaon osalta Veikkaus Oy:n ja Raha-automaattiyhdistyksen synnyttämät rahapelituotot jaetaan jo nykyisellään kokonaisuudessaan julkisen vallan ohjauksessa. Totopelit synnyttävät sen sijaan nykyisellään sekä valtion talousarvioon otettavan määrärahan, jonka puitteissa maa- ja metsätalousministeriö päättää hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseksi jaettavista avustuksista, että luvansaajan osuuteen sisältyvän tuoton suoraan raviurheilu- ja

hevoskasvatusalalle. Myös Fintoto Oy:n toimesta tapahtuvan rahapeliuottojen raviradoille ohjaamisen ehdotetaan jatkossa tapahtuvan maa- ja metsätalousministeriön valvonnassa.

Rahapeliyhteisöjen ohjauksen yhteensovittaminen

Julkisen vallan harjoittaman rahapeliyhteisöjen ohjauksen yhteensovittamista varten ehdotetaan perustettavaksi neuvottelukuntatyypinen yhteistyöelin. Sen työskentelyyn tulisi osallistua rahapeliyhteisöjen ohjaukseen liittyvien viranomaistahojen eli sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, valtiovarainministeriön, valtioneuvoston kanslian, työ- ja elinkeinoministeriön, Poliisihallituksen sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen. Neuvottelukunta myös seuraisi rahapelialan kehitystä ja toimisi tähän liittyen eduskuntapuolueiden ja rahapeliuottoja saavien yleishyödyllisten yhteisöjen edustajien rahapelipolitiikkaa koskevana informointikanavana. Informointitehtävä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi järjestämällä neuvottelukunnan toimesta säännöllisesti seminaarilaisuuksia. Koska rahapeliasiat ovat luonteeltaan ja sidosryhmiltään muihin arpajaisiin ja rahankeräyksiin liittyvistä asioista erillisiä, jälkimmäisiä asioita varten tulisi tarvittaessa perustaa oma neuvottelu- tai lautakuntansa.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Rahapeliuottojen merkitys urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen, nuorisotyön, terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin sekä hevospasvatuksen ja hevosurheilun edistämässä on huomattava. Vuonna 2010 rahapelien tuottoarviot valtion talousarviossa ovat Veikkaus Oy:n osalta 463 miljoonaa euroa, Raha-automaattiyhdistyksen osalta 396 miljoonaa euroa ja Fintoto Oy:n osalta 9 miljoonaa euroa eli yhteensä 868 miljoonaa euroa.

Ehdotetut lainmuutokset eivät sinällään vaikuttaisi merkittävästi rahapeliyhteisöjen liikevaihtoon. Veikkaus Oy ei kuitenkaan saisi enää jatkossa toimeenpanna hevoskohteisia veikkauspelejä, vaan yksinoikeus kaikkien hevoskohteisten rahapelien toimeenpanemiseen olisi Fintoto Oy:llä. Rahapeliyhteisöjen liikevaihdon kehittymiseen vaikuttaa se, millaisten uusien virtuaaliympäristössä toimeenpantavien rahapelien toimeenpano valtioneuvoston yleisistunnon ja sisäasiainministeriön ratkaisuilla sallitaan.

Siirryttäessä muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisäätteisten yksinoikeuksien järjestelmään nykyisten toimiluvan omaavien rahapeliyhteisöjen asema vahvistuisi lakisäätteisesti turvatuksi. Toisaalta varsinkin lakisäätteisille lakisäätteistä tehtävää toteuttaville yksinoikeuden omaajille voidaan antaa julkisen vallan toimesta pitkällekin meneviä lain tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisia määräyksiä.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei olisi organisatorisia vaikutuksia. Rahapeliasioden, muiden arpajaisasioiden ja rahankeräysasioiden hoito on uudelleen organisoitu poliisin organisaation uudistamisen toisen vaiheen ja valtion aluehallinnon uudistamisen yhteydessä 1 päivästä tammikuuta 2010 lähtien.

3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä pyritään ehkäisemään rahapelitoimintaan liittyviä rikoksia ja sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja sekä varmistamaan yleishyödyllisen kansalaistoiminnan toimintaedellytykset.

Runsaasti pelaavien riskiryhmään on arvioitu kuuluvan Suomessa 65 000 - 91 000 henkilöä ja noin 42 000 henkilöllä on katsottu olleen peliongelma kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana. Peliongelmaisten hoito aiheuttaa merkittäviä kustannuksia.

4 Asian valmistelu

4.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan hallitus ryhtyy tarpeellisiin toimiin rahapelaamiseen liittyvien sosiaalisten ongelmien rajoittamiseksi, rikollisuuden torjumiseksi ja rahapelien yksinoikeusjärjestelmän säilyttämiseksi muuttuvassa kansainvälisessä toimintaympäristössä sekä sen takaamiseksi, että viranomaisilla on riittävät voimavarat laittomaan pelitarjontaan puuttumiseksi.

Valtioneuvoston demokratian edistämistä koskevan periaatepäätöksen (4.2.2010) mukaan rahapelimonopoliin yksinoikeuden turvaaminen Suomessa tulevaisuudessakin on välttämätöntä pelitoimintaan liittyvien haittojen ja ongelmien ehkäisemiseksi. Rahapelimonopoliin tuotoilla on erittäin tärkeä merkitys kansalaisjärjestötoiminnan rahoituksen turvaamisessa. Rahapelimonopoliin tuotot tulee kokonaisuudessaan käyttää yleishyödyllisiin tarkoituksiin.

Sisäasiainministeriö asetti 30 päivänä marraskuuta 2007 arpajaislain uudistamista koskevan hankkeen (SM064:00/2007). Hankeorganisaatioon kuuluivat rahapeliasioita käsittelevien ministereiden valtioshteereistä ja erityisavustajista koostuva ohjausryhmä sekä rahapeliasioita käsittelevien ministeriöiden virkamiehistä koostuva työryhmä.

Hanke oli kaksivaiheinen. Hankkeen ensimmäisen vaiheen rahapelien markkinointia, rahapelien ikäraja, lupaviranomaisen toimivaltuuksia ja rangaistussäännöksiä koskevat uudistukset tulivat voimaan ?. Tämä esitys sisältää hankkeen toisen vaiheen säädösesitykset.

4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Hankkeen toisen vaiheen säädösesitykset sisältävästä loppuraportista pyydettiin lausunnot valtioneuvoston kanslialta, ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, sisäasiainministeriön poliisiosastolta, eduskuntapuolueilta, Veikkaus Oy:ltä, Raha-automaattiyhdistykseltä, Fintoto Oy:ltä, Suomen Hippos ry:ltä, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry:ltä, Suomen Liikunta ja Urheilu SLU ry:ltä sekä Suomen Nuorisoyhteistyö - Allianssi ry:ltä. Lisäksi oman lausuntonsa antoivat Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL, kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE, Ladbrokes sekä Viestinnän Keskusliitto ry.

Loppuraportista saadun lausuntopalautteen pohjalta laadittiin sisäasiainministeriössä virkamiestyönä luonnos hallituksen esitykseksi. Luonnoksesta pyydettiin mahdolliset kommentit oikeusministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, Veikkaus Oy:ltä, Raha-automaattiyhdistykseltä, Suomen Hippos ry:ltä ja Fintoto Oy:ltä.

Esityksen sähköisesti välitettäviä rahapelejä koskevien säännösehdotusten voidaan katsoa sisältävän teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisesta noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin 98/34/EY muuttamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 98/48/EY tarkoitettuja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia erityismääräyksiä. Niihin liittyy sen vuoksi mainittuihin direktiiveihin perustuva komissiolle ilmoittamisvelvollisuus.

5 Riippuvuus muista esityksistä

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Arpajaislaki

3 § Arpajaisten toimeenpanomuotojen määritelmät

Kuten yleisperusteluissa on todettu, virtuaaliympäristössä toimeenpantavat rahapelit on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan rinnastamaan ominaisuuksiltaan samankaltaisiin reaaliympäristössä toimeenpantaviin rahapeleihin. Sääntely olisi siis jatkossakin välineneutraalia eli kullakin rahapeliyhteisöllä olisi oikeus välittää toimialueeseensa kuuluvia reaaliympäristössä toimeenpantavia rahapelejä myös sähköisesti ja toimeenpanna myös toimialueeseensa kuuluvia virtuaaliympäristössä toimeenpantavia rahapelejä. Tällainen mahdollisuus on tarpeen myös olemassa olevan rahapelikysynnän valvottuihin luvallisiin peleihin kanavoimiseksi.

Eri rahapeliyhteisöjen toimeenpanemien pelien päällekkäisyyden välttämiseksi hevoskohteisia rahapelejä saisi jatkossa toimeenpanna vain yksi rahapeliyhteisö, Fintoto Oy. Tämä koskisi sekä veikkauspeliluonteisia totopelejä että vedonlyöntipeliluonteisia totopelejä.

11 § Rahapeliyhteisöt

Pykälässä todettaisiin seuraavassa pykälässä lakisääteisten yksinoikeuden omaajiksi nimettävien Veikkaus Oy:n, Raha-automaattiyhdistyksen ja Fintoto Oy:n nimenomaiseksi lakisääteiseksi tarkoitukseksi rahapelien toimeenpaneminen siten, että rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset estetään sekä pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja vähennetään.

Valtion määräenemmistöllä rahapeliyhteisöjen hallituksissa osaltaan edistettäisiin ja valvottaisiin rahapeliyhteisöjen yhteiskuntavastuun toteutumista. Määräenemmistö muodostuisi Veikkaus Oy:n osalta valtion välittömän osakeomistuksen perusteella sekä Raha-automaattiyhdistyksen ja Fintoto Oy:n osalta arpajaislaissa säädetyn perusteella.

Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin edelleenkin tarkempia säännöksiä julkisoikeudellisen Raha-automaattiyhdistyksen järjestysmuodosta ja hallinnosta.

12 § Yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseen

Pykälän säännöksillä siirryttäisiin muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään eli pykälässä todettaisiin nykyisin toimiluvan omaavat rahapeliyhteisöt toimialueineen suoraan nimeltä.

13 § Rahapeliyhteisöjen toiminnan rajoitukset

Pykälä vastaisi sisällöltään nykyistä 12 §:n 1 momentin toista virkettä ja 13 §:n 1 momenttia. Lain 13 §:n 1 momentissa nykyisin edellytetyt lupaehdot säädettäisiin suoraan laissa.

13 a § Rahapeliin toimeenpano

Pykälässä todettaisiin lakisäätteisten yksinoikeuksien omaajien nimenomaisesti lakisäätteiseksi tehtäväksi rahapeliin toimeenpaneminen siten, että rahapeliin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset estetään sekä pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja vähennetään. Rahapeliyhteisöjen toimielinten olisi otettava tämä huomioon muiden, esimerkiksi osakeyhtiölainsäädännön mukaisten velvoitteidensa ohella.

Kilpailun estämiseksi rinnakkaisten yksinoikeustoimijoiden toimeenpanemat pelit eivät saa olla päällekkäisiä. Tämän vuoksi eri rahapeliyhteisöjen toimeenpanemien rahapeliin olisi erottava riittävästi toisistaan.

Pykälässä annettaisiin valtuudet edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisten yksinoikeustoimijoihin sovellettavien säännösten antamiseen.

Valtioneuvoston asetuksella annettujen säännösten sisältöä koskevat vaatimukset vastaisivat sisällöltään nykyistä 13 §:n 2-3 momenttia jäljempänä selostettavin lisäyksin. Kysymys olisi siis nykyisten valtioneuvoston yleisistunnon asettamien lupaehtojen sijasta jatkossa valtioneuvoston asetuksella annettavista säännöksistä.

Pelimaksuista voittoina pelaajille kertyvä palautussuhde säädettäisiin jatkossa myös raha-automaattien ja kasinopeliin osalta. Raha-automaattien ja kasinopeliin osalta annettaisiin erityisiä säännöksiä myös pelipisteiden ja pelisalien kautta tapahtuvan jakelun osalta. Pelisalin käsite on otettu käyttöön jo aikaisemmin arpajaislain 14 b §:ssä. Erityisellä pelisalilla tarkoitetaan yksinomaan tai pääasiallisesti rahapelaamiseen varattua tilaa. Erityinen pelisali voi olla oma liikehuoneistonsa taikka esimerkiksi kaupan tai ravintolan muusta osasta selvästi erotettu tila (HE 96/2008 vp). Pelipisteellä tarkoitettaisiin rahapeliin muita myyntipaikkoja kuin pelisaleja ja pelikasinoita.

Uutta olisivat nimenomaisesti mahdolliset säännökset rahapeliin sallituista myyntiajoista.

Sisäasiainministeriön asetuksella vahvistettavien pelisääntöjen sisältöä koskevat vaatimukset vastaisivat sisällöltään nykyistä 14 §:n 1 momenttia jäljempänä selostettavin lisäyksin.

Raha-automaattien ja kasinopeliin osalta säädettäisiin jatkossa myös suurimmat sallitut pelivoitot.

Pelisäännöt voisivat sisältää määräyksiä myös rahapeliin tahdisten ja muista sellaisista pelihaittojen vaaraan ja pelien toisistaan eroamiseen vaikuttavista ominaisuuksista. Pelisääntöjä vahvistettaessa olisikin arvioitava kyseisiin peleihin liittyvä pelihaittojen vaara asianmukaista evaluointijärjestelmää käyttäen. Pelien toisistaan eroamiseksi pelisäännöillä luotaisiin rahapeliyhteisöjen toimialueiden väliin eräänlaiset päällekkäisen toiminnan vaaraa vähentävät turvavyöhykkeet esimerkiksi arvontatiheyden osalta. Tämä on erityisen tärkeää mahdollisten virtuaaliympäristössä toimeenpantavien raha-arpajaisten, veikkauspeliin, raha-automaattien ja kasinopeliin osalta.

Pelissäännöt vahvistettaisiin pelilaji-, pelityyppi- tai pelikohtaisesti. Pelilajeilla tarkoitettaisiin arpajaislain 3 §:ssä lueteltuja rahapelien sallittuja toimeenpanomuotoja eli raha-arpajaisia, vedonlyöntipelejä, veikkauspelejä, raha-automaatteja, kasinopelejä, pelikasinotoimintaa ja totopelejä. Pelityypit olisivat näiden pelilajien alalajeja.

Kysymys tietyn virtuaaliympäristössä toimeenpantavan rahapelin toimeenpanemisen sallimisesta olisi siis ratkaistava edellä tarkoitettujen säännösten antamisen ja pelisääntöjen vahvistamisen yhteydessä pelin tarkempien ominaisuuksien ja toimeenpanotapojen perusteella.

Virtuaaliympäristössä toimeenpantavia rahapelejä reaaliympäristössä toimeenpantaviin rahapeleihin rinnastettaessa, eri rahapeliyhteisöjen virtuaaliympäristössä toimeenpanemien rahapelien eroavaisuuksien riittävyttä arvioitaessa ja tietyn virtuaaliympäristössä toimeenpantavan toimeenpanon sallimista harkittaessa lähtökohtana olisi virtuaaliympäristössä toimeenpantavan rahapelin ilmiasu pelaajalle. Tällöin huomioon otettavia pelin ilmiasuun vaikuttavia seikkoja ovat pelitahti eli arvontatiheys, pelin järjestämislogiikkaan liittyvät pelin palkitsevuus eli palautussuhde ja suurin sallittu pelivoitto sekä muut sellaiset ominaisuudet.

Raha-automaattiyhdistyksen toimialueeseen kuuluvien raha-automaattien ja kasinopelien tunnusmerkkinä on ollut pelaajan osallistuminen peliin tavalla, jossa pelin aloittaminen, pelivalinnat, arvonnat ja pelin tuloksen ratkeaminen muodostavat ajallisesti katkeamattoman tapahtumasarjan. Pelaajalla on ollut mahdollisuus vaikuttaa peliin osallistumisen ja pelin lopputuloksen selviämisen ajankohtiin. Raha-automaattipeleissä arvontatiheys on ollut muutamia sekunteja ja kasinopeleissä enimmillään muutamia minuutteja. Raha-automaattien ja kasinopelien pelaajalle keskimäärin palauttama osuus on ollut vähintään 80 prosenttia. Raha-automaattien päävoitot ovat olleet tyypillisesti muutamia kymmeniä euroja ja kasinopelien vastaavasti muutamia satoja euroja.

Veikkaus Oy:n toimialueeseen kuuluviin raha-arpajaisiin ja veikkaus- ja vedonlyöntipeleihin sekä Fintoto Oy:n toimialueeseen kuuluviin totopeleihin pelaaja on voinut osallistua pelinjärjestäjän määrittämän aikataulun mukaisesti. Raha-arpajaisissa arvonta on suoritettu etukäteen, vaikka jälkikäteenkin arvonta olisi säännösten mukaan mahdollinen. Veikkaus-, vedonlyönti- ja totopeleissä arvauskohteena on kilpailun tai jälkikäteisen arvonnatulos. Raha-arpajaisissa ja veikkauspeleissä arvonnat ovat olleet tiheimmillään kerran vuorokaudessa. Raha-arpajaisten ja veikkauspelien palautussuhde on ollut enimmillään 70 prosenttia. Raha-arpajaisten sekä veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien päävoitot ovat olleet tyypillisesti kymmeniä tuhansia euroja ja suurimmillaan jopa miljoonia euroja.

14 § Sähköisesti välitettävät rahapelit

Sähköisesti välitettäviä rahapelejä toimeenpantaessa olisi pelaajan henkilöllisyys ja hänen asuinpaikkansa todennettava. Sähköisesti välitettävien rahapelien osalta pelaajan täysi-ikäisyyden varmistaminen edellyttää hänen henkilöllisyytensä todentamista. Arpajaislain 62 §:n 2 momentin 2 kohdassa kielletään arpojen myyminen tai välittäminen taikka arpajaisten markkinointi ulkomaille, jollei se ole sallittua sen valtion tai alueen lainsäädännön mukaan, johon arpoja myydään tai välitetään taikka arpajaisia markkinoidaan. Kiellon noudattaminen edellyttää sähköisesti välitettävien rahapelien osalta pelaajan asuinpaikan todentamista.

Nettipelaaminen on mahdollistanut nopeampaisen, lähiympäristön sosiaalisen kontrollin ulkopuolella olevan pelaamisen, johon liittyy erityisiä pelihaittariskejä. Rahapeliyhteisön olisi

asetettava sähköisesti välitettävien rahapeliin pelaamiselle tarvittaessa pelilaji-, pelityyppi-, peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia. Hallintovaliokunta painottaa arpajaislain uudistamisen ensimmäisen vaiheen uudistuksista antamassaan mietinnössä luvallista rahapelitoimintaa harjoittavien rahapeliyhteisöjen omaa toimintaa haittojen torjumisessa (HaVM 7/2010 vp). Sisäasiainministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tällaisten rajoitusten asettamisesta. Myös pelaajalla itsellään tulisi olla mahdollisuus asettaa rajoituksia omalle pelaamiselleen.

14 b § Rahapeliin markkinointi

Pykälän sanamuotoa muokattaisiin muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään siirtymisen johdosta.

18 § Tuottojen ottaminen valtion talousarvioon

Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin totopelituottojen kokonaismäärän jakamisesta osuuteen, jonka Fintoto Oy ohjaa maa- ja metsätalousministeriön valvonnassa raviradoille, ja osuuteen, jonka maa- ja metsätalousministeriö jakaa avustuksina. Osuuksiin jakamisesta määrätään nykyään valtioneuvoston yleisistunnon totopeliyhtiölle antamassa rahapeliluvassa. Kaikki totopelituotot käytettäisiin 17 §:n mukaan edelleenkin hevosurheilun ja hevoskasvatuksen edistämiseen. Totopelituottojen käyttäminen hevosurheilun ja hevoskasvatuksen edistämiseen tarkoittaisi toisaalta Fintoto Oy:n toimesta tapahtuvaa osan tuotoista ohjaamista raviradoille ja toisaalta maa- ja metsätalousministeriön osasta tuotoista myöntämiä avustuksia. Fintoto Oy:n osuuteen sisältyvillä totopelituotoilla tarkoitetaan pelaajan osuudella, arpajaisverolla, maa- ja metsätalousministeriön osuudella sekä pelitoiminnan järjestämiskuluilla vähennettyä luvansaajan osuutta totopelien kokonaisvaihdosta. Maa- ja metsätalousministeriö valvoisi myös tuottojen ohjaamista raviradoille.

42 § Arpajaisten valvonta

Pykälässä mainittaisiin rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten haittojen ohella myös terveydelliset haitat, kuten on mainittu arpajaislain uudistamisen ensimmäisen vaiheen myötä jo lain muissa pykälissä.

Rahapeliin toimeenpanon valvonnassa olisi käytettävä tarvittaessa valvontaviranomaisen sähköisiä rahapeliyhteisöjen pelijärjestelmiin kytkeytyviä valvontajärjestelmiä. Nämä valvontajärjestelmät mahdollistavat jopa rahapelin toimeenpanon reaaliaikaisen valvonnan. Tällainen valvontajärjestelmä on jo käytössä Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan osalta ja suunnitteilla Raha-automaattiyhdistyksen ja Fintoto Oy:n rahapelitoiminnan osalta.

42 a § Rahapeliyhteisöiden neuvottelukunta

Rahapeliyhteisöjen ohjauksen yhteensovittamista varten perustettaisiin rahapeliyhteisöiden neuvottelukunta, jonka asettaisi valtioneuvosto ja joka toimisi sisäasiainministeriön yhteydessä. Neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä ja kokoonpanosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Sen työskentelyyn tulisi osallistua sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, valtiovarainministeriön, valtioneuvoston kanslian, työ- ja elinkeinoministeriön, Poliisihallituksen sekä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen. Neuvottelukunta toimisi myös eduskuntapuolueiden ja rahapelituottoja saavien yleishyödyllisten yhteisöjen edustajien rahapeliyhteisöjä koskevana informointikanavana.

47 § Voittojen periminen

Arpajaislaissa on nykyisellään säädetty voittojen perimisen erityisestä määräajasta muiden rahapeliä kuin raha-automaatti- ja kasinopelien osalta. Nyt voittojen perimisen erityisestä määräajasta ehdotetaan säädettäväksi myös noiden pelien osalta. Määräaika olisi sama kuin raharpa-, veikkaus- ja vedonlyöntipeleillä eli yksi vuosi.

48 § Ratkaisusuositus

Nykyisellään ratkaisusuositusmahdollisuus koskee muita rahapelejä kuin raha-automaatti- ja kasinopelejä. Mahdollisuus ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös raha-automaatteja ja kasinopelejä.

53 § Rahapeliyhteisöjen velvollisuus luovuttaa tietoja

Pykälän sanamuotoa muokattaisiin muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään siirtymisen johdosta.

Pelihaittojen ehkäisemiseen perustuva lakisääteinen yksinoikeus edellyttää rahapeliyhteisöltä erityistä yhteiskuntavastuuta. Rahapeliyhteisöjen tulisi antaa vuosittain kertomus niistä toimenpiteistä, joihin ne ovat ryhtyneet pelihaittojen vähentämiseksi.

54 § Esteellisyys ja virkavastuu

Pykälän sanamuotoa muokattaisiin muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään siirtymisen johdosta.

Viittaus hallintomenettelylakiin muutettaisiin viittaukseksi kyseisen lain jo aiemmin korvanneeseen hallintolakiin.

58 § Tarkastuslaitokseksi määrääminen ja tarkastuslaitoksen tietojenantovelvollisuus

Viittaukset hallintomenettelylakiin (598/1982) ja saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annettuun lakiin (516/1991) muutettaisiin viittauksiksi kyseiset lait jo aiemmin korvanneisiin hallintolakiin (434/2003) ja Saamen kielilakiin (427/2003).

62 § Arpajaisten toimeenpanoa koskevat kiellot

Pykälän sanamuotoa muokattaisiin muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään siirtymisen johdosta.

62 a § Rahapelin toimeenpanon kieltäminen

Pykälän sanamuotoa muokattaisiin muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään siirtymisen johdosta.

Maininta lupaehdoista ja pelisäännöistä korvattaisiin maininnalla arpajaislain nojalla annetuista asetuksista.

1.2 Laki raha-automaattiavustuksista

2 § Määritelmät

Muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään siirtymisen myötä Raha-automaattiyhdistys todettaisiin pykälässä nimeltä.

1.3 Laki totopelien tuottojen käyttämisestä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen

6 § Keskusjärjestön kokonaan omistamalle osakeyhtiölle myönnettävien avustusten käyttötarkoitukset

Muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään siirtymisen myötä Fintoto Oy todettaisiin pykälässä nimeltä.

1.4 Rikoslaki

17 luku 16 a § Rahapelirikos

Pykälän sanamuotoa muokattaisiin muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään siirtymisen johdosta.

17 luku 16 b § Arpajaisrikos

Kun lupaan liitettävät ehdot ja määräykset korvattaisiin rahapelien osalta arpajaislain 13 a tai 14 §:n nojalla annettavilla asetuksilla, arpajaisrikoksen tekotapaluetteloon lisättäisiin tällaisten asetusten olennainen tai toistuva rikkominen.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotettujen lainmuutosten johdosta olisi tehtävä tarpeelliset muutokset myös arpajaisista annettuun valtioneuvoston asetukseen (1345/2001), Raha-automaattiyhdistyksestä annettuun valtioneuvoston asetukseen sekä hevostalousneuvottelukunnasta ja totopelien tuottojen käyttämisestä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen annettuun valtioneuvoston asetukseen (1476/2001).

Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin nykyiset rahapeliluvan ehdot ja määräykset korvaavista rahapelejä koskevista säännöksistä, pelaajan henkilöllisyyden ja hänen asuinpaikkansa todentamisesta sähköisesti välitettävien rahapelien osalta, rahapelien sähköisistä valvontajärjestelmistä sekä rahapeliasioiden neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä ja kokoonpanosta.

Sisäasiainministeriön asetuksella vahvistettaisiin rahapelien pelisäännöt ja annettaisiin tarkempia määräyksiä pelaamisen rajoituksista, joita rahapeliyhteisön olisi asetettava sähköisesti välitettävien rahapelien osalta.

3 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan rahapeliyhteisöjen nykyisen toimilupakauden päättyessä eli 1 päivänä tammikuuta 2012 lukien.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Yksinoikeusjärjestelmä

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Suomessa on katsottu julkisen vallan ohjaamiin yksinoikeustoimijoihin perustuvan rahapelijärjestelmän, jossa rahapelituotot käytetään yleishyödyllisen kansalaistoiminnan tukemiseen, muodostavan tehokkaimman ja oikeasuhtaisen keinon taata rahapelite toimintaan osallistuvien oikeusturva, estää väärinkäytöksiä ja rikoksia sekä vähentää pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Nykyinen rahapelijärjestelmä on muodollisesti kolmeen rinnakkaiseen yksinoikeustoimilupaan perustuva.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut nykyistä järjestelmää yksinoikeuteen perustuvana sääntely- ja lupajärjestelmänä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että arpajaisien toimeenpano on elinkeinovapauden näkökulmasta sellaista erityislaatuista taloudellista toimintaa, jonka luvanvaraistamista on pidettävä hyväksyttävänä arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, arpajaisista aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi sekä rikosten ja väärinkäytösten estämiseksi. Uhkapeliluonteisiin rahapeleihin liittyy muuhun arpajais-toimintaan verrattuna siinä määrin suurempia sosiaalisten haittojen, väärinkäytösten ja oikeusturvan riskejä, että yksinoikeuteen perustuvaa sääntely- ja lupajärjestelmää voidaan pitää perustuslain kannalta hyväksyttävänä. Yksinoikeudesta johtuva pitkälle menevä elinkeinovapauden rajoitus ei tässä tapauksessa loukkaa rajoituksen suhteellisuudelle asetettavia vaatimuksia. Valiokunnan arvioon vaikutti, ettei rahapelite toiminta aikaisemminkaan ollut niin sanottu vapaa elinkeino eikä arpajaislailla tämän vuoksi ollut yksityisten henkilöiden oikeusasemaan ulottuvia uudenlaisia vaikutuksia (PeVL 23/2000 vp).

Muutos, jonka myötä nykyiset toimiluvan nojalla toimivat vakiintuneen yksinoikeusaseman saavuttaneet rahapeliyhteisöt jatkaisivat lakisääteisinä yksinoikeuden omaajina, ei olisi elinkeinovapauden näkökulmasta merkitykseltään ratkaiseva, mutta lisäisi järjestelmän läpinäkyvyyttä ja oikeusvarmuutta.

Yksinoikeusjärjestelmän on perusteltua kattaa kaikki rahapelilajit. Rahapelin uhkapelinluonteisuus ei määräydy pelilaji- tai pelityyppikohtaisesti, vaan se on arvioitava kunkin pelin tarkemmat ominaisuudet ja toimeenpanotavat huomioon ottaen. Varsinkin nettipelaamisen myötä pelaajilla on mahdollisuus osallistua sellaisiin rahapeleihin, jotka eivät ole suomalaisen tapaan toimeenpantuina uhkapeliluonteisia, mutta voivat muualla toimeenpantuina olla sellaisia.

Rahapeliyhteisöjen ohjaus

Perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus ja 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.

Nykyiset yksinoikeustoimilupien haltijat ja ehdotetut lakisääteisten yksinoikeuksien omaajat ovat Veikkaus Oy, Raha-automaattiyhdistys ja Fintoto Oy. Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Raha-automaattiyhdistys on julkisoikeudellinen yhdistys, jonka jäsenenä ovat terveystä ja sosiaalista hyvinvointia edistävät yleishyödylliset yhteisöt. Fintoto Oy on yleishyödyllisten hevosjalostus- ja raviurheilujärjestöjen keskusjärjestön Suomen Hippos ry:n kokonaan omistama osakeyhtiö.

Arpajaislain 11 §:n 1 momentissa ja 13 a §:n 1 momentissa ehdotetaan edellä mainittujen yksinoikeustoimijoiden tarkoituksiksi ja tehtäväksi nimenomaisesti säädettävän rahapelien toimeenpano siten, että rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset estetään sekä pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja vähennetään. Tämän tarkoituksen toteuttamisen ja tehtävän asianmukaisen hoidon varmistaminen edellyttää yhdistysmuotoisen rahapeliyhteisön osalta yhdistymisvapauten ja osakeyhtiömuotoisten rahapeliyhteisöjen osalta omaisuuden suojaan puuttuvaa rahapeliyhteisöjen ohjausta julkisen vallan taholta vastapainona yksinoikeusaseman saamiselle. Ohjaus tapahtuu lainsäädännöllä, rahapeliyhteisöjen hallitustyöskentelyyn osallistumalla ja valvontaviranomaistoiminnalla.

Nykyisessä muodollisessa toimilupajärjestelmässä valtioneuvoston yleisistunto asettaa toimiluvan ehdot ja sisäasiainministeriö vahvistaa pelisäännöt. Toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään siirryttäessä ehdotetaan toimiluvan ehdot korvattaviksi valtioneuvoston asetuksella annettavilla säännöksillä. Rahapelien pelisäännöt vahvistettaisiin sisäasiainministeriön asetuksella. Oikeussääntöjen antamiseen ei liity oikeutta saattaa päätös perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi.

Lakisääteisten yksinoikeuksien omaajille voidaan asettaa myös pitempiaikaisia toimenpiteitä edellyttäviä vaatimuksia. Määräaikaisen toimiluvan haltijalle tällaisten, usein investointeja edellyttävien vaatimusten asettaminen voisi olla kohtuutonta, kun toimijalla ei ole varmuutta uuden toimiluvan saannista. Sama koskee vaatimusten muuttamista kesken toimilupakauden. Myöskään vaatimusten täyttämisen aiheuttamat kustannukset eivät ole samalla tavalla ongelmallisia kuin kilpailutilanteeseen ja voitontavoitteluun perustuvissa järjestelmissä.

Valtiolla on Veikkaus Oy:n kokonaan omistavana tahona välittömään osakeomistukseensa perustuva määräysvalta nimittää yhtiön hallituksen kaikki jäsenet. Nykyisen Raha-automaattiyhdistyksestä annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan yhdistyksen jäseninä voivat olla keskeisessä asemassa olevat terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävät yleishyödylliset oikeuskelpoiset yhteisöt ja säätiöt. Asetuksen 12 §:n 1 momentin mukaan yhdistyksen hallitukseen kuuluu puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa ja yksitoista muuta jäsentä, joista valtioneuvosto määrää hallituksen puheenjohtajan, ensimmäisen varapuheenjohtajan ja viisi muuta jäsentä eli määräysvallan omaavan osuuden hallituksen jäsenistä. Totopeliyhtiön kuuluminen kokonaan hevosjalostus- ja raviurheilujärjestöjen keskusjärjestyksen omistukseen todetaan nykyisen totopelien tuottojen käyttämisestä hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edistämiseen annetun lain 6 §:ssä.

Nyt ehdotetaan, että yhdistysmuotoisen rahapeliyhteisön yleishyödyllisiin yhteisöihin perustuva jäsenpohja ja osakeyhtiömuotoisten rahapeliyhteisöjen valtioon ja yleishyödylliseen yhteisöön perustuva omistus pohja vahvistettaisiin yhdenmukaisesti lakitasolla ja että julkisen vallan oikeutta nimittää määräysvallan omaava osuus rahapeliyhteisön hallituksen jäsenistä edellytettäisiin yhdenmukaisesti kaikkien rahapeliyhteisöjen osalta valtion välittömään osakeomistukseen perustuen tai asiasta arpajaislaissa säätämällä. Perustuslakivaliokunta esitti aikanaan harkittavaksi, että Raha-automaattiyhdistyksen järjestysmuotoa ja hallintoa koskevat keskeiset säännökset annetaan lailla (PeVL 23/2000 vp).

Jos arpajaislainsäädännössä ei toisin säädettäisi, osakeyhtiömuotoisiin rahapeliyhteisöihin Veikkaus Oy:öön ja Fintoto Oy:öön sovellettaisiin osakeyhtiölakia ja muita osakeyhtiöistä voimassa olevia säädöksiä. Valtion kokonaan omistamaan Veikkaus Oy:öön sovelletaan myös lakia valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta, joka on säädetty perustuslain 92 §:n 1 momentissa olevan

toimeksiannon johdosta. Yhdistyslain 2 §:n 2 momentissa säädetyn johdosta yhdistyslakia ei sovelleta Raha-automaattiyhdistykseen.

Rahapeliyhteisöjen omistajille on asetettu jo nykyisellään merkittäviä rajoituksia. Arpajaislain 13 §:n 1 momentissa on rajoitettu rahapeliyhteisöjen mahdollisuutta hankkia omistukseensa yhtiöitä tai osakkeita, muuttaa osakepääomaansa, myöntää lainoja tai tehdä investointeja sekä jakaa osinkoa. Arpajaislain 17 §:ssä on säädetty tuottojen sallituista käyttötarkoituksista. Kuten edellä on todettu, totopeliyhtiön omistus pohja on todettu totopelien tuottojen käyttämisestä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen annetun lain 6 §:ssä.

Asetusten antaminen

Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin nykyiset rahapeliluvan ehdot ja määräykset korvaavista rahapelien jakelua koskevista säännöksistä, pelaajan henkilöllisyyden ja hänen asuinpaikkansa todentamisesta sähköisesti välitettävien rahapelien osalta, rahapelien sähköisistä valvontajärjestelmistä sekä rahapeli asioiden neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä ja kokoonpanosta. Sisäasiainministeriön asetuksella vahvistettaisiin rahapelien ominaisuuksia määrittävät pelisäännöt ja annettaisiin tarkempia määräyksiä pelaamisen rajoituksista, joita rahapeliyhteisön olisi asetettava sähköisesti välitettävien rahapelien osalta. Perusvaatimukset rahapelien toimeenpanolle määriteltäisiin arpajaislain 13 a §:ssä. Perussäännös pelaajan henkilöllisyyden ja hänen asuinpaikkansa todentamisesta sekä pelaamisen rajoitusten asettamisesta sähköisesti välitettävien rahapelien osalta olisi arpajaislain 14 §:ssä. Perussäännös rahapelien sähköisistä valvontajärjestelmistä olisi arpajaislain 42 §:ssä. Perussäännös rahapeli asioiden neuvottelukunnan rahapeliyhteisöjen ohjauksen yhteensovittamisroolista olisi arpajaislain 42 a §:n 1 momentissa.

Julkisoikeudellisen Raha-automaattiyhdistyksen järjestysmuodosta ja hallinnosta annettaisiin tarkempia säännöksiä edelleenkin valtioneuvoston asetuksella.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

LAKIEHDOTUKSET

1 Laki arpajaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 23 päivänä marraskuuta 2001 annetun arpajaislain (1047/2001) 3 §:n 2, 3 ja 7 kohta, 11-13 §, 14 §, 14 b §:n 1 momentti, 18 §:n 1 momentin 3 kohta, 42 §:n 1 momentti, 47 §:n 1 momentti, 48 §:n 1 momentti, 53 §, 54 §:n 1 momentti, 58 §:n 4 momentti, 62 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohta sekä 62 a §:n 1 ja 3 kohta,

sellaisina kuin niistä ovat 48 §:n 1 momentti ja 53 § laissa 506/2009 sekä 14 b §:n 1 momentti, 62 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohta ja 62 a §:n 1 momentin 1 ja 3 kohta laissa (?/2010), sekä lisätään lakiin uusi 13 a §, 18 §:n 2 momentti, 42 §:n 4 momentti ja 42 a §, seuraavasti:

3 § Arpajaisten toimeenpanomuotojen määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

2) vedonlyöntipeleillä arpajaisia, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua urheilutai muiden kilpailujen, ei kuitenkaan *hevoskilpailujen, tuloksiin liittyvien* arvausten perusteella pelaajan asettaman rahapanoksen ja lopputuloksen todennäköisyyttä osoittavan kertoimen tulon mukaisesti määräytyvien rahavoittojen jakoon;

3) veikkauspeleillä *muuta kuin 2 kohdassa tarkoitettuja* arpajaisia, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua *urheilukilpailujen tuloksiin taikka* numeroiden *tai* merkkien arpomiseen liittyvien arvausten perusteella pelimaksuista kertyvien voittojen jakoon;

7) totopeleillä arpajaisia, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua hevoskilpailujen tuloksiin liittyvien arvausten perusteella pelimaksuista kertyvien voittojen jakoon;

11 § Rahapeliyhteisöt

Rahapeliyhteisöjen toimeenpanemiseksi siten, että rahapeliyhteisöihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset estetään sekä pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja vähennetään, on Veikkaus Oy, Raha-automaattiyhdistys ja Fintoto Oy.

Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Jos tässä laissa ei toisin säädetä, Veikkaus Oy:öön sovelletaan osakeyhtiöistä voimassa olevia säädöksiä sekä valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia (1368/2007).

Raha-automaattiyhdistyksen jäsenenä voivat olla terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävät yleishyödylliset oikeuskelpoiset yhteisöt ja säätiöt. Raha-automaattiyhdistyksellä on hallitus, johon kuuluu puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa ja yksitoista muuta jäsentä. Valtioneuvoston yleisistunto määrää hallituksen puheenjohtajan, ensimmäisen varapuheenjohtajan ja viisi muuta jäsentä. Hallituksen toisen varapuheenjohtajan ja kuusi muuta jäsentä valitsee yhdistyksen kokous. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä Raha-automaattiyhdistyksen järjestysmuodosta ja hallinnosta.

Fintoto Oy on hevosjalostus- ja raviurheilujärjestöjen keskusjärjestön kokonaan omistama osakeyhtiö. Fintoto Oy:llä on hallitus, johon kuuluu puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja kuusi muuta jäsentä. Valtioneuvoston yleisistunto määrää hallituksen puheenjohtajan ja kolme muuta jäsentä. Hallituksen varapuheenjohtajan ja kolme muuta jäsentä valitsee yhtiökokous. Jos tässä laissa ei toisin säädetä, Fintoto Oy:öön sovelletaan osakeyhtiöistä voimassa olevia säädöksiä.

12 § Yksinoikeus rahapeliyhteisöjen toimeenpanemiseen

Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien toimeenpanemiseen.

Raha-automaattiyhdistyksellä on yksinoikeus raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen ja pelikasinotoimintaan.

Fintoto Oy:llä on yksinoikeus totopelien toimeenpanemiseen.

13 § Rahapeliyhteisön toiminnan rajoitukset

Rahapeliyhteisö ei saa harjoittaa muuta arpajaisoimintaa kuin rahapelitoimintaa.

Rahapeliyhteisö ei saa perustaa tai hankkia omistukseensa muita kuin rahapelitoimintaansa varten tarpeellisia yhtiöitä tai niiden osakkeita eikä luovuttaa näiden yhtiöiden osakkeita uudelle omistajalle ilman asianomaisen rahapeliyhteisön tuotonjakoasioita käsittelemään säädetyn ministeriön lupaa.

Rahapeliyhteisö tai sen tytäryhtiö ei saa ilman 2 momentissa tarkoitetun ministeriön lupaa

- 1) perustaa rahastoja tai tehdä kohdentamattomia varauksia taikka muuttaa niiden kirjanpidollista luonnetta,
- 2) muuttaa osakepääomaansa,
- 3) myöntää lainoja tai
- 4) tehdä muita investointeja kuin toiminnan edellyttämiä käyttöomaisuushankintoja.

Rahapeliyhteisö ei saa jakaa osakkeenomistajilleen osinkoa voitostaan tai vapaasta omasta pääomastaan eikä jakaa jäsenilleen tai toimihenkilöilleen vastikkeetonta etua voitostaan tai ylijäämästään.

13 a § Rahapeliin toimeenpano

Rahapelit on toimeenpantava siten, että rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset estetään sekä pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja vähennetään. Edellä 11 §:ssä mainittujen rahapeliyhteisöjen toimeenpanemien rahapeliin on erottava riittävästi toisistaan.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään:

1) kuinka suuri osuus rahapelejä toimeenpantaessa kertyvistä pelimaksuista on maksettava pelaajille voittoina, miten voitot on pyöristettävä sekä miten perimättä jääneet voitot on jaettava; sekä

2) pelipisteissä, pelisaleissa ja pelikasinoissa olevien raha-automaattien ja kasinopelien lajeista ja enimmäismääristä, pelisalien enimmäismääristä sekä pelikasinoiden lukumääristä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan lisäksi säätää rahapeliin sallituista myyntiajoista.

Sisäasiainministeriön asetuksella vahvistetaan rahapeliin pelisäännöt, joiden tulee sisältää voitonjakoa ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset sekä raha-automaattien ja kasinopelien suurimmat sallitut pelipanokset ja pelivoitot. Raha-arpa-, veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien sääntöjen tulee lisäksi sisältää arvontaa koskevat määräykset. Pelisäännöt voivat sisältää myös muita pelilaji-, pelityyppi- tai pelikohtaisia pelien tahtia ja muita sellaisia ominaisuuksia koskevia määräyksiä, jotka ovat tarpeen peleihin liittyvien pelihaittojen vähentämiseksi tai pelien eroamiseksi riittävästi toisistaan.

14 § Sähköisesti välitettävät rahapelit

Sähköisesti välitettäviä rahapelejä toimeenpantaessa on pelaajan henkilöllisyys ja hänen asuinpaikkansa todennettava pelaajan täysi-ikäisyyden ja muun valtion tai alueen lainsäädännön alueellisen soveltamisalan kunnioittamisen varmistamiseksi. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelaajan henkilöllisyyden ja hänen asuinpaikkansa todentamisesta.

Rahapeliyhteisön on asetettava sähköisesti välitettävien rahapeliin pelaamiselle tarvittaessa pelilaji-, pelityyppi-, peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia

pelihaittojen vähentämiseksi. Sisäasiainministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelaamisen pelilaji-, pelityyppi-, peli- ja pelaajakohtaisten määrällisten ja ajallisten rajoitusten asettamisesta.

14 b § Rahapeliä markkinointi

Edellä 11 §:ssä mainittu rahapeliyhteisö saa markkinoida rahapelejä ja rahapeliyhteisöä, jos markkinointi ei edistä sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaa pelaamista ja jos markkinoinnilla ohjataan rahapelikysyntää tämän lain nojalla harjoitettavaan rahapeli-toimintaan. Markkinointia ei saa kohdistaa alaikäisiin. Markkinoinnissa ei saa kuvata runsasta pelaamista myönteisesti taikka pelaamattomuutta tai kohtuullista pelaamista kielteisesti. Rahapeliä markkinointi on kielletty sellaisessa televisio- ja radiotoiminnassa, kuvaohjelman elokuvateatterissa tapahtuvassa julkisessa esittämisessä ja julkaisutoiminnassa, joka on suunnattu alaikäisille.

18 § Tuottojen ottaminen valtion talousarvioon

Valtion talousarvioon otetaan vuosittain määrärahat, joiden arvioidaan vastaavan

3) totopelejä toimeenpanevan rahapeliyhteisön asianomaiselta vuodelta valtiolle tulouttamaa osuutta rahapanosten kokonaismäärästä sekä uudelleen jaettavaksi palautuvia varoja.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään totopelituottojen kokonaismäärän jakamisesta osuuteen, jonka totopelejä toimeenpaneva rahapeliyhteisö ohjaa maa- ja metsätalousministeriön valvonnassa raviradoille, ja osuuteen, jonka maa- ja metsätalousministeriö jakaa avustuksina 20 §:n 2 momentin mukaisesti.

42 § Arpajaisten valvonta

Arpajaisten toimeenpanoa valvotaan arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämiseksi.

Rahapeliä toimeenpanon valvonnassa on käytettävä tarvittaessa sähköisiä valvontajärjestelmiä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rahapeliä sähköisistä valvontajärjestelmistä.

42 a § Rahapeliäsioiden neuvottelukunta

Rahapeliyhteisöjen ohjauksen yhteensovittamista varten toimii sisäasiainministeriön yhteydessä valtioneuvoston asettama rahapeliäsioiden neuvottelukunta.

Neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

47 § Voittojen periminen

Raha-arpajaisissa saatu voitto on perittävä yhden vuoden kuluessa arvontatuloksen vahvistamisesta tai arpaan merkityn myyntiajan päättymisestä. Veikkaus- ja vedonlyöntipeliä voittot on perittävä yhden vuoden kuluessa ja totopeliä voittot kolmen kuukauden kuluessa näiden

pelien pelisääntöjen mukaisen lopputuloksen vahvistamisesta. *Raha-automaatti- ja kasinopelien voitot on perittävä yhden vuoden kuluessa voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.*

48 § Ratkaisusuositus

Pelaaja voi pyytää kirjallisesti *rahapelejä* toimeenpanevan rahapeliyhteisön ja pelaajan välisestä voitonmaksua koskevasta erimielisyydestä ratkaisusuositusta Poliisihallitukselta.

53 § Rahapeliyhteisöjen velvollisuus luovuttaa tietoja

Rahapeliyhteisön on toimitettava vuosittain toimintasuunnitelmansa, seuraavaa vuotta koskeva talousarvionsa sekä tilinpäätösasiakirjansa *välittömästi sen valmistuttua asianomaisen rahapeliyhteisön tuotonjakoasioita käsittelemään säädetyille ministeriölle, valtiovarainministeriölle, sisäasiainministeriölle ja Poliisihallitukselle.*

Rahapeliyhteisön tulee antaa vuosittain asianomaisen rahapeliyhteisön tuotonjakoasioita käsittelemään säädetyille ministeriölle, sisäasiainministeriölle ja Poliisihallitukselle kertomus pelitoimintansa kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämiseksi.

Raha-automaatti-, kasinopeli- ja pelikasinotoimintaa harjoittavan rahapeliyhteisön on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle ja Poliisihallitukselle jäljennökset rahapeliyhteisön kokousten ja hallituksen kokousten pöytäkirjoista sekä ne muut tiedot, jotka ovat tarpeen rahapeliyhteisön toiminnan ja sen tuottojen käytön valvomiseksi.

Rahapeliyhteisöjen on toimitettava 3 §:n 1-7 kohdassa tarkoitettujen arpajaisten toimeenpanoa koskevat tiedot tilastoimista varten Poliisihallitukselle ja arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvien ongelmien seurantaa ja tutkimusta varten tarpeelliset tiedot sosiaali- ja terveysministeriölle.

54 § Esteellisyys ja virkavastuu

Raha-automaatti-, kasinopeli- ja pelikasinotoimintaa harjoittavan rahapeliyhteisön luottamus- ja toimihenkilön esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolaisissa (434/2003) säädetään virkamiehen esteellisyydestä.

58 § Tarkastuslaitokseksi määrääminen ja tarkastuslaitoksen tietojenantovelvollisuus

Rahaliikenteen valvontalaitteen tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä noudatetaan *hallintolakia*, *kielilakia (423/2003)*, *Saamen kielilakia (1086/2003)*, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, henkilötietolakia ja arkistolakia (831/1994).

62 § Arpajaisten toimeenpanoa koskevat kiellot

Kiellettyä on:

1) arpojen myyminen tai välittäminen ilman tässä laissa edellytettyä lupaa toimeenpantuihin arpajaisiin tai *muun kuin 11 §:ssä mainitun rahapeliyhteisön toimeenpanemaan rahapeliin taikka* tällaisten arpajaisten markkinointi;

3) *edellä 11 §:ssä mainitun rahapeliyhteisön toimeenpanemaan rahapeliin* liittyvien arpojen myynti, välittäminen, pelipanosten vastaanottaminen ja voittojen välittäminen ilman rahapelin toimeenpanijan lupaa.

62 a § Rahapelin toimeenpanon kieltäminen

Poliisihallitus voi kieltää rahapelin toimeenpanon, jos:

1) *rahapelin toimeenpanee muu kuin 11 §:ssä mainittu rahapeliyhteisö;*

3) rahapelin toimeenpanossa muutoin rikotaan tätä lakia taikka *tämän lain nojalla annettua asetusta* muulla kuin 62 b §:ssä tarkoitetulla tavalla.

2 Laki raha-automaattivastuksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan raha-automaattivastuksista 23 päivänä marraskuuta 2001 annetun lain (1056/2001) 2 §:n 1 kohta seuraavasti:

2 § Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) rahapeliyhteisöllä *Raha-automaattiyhdistystä;*

3 Laki totopelien tuottojen käyttämisestä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan totopelien tuottojen käyttämisestä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen 23 päivänä marraskuuta 2001 annetun lain (1055/2001) 6 § seuraavasti:

6 § Keskusjärjestön kokonaan omistamalle osakeyhtiölle myönnettävien avustusten käyttötarkoitukset

Keskusjärjestön kokonaan omistamalle totopeliyhtiölle *Fintoto Oy:lle* (yhtiö) voidaan myöntää avustusta seuraaviin tarkoituksiin:

1) totopelien linja-, huolto- ja asennuskuluihin;

2) totopeleissä tarvittavan kaluston ja laitteiden hankkimiseen ja kunnossapitoon;

3) palkintotukea edelleen kokonaisuudessaan raviradoille välitettäväksi.

4 Laki rikoslain 17 luvun 16 a ja 16 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 a ja 16 b §, sellaisena kuin ne ovat laissa (?/2010), seuraavasti:

17 luku 16 a § Rahapelirikos

Joka

- 1) toimeenpanee rahapelin *luvattomasti*,
 - 2) myy tai välittää arpoja *muun kuin arpajaislain (1047/2001) 11 §:ssä mainitun rahapeliyhteisön toimeenpanemaan* rahapeliin tai markkinoi sellaista rahapeliä vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä kieltoa,
 - 3) myy tai välittää arpoja rahapeliin ulkomaille tai markkinoi rahapeliä ulkomaille vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädettyä kieltoa,
 - 4) ilman rahapelin toimeenpanijan lupaa myy tai välittää *arpajaislain 11 §:ssä mainitun rahapeliyhteisön toimeenpanemaan* rahapeliin liittyviä arpoja taikka vastaanottaa sellaiseen rahapeliin liittyviä pelipanoksia tai välittää sellaiseen rahapeliin liittyviä voittoja vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädettyä kieltoa, taikka
 - 5) luovuttaa tilan *muun kuin arpajaislain 11 §:ssä mainitun rahapeliyhteisön toimeenpanemaan* raha-automaatin tai kasinopelin käytettävänä pitämiseen vastoin 62 §:n 3 momentissa säädettyä kieltoa,
- on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, rahapelirikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

17 luku 16 b § Arpajaisrikos

Joka

- 1) toimeenpanee muut kuin 16 a §:n 1 kohdassa tarkoitetut arpajaiset ilman arpajaislaissa tarkoitettua lupaa,
 - 2) muulla kuin 16 a §:ssä tarkoitetulla tavalla rikkoo arpajaislain 62 §:n 1-4 momentissa säädettyä kieltoa,
 - 3) käyttää arpajaisten tuotot olennaisesti vastoin laissa, arpajaisten toimeenpanoon annetussa luvassa tai tuottojen käyttötarkoituksen muuttamista koskevassa luvassa annettua määräystä,
 - 4) laiminlyö arpajaisten toimeenpanoon kuuluvan tilitysvelvollisuuden,
 - 5) toimeenpanee arpajaislain 27 §:n 1 momentissa tarkoitetut pienarpajaiset, vaikkei täytä arpajaislain 5 §:ssä säädettyjä arpajaisten toimeenpanoa koskevia edellytyksiä,
 - 6) rikkoo olennaisesti tai toistuvasti arpajaisten toimeenpanoon annettuun lupaan liitetyjä ehtoja tai määräyksiä,
 - 7) *toimeenpanee rahapelin olennaisesti tai toistuvasti vastoin arpajaislain 13 a tai 14 §:n nojalla annettua asetusta, tai*
 - 8) rikkoo rahapelien markkinointia koskevia arpajaislain 14 b §:n säännöksiä,
- on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, arpajaisrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.