

SM064:00/2007  
28.4.2009

# **ARPAJAIKILAKIHANKKEEN LOPPURAPORTTI**

**SLUTRAPPORTEN AV LOTTERILAGSPROJEKTET**  
**I Propositionens huvudsakliga innehåll**  
**II Lagförslag**

**FINAL REPORT OF THE LOTTERIES ACT PROJECT**  
**I Principal contents of the proposal**  
**II Legislative proposals**

Sisäasiainministerille

Sisäasiainministeriö asetti 30.11.2007 arpajaislain uudistamista koskevan hankkeen.

Hankeorganisaatioon kuuluivat rahapeliasioita käsittelevien ministereiden valtiosihteereistä ja erityisavustajista koostuva ohjausryhmä sekä rahapeliasioita käsittelevien ministeriöiden virkamiehistä koostuva työryhmä.

Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi peruspalveluministerin valtiosihteeri Ilkka Oksala. Ohjausryhmän jäsenet olivat pääministerin poliittinen erityisavustaja Jukka Ihanus (29.1.2008 saakka), ulkoasiainministerin erityisavustaja Jori Arvonon, oikeusministerin erityisavustaja, sittemmin eduskunnan valiokuntaneuvos Kirsi Pimiä, sisäasiainministerin erityisavustaja Sami Paatero (19.1.2009 saakka), sisäasiainministerin valtiosihteeri Antti Pelttari (19.1.2009 lukien), kulttuuri- ja urheiluministerin erityisavustaja, sittemmin kulttuuri- ja urheiluministerin valtiosihteeri Carl Haglund, maa- ja metsätalousministerin erityisavustaja Minna-Mari Kaila, elinkeinoministerin valtiosihteeri Mikko Alkio (29.1.2008 lukien) sekä sosiaali- ja terveysministerin erityisavustaja Marja Tallavaara. Ohjausryhmän sihteerinä toimi poliisijohtaja, sittemmin lainsäädäntöjohtaja Kimmo Hakonen sisäasiainministeriöstä.

Työryhmän puheenjohtajana toimi poliisijohtaja, sittemmin lainsäädäntöjohtaja Kimmo Hakonen sisäasiainministeriöstä ja varapuheenjohtajana hallitusneuvos Jouni Laiho sisäasiainministeriöstä. Työryhmän jäsenet olivat budjettineuvos Tuomas Sukselainen valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Veli-Pekka Hautamäki oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Erkki Norbäck opetusministeriöstä, ylitarkastaja Tauno Junttila maa- ja metsätalousministeriöstä, johtaja Kari Paaso sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä ylitarkastaja Markus Seppelin sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmän pysyvinä asiantuntijoina olivat lainsäädäntöneuvos Joni Heliskoski ulkoasiainministeriöstä, erityisasiantuntija Harri Syväsalmi Suomen pysyvästä edustustosta EU:ssa sekä hallitusneuvos Timo Tolvi maa- ja metsätalousministeriöstä. Työryhmän sihteerinä toimi ylitarkastaja Sari Laitakari sisäasiainministeriöstä.

Hanke oli kaksivaiheinen.

Hankkeen ohjausryhmä luovutti väliraporttinsa 10.4.2008. Väliraportti sisälsi rahapelien markkinointia, rahapelien ikärajoja, valvontaviranomaisen toimivaltuuksia ja rangaistussäännöstä koskevat säädösesitykset. Väliraportin pohjalta annettiin hallituksen esitykset HE 96/2008 vp 26.6.2008 ja HE 212/2008 vp 5.12.2008.

Nyt luovutettava hankkeen ohjausryhmän loppuraportti sisältää rahapelijärjestelmää, rahapeliin jaottelua, rahapelitoiminnan ohjausta ja valvontaviranomaisen organisointia koskevat säädösesitykset. Lisäksi ohjausryhmä ehdottaa, että laadittaisiin selvitys mahdollisuuksista rahapeliyhteisöjen peli- ja jakelutekniseen yhteistyöhön.

Saatuaan tehtävänsä suoritettua hankkeen ohjausryhmä luovuttaa kunnioittavasti loppuraporttinsa sisäasiainministerille.

Helsingissä 28.4.2009

Ohjausryhmän puheenjohtaja  
Valtiosihteeri

Ilkka Oksala

Ohjausryhmän sihteeri  
Lainsäädäntöjohtaja

Kimmo Hakonen

## **Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Ehdotetuilla arpajaislain muutoksilla pyritään ehkäisemään rahapeli-toimintaan liittyviä rikoksia ja sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja sekä varmistamaan yleishyödyllisen kansalaistoiminnan toimintaedellytykset. Ehdotetut muutokset koskevat rahapelijärjestelmää, rahapeli-ien jaottelua, rahapeli-toiminnan ohjausta ja valvontaviranomaisen organisointia.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan rahapeli-yhteisöjen nykyisen toimilupakauden päättyessä eli 1 päivänä tammikuuta 2012 lukien.

### **YLEISPERUSTELUT**

#### **1 Nykytila**

##### **1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö**

###### *Rahapelijärjestelmä*

###### Rahapeli-yhteisöt

Vuoden 1889 rikoslaki sisälsi alkuperäisessä muodossaan rahapeli-ien totaalikiellon. Sittenmin rahapelejä on toimeenpantu Suomessa yksinoikeudella yli 70 vuotta. Yksinoikeusjärjestelyjen taustalla on ollut alusta alkaen rahapeli-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 veikkauspeli-ien toimeenpanon vuonna 1940 ja vedonlyöntipeli-ien toimeenpanon 1990-luvulla. Valtiovalta jakoi veikkauspeli-ien tuoton aluksi urheilua edistäviin tarkoituksiin ja sittenmin 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 kasinopeli-ien 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 terveystalan järjestöä.

Ravi- ja ratsastuskilpailuissa toimeenpantava totalisaattori sallittiin vuonna 1927 siitos-, ravi- ja ratsastusseurojen keskusjärjestöille. Merkittävä osa totalisaattorin tuotoista tuloutettiin alusta alkaen valtiolle käytettäväksi hevospasvatuksen 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 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).

#### Rahapeliuottojen käyttö

Arpajaislain 17 §:n mukaan raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuotto käytetään urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteeseen, taiteeseen 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. Sääntely on kuitenkin lähtökohtaisesti välineneutraalia eli myös kokonaan sähköisessä ympäristössä 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.

## *Rahapeliteoiminnan ohjaus*

### Lainsäädäntö, lupaehtot 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 rahapeliteoimintaa. Lain 14 a §:ssä säädetään rahapelien ikäraajasta, 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 rahapeliteoimintaansa 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 tarkoitettua 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 totopeljä 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 enimmäismääristä sekä pelikasinoiden lukumääristä ja sijaintipaikoista ja pelikasinossa olevien kasinopelien lajeista, raha-automaattien ja kasinopelien enimmäismääristä sekä pelikasinoiden aukioloajoista. Totopelien toimeenpanemiseen annettavassa rahapeliluvassa tulee lisäksi määrätä totopelieistä 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.

### Rahapeliyhteisöjen ohjaus ja rahapeliteuottojen 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 jäsenenä

ovat hevosjalostusliitot, raviradat, paikalliset ravi- ja ratsastusseurat sekä eräät muut hevosurheilun yhteisöt.

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

Osakeyhtiöiden osalta osakeyhtiölaki määrittelee yhtiön toimitusjohtajan, hallituksen, hallintoneuvoston ja yhtiökokouksen roolit. Lain 8 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan osakeyhtiön hallituksen valitsee yhtiökokous. Yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että vähemmän kuin puolet hallituksen jäsenistä asetetaan muussa järjestyksessä. Lain 11 §:n mukaan yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että yhtiöllä on oltava hallintoneuvosto. Yhtiökokous valitsee hallintoneuvoston. Yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että vähemmän kuin puolet hallintoneuvoston jäsenistä asetetaan muussa järjestyksessä. Lain 11 a §:n 2 momentin mukaan hallintoneuvoston on valittava hallitus, jollei yhtiöjärjestyksessä ole toisin määrätty. Yhdistyslain 2 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan yhteisöön, joka on lailla tai asetuksella järjestetty erityistä tarkoitusta varten, vain sikäli kuin niin on erikseen säädetty. Valtioneuvoston asetuksessa Raha-automaattiyhdistyksestä on säännöksiä tuon julkisoikeudellisen yhdistyksen järjestysmuodosta.

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 hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen.

Veikkaus Oy:n tuottojen käytön jakautumisesta säädetään erillisellä lailla. Tuotot sisällytetään tämän mukaisesti valtion talousarvioon opetusministeriön 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 hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen annetun lain mukaisesti.

#### *Valvontaviranomaisen 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 opetusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön kesken.

Rahapelituottojen suuren taloudellisen merkityksen vuoksi ne liittyvät myös valtiovarainministeriön tehtäviin.

Rahapeliluvat antaa valtioneuvoston yleisistunto sisäasiainministeriön esittelystä. Sisäasiainministeriö vahvistaa rahapelien pelisäännöt. Rahapeleihin, muihin arpajaisiin ja rahankeräyksiin liittyvät keskushallintotason valvontaviranomaistehtävät hoitaa sisäasiainministeriön poliisiosaston hallintoyksikön Riihimäelle sijoitettu arpajais- ja asehallintoyksikkö. Rahapeliasioita ei hoideta alue- tai paikallishallintotasolla. Aluehallintotasolla muita arpajaisia koskevat lupa- ja valvonta-asiat kuuluvat lääninhallitusten ja rahankeräyksiä koskevat lupa- ja valvonta-asiat keskitetysti Etelä-Suomen lääninhallituksen tehtäviin. Paikallishallintotasolla muita arpajaisia ja rahankeräyksiä koskevat lupa- ja valvonta-asiat kuuluvat kihlakunnan 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).

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.

### **1.3 Nykytilan arviointi**

Arpajaislain uudistamisen ensimmäisen vaiheen säädösesitysten (HE 96/2008 vp ja HE 212/2008 vp) tavoitteena oli 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 valtion 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. Yksinoikeusjärjestelmällä on onnistuttu estämään petoksellinen pelitoiminnan järjestäminen sekä rahapelitoimintaan liittyvä harmaa talous ja järjestäytynyt rikollisuus. Vedonlyöntikohteisiin liittyvät petoksellinen toiminnan tapaukset ovat paljastuneet rahapeliyhteisöjen oman valvontatoiminnan avulla.

Vaikka nykyinen rahapelijärjestelmä on toimilupajärjestelmän muotoinen, se on tosiasiasa alunperinkin tarkoitettu vakiintuneiden yksinoikeuksien järjestelmäksi. Rahapelit on toimeenpantu käytännössä samojen yksinoikeustoimijoiden toimesta yli 70 vuotta. Tätä ennen oli ollut voimassa rahapelien totaalkielto. 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 rahapelien jaottelulle erityisesti kokonaan sähköisessä ympäristössä toimeenpantavien rahapelien osalta. Olemassa olevan rahapelikysynnän turvallisen kanavoinnin näkökulmasta on ongelmallista, että esimerkiksi nettipokerin osalta ei ole ollut tarjolla säännellyn ja valvotun luvallisen yksinoikeustoimijan tarjoamaa pelimahdollisuutta.

Lakisäateisten yksinoikeuksien järjestelmässä julkisen vallan on EU:n oikeuden nojalla ohjattava riittävästi rahapeliyhteisöjä ja rahapelituottojen jakoa.

Rahapelitoiminnan valvonnan uskottavuuden varmistamiseksi valvonnan tulee olla oikealle hallinnolliselle tasolle ja toiminnallisesti itsenäiseksi organisoitu sekä nykyistä paremmin resursoitu.

## **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 järjestäytynyttä rikollisuutta. Peliongelmassa pelaaminen aiheuttaa vaikeuksia pelaajalle, peliriippuvuudessa on kysymys sairaalloisesta pelaamisesta.

Ehdotetut muutokset koskevat rahapelijärjestelmää, rahapelien jaottelua, rahapelitoiminnan ohjausta ja valvontaviranomaisen organisointia.

### *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 erityisen suuri ja todennäköinen rahapelihaittojen, harmaan talouden sekä 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 pitempiaaikaisia 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 uudentyyppisiä haitoilta suojaavia ehkäiseviä ominaisuuksia.

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 erityisen lupa- ja valvontaviranomaisen 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 myyinnedistämistoimintaan. Puuttuminen rajat ylittävään rahapelaamiseen liittyvien maksujen (pelipanosten ja pelivoittojen) välittämiseen saattaa olla niin teknisen toteuttamisen näkökulmasta kuin myös oikeudellisesti vaikeasti toteutettavissa.

### Rahapeliuottojen käyttö

Vapaaseen kilpailuun liittyvä liikevoiton maksimointi tai julkisten peruspalvelujen rahoituksen rakentaminen rahapeliuottojen 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.

### *Rahapeliin jaottelu*

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

Sähköinen toimintaympäristö tuo uusia haasteita rahapeliin jaottelulle. Sähköisesti välitettävissä rahapeleissä voi olla kysymys kokonaan sähköisessä ympäristössä toimeenpantavista rahapeleistä tai rahapeleistä, joita välitetään myös sähköisesti. Kokonaan sähköisessä ympäristössä toimeenpantavia rahapelejä ovat esimerkiksi sähköiset raha-arpajaiset ja sähköiset kasinopelit. Sähköisissä kasinopeleissä tarjotaan sähköisessä ympäristössä 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 koostuu rahapeliyhteisöille laissa säädetyistä rahapelihaittojen ehkäisytehtävistä ja sen toteutumisen valvonnasta rahapeliyhteisöjen toimielimiin asetettujen valtion edustajien toimesta (yhteiskuntavastuullinen tuottotavoitteiden asettaminen ja rahapelistrategian määrittäminen esimerkiksi arpajaislain 53 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimintasuunnitelman yhteiskuntavastuuta käsittelevässä osassa), rahapeliuottojen käyttämisestä yleishyödyllisen kansalaistoiminnan tarkoituksiin valtion valvonnassa (mukaan lukien osingonjakokielto), rahapelitoiminnalle lailla (ikäraja, markkinoinnin rajoitukset, velaksi pelaamisen kielto), valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävällä päätöksellä annetuilla määräyksillä ja sisäasiainministeriön vahvistamilla pelisäännöillä asetetuista rajoituksista ja

valvontaviranomaistoiminnan tehostamisesta (uudelleen organisointi ja voimavarojen lisääminen) sekä näiden ohjauselementtien yhteensovittamisesta tätä tehtävää varten perustettavaksi ehdotetussa neuvottelukunnassa.

### 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 ikäraja. 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, pelirytm, 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 kontrollinen 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 peli- ja pelaajakohtaisten rajoitusten toimeenpaneminen edellyttää käytännössä pelaamisen pelaajakohtaista seuranta rahapeliyhteisön asiakasrekisterin välityksellä.

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

### Ikäraja- ja valvonta

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

Raha-automaattipelaamisen ikäraja- ja valvonnan kehittämisen osalta tulee seurata arpajaislakihankkeen ensimmäisessä vaiheessa toteutettujen muutosten vaikutuksia. Pelaajan tunnistamisen mahdollistavan korttimaksamisteknologian käyttöönottoon tulee rohkaista. Tarve mahdolliseen

pakolliseen korttimaksamiseen siirtymiseen tulee arvioida myöhemmin. Siirtymisen aikataulutuksessa tulee ottaa huomioon kolikko- ja korttimaksamisen yleinen kehitys.

Kasvokkain tapahtuvan pelaamisen osalta sisäasiainministeriön tulee tehdä rahapelien myyntiin liittyen samankaltaisia ikärajavaltontaa koskevia kumppanuussopimuksia päivittäistavarakaupan toimijoiden sekä majoitus- ja ravitsemisalalla kanssa, jollaisia sosiaali- ja terveysministeriö on solminut alkoholin ja tupakan myyntiin liittyen. Sopimusten mukaan alkoholin ja tupakan myynnissä ikä tarkistetaan alle 23-vuotiailta vaikuttavilta ostajilta.

Nettipelaamisen osalta tulee jatkossa harkita riittävän vahvan tunnistautumisen vaatimista. Tunnistautumisesta on tekeillä yleistä lainsäädäntöä (hallituksen esitys laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 36/2009 vp).

Pelaajien tunnistamiseen liittyy myös kysymys tunnistamistietojen rekisteröimisestä. Pelaajien rekisteröiminen mahdollistaa haluttaessa sekä pelaajan itselleen asettamat että rahapeliyhteisöjen tai viranomaisen asettamat pelaamisrajoitukset sekä myös rahapeliyhteisöjen tai viranomaisen harjoittaman pelaajakohtaisen pelaamisen seurannan. Arpajaislaissa on nykyisellään säännökset pelikasinon asiakas- ja valvontarekisteristä.

#### Rahapeliyhteisöjen ohjaus ja rahapelituottojen jako

Lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmässä julkisen vallan on riittävästi ohjattava sekä rahapeliyhteisöjä että rahapelituottojen jakoa. Rahapeliyhteisöjen ohjauksen osalta tämä tarkoittaa julkisen vallan riittävää omistusoosuutta ja/tai edustusta rahapeliyhteisön toimielimissä sekä rahapelituottojen jaon osalta jaon tapahtumista julkisen vallan ohjauksessa ja valvonnassa.

## 2.2 Keskeiset ehdotukset

### *Rahapelijärjestelmä*

Esityksessä ehdotetaan siirryttäväksi muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään. Teknologisen kehityksen myötä on pelihaittojen ehkäisynäkökulmasta perusteltua ottaa kaikki pelilajit lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmän piiriin. Mahdollisuudet yksinoikeusjärjestelmän alueellisen ulottuvuuden turvaamiseen estämällä rajat ylittävä maksujen välitys tai pelipalvelimelle pääsy on selvítettävä erikseen teknologisen ja EU:n oikeuden kehityksen myötä.

### *Rahapelien jaottelu*

Rahapelien 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 kokonaan sähköisiä rahapelejä. Tällainen mahdollisuus on tarpeen myös olemassa olevan rahapelikysynnän kanavoimiseksi valvottuihin luvallisiin peleihin. Pelihaittoja, harmaata taloutta ja järjestäytyntä rikollisuutta torjuva yksinoikeusjärjestelmä on ulotettava kaikkien kolmen rahapeliyhteisön osalta niin perinteisellä tavalla kuin myös sähköisesti tarjolla oleviin peleihin. Veikkaus Oy:n ja Fintoto Oy:n osalta tämä toteutuu jo nykyisellään. Sen sijaan Raha-automaattiyhdistyksen tulisi jatkossa tarjota oman toimialansa pelejä, kuten pokeria ja muita kasinopelejä, myös sähköisessä muodossa. Pelihaittojen torjunnan näkökulmasta on keskeistä, että

yksinoikeusjärjestelmä tarjoaisi turvallisen pelimuodon myös sähköisiin Raha-automaattiyhdistyksen järjestämistä oleviin peleihin. Raha-automaattiyhdistyksen sähköisten pelien käytännön toteuttamisessa tulisi edellyttämään pelihaitoilta suojaavia erityisiä menettelyjä, kuten esimerkiksi velaksi pelaamisen kieltä, väestötietojärjestelmään perustuvaa tunnistautumista sekä henkilökohtaisten pelaamisrajoitusten asettamista sähköisten pelien pelaajaksi rekisteröidytessä.

Sähköinen toimintaympäristö ei vaadi välttämättä rahapelien sallittujen toimeenpanomuotojen määrittelyn muuttamista. Kokonaan sähköiset rahapelit ehdotetaan rinnastettaviksi ilmiasultaan, kuten tahdiltaan, palkitsevuudeltaan ja muilta sellaisilta ominaisuuksiltaan, vastaaviin perinteisiin fyysisen ympäristön peleihin.

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

### *Rahapelitoiminnan ohjaus*

#### Evaluoitijärjestelmä

Pelien ominaisuuksien ja pelien saatavuuden vaikutusta on arvioitava sekä rahapeliyhteisöjen omassa kehitystoiminnassa että lupa- ja valvontaviranomaistoiminnassa nykyisiä lupaehtoja korvaavia määräyksiä 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 terveysministeriön hallinnonalan sekä riippumattomien tutkijoiden kanssa kehitettyyn evaluointijärjestelmään. Evaluointijärjestelmän kehittämistarve on otettava huomioon arpajaisvalvontaa resursoitaessa.

#### Lainsäädäntö, määräykset ja pelisäännöt

Nykyiset valtioneuvoston yleisistunnon asettamat lupaehdot korvattaisiin valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävällä päätöksellä annettavilla määräyksillä. Uutta olisivat mahdolliset kaikkia rahapelejä koskevat määräykset pelien sallituista myyntiajoista ja valvonnan tietojärjestelmistä sekä sähköisesti välitettäviä rahapelejä koskevat määräykset pelaajan ja hänen asuinpaikkansa tunnistamisesta. Pelaajan tunnistaminen nettipelaamisessa mahdollistaisi ikäraja- ja valvonnan, jolla kompensoitaisiin perinteisiin peleihin liittyvän ihmisen toteuttaman ikäraja- ja valvonnan puuttumista, sekä pelaamisen peli- ja pelaajakohtaiset rajoitukset. Pelaajan asuinpaikan tunnistaminen nettipelaamisessa mahdollistaisi yksinoikeusjärjestelmien alueellisen ulottuvuuden kunnioittamisen.

Nykyisiä pelisääntöjä täydennettäisiin sähköisesti välitettävien rahapelien osalta pelaamisen peli- ja pelaajakohtaisilla rajoituksilla. Niillä kompensoitaisiin perinteisiin peleihin liittyvän lähiympäristön sosiaalisen kontrollin puuttumista.

#### Rahapeliyhteisöjen ohjaus ja rahapeliuottojen jako

Arpajaislakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan valtiolla tulisi olla määräysvalta Veikkaus Oy:n, Raha-automaattiyhdistyksen ja Fintoto Oy:n hallituksissa sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään. Nykyisen arpajaislain 12 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään raha-automaattien käytettävänä pitämistä, kasinopelien 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. Hallituksessa tulee olla yksi jäsen sosiaali- ja terveysministeriöstä, yksi sisäasiainministeriöstä ja yksi valtiovarainministeriöstä. Hallituksen toisen varapuheenjohtajan ja kuusi muuta jäsentä valitsee yhdistyksen kokous.

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

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 voisi koostua puheenjohtajasta ja seitsemästä muusta jäsenestä. Puheenjohtaja ja kolme muuta jäsentä edustaisivat valtiota. Maa- ja metsätalousministeriö nimeäisi hallituksen puheenjohtajan ja yhden jäsenen, sosiaali- ja terveysministeriö yhden jäsenen ja valtiovarainministeriö yhden jäsenen.

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 rahapelituottojen 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 ainakin rahapeliyhteisöjen ohjaukseen liittyvien viranomaistahojen eli sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, perustettavan Poliisihallituksen ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen. Neuvottelukunta toimisi myös eduskuntapuolueiden ja rahapelituottoja saavien yleishyödyllisten yhteisöjen edustajien rahapelipolitiikkaa koskevana informointikanavana. Koska rahapeliasiat ovat luonteeltaan ja sidosryhmiltään muihin arpajaisiin ja rahankeräyksiin liittyvistä asioista erillisiä, jälkimmäisiä asioita varten tulisi tarvittaessa perustaa oma neuvottelu- tai lautakuntansa.

#### *Valvontaviranomaisen organisointi*

Säädösvalmistelu-, rahapelipolitiikka- ja muut yhteiskuntapoliittisesti tai taloudellisesti merkittävät rahapeliasiat ratkaistaisiin jatkossakin valtioneuvosto- tai ministeriötasolla. Lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään siirryttäessä valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävällä päätöksellä asetettaisiin nykyisiä rahapelilupaan liitettäviä ehtoja ja määräyksiä vastaavat ehdot ja määräykset. Sisäasiainministeriö vahvistaisi nykyisiä pelisääntöjä vastaavat säännöt.

Rahapeliasioissa ei tarvittaisi jatkossakaan aluehallintotasoa. Valtioneuvosto- ja ministeriötasoa alemmat rahapeliasiat tulisi käsitellä valtakunnallisesti keskitetysti yhdessä valvontaviranomaisessa, joksi ehdotetaan poliisin organisaation uudistamisen toisessa vaiheessa ja valtion aluehallinnon uudistamisen yhteydessä perustettavaksi ehdotettua Poliisihallitusta. Paikallispoliisi avustaisi Poliisihallitusta tarvittaessa rahapelitoiminnan valvonnassa. Poliisihallitus vastaisi arpajaisien

toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta ja arpajaistoiminnan tilastoimisesta, antaisi arpajaisten toimeenpanoa ja toimeenpanon valvontaa koskevia lausuntoja ja ohjeita, antaisi yksittäistapauksia koskevat ratkaisusuositukset, määräisi rahapelin toimeenpanoa tai markkinointia koskevat kiellot ja niitä tehostavat uhkasakot sekä määräisi laitoksen rahaliikenteen valvontalaitteen tarkastuslaitokseksi. Valvonnan toimintakyvyn ja uskottavuuden takaamiseksi Poliisihallituksen arpajaisvalvonnan tulisi olla toiminnallisesti itsenäinen ja riittävästi resursoitu. Lisävoimavaratarvetta arvioidaan jäljempänä.

Arpajaisvalvontaa hallinto-organisaatioon sijoitettaessa olisi otettava huomioon sisällöllisiin kysymyksiin ja tukipalveluiden tuottamiseen liittyvät synergiat. Poliisihallituksen arpajaisvalvonnan tehtäviin voitaisiinkin sisällyttää sisältökysymyksiin liittyvistä synergiasyistä rahapeliasioiden lisäksi muita arpajaisia koskevia asioita, rahankeräysasioita ja viihdelaiteasioita.

Nykyisin aluehallintotasolle (lääninhallitukset) kuuluvat yhden kihlakunnan (jatkossa poliisilaitoksen) aluetta laajemman alueen tavara-arpajaisluvut, arvauskilpailuilmoitukset ja rahankeräysluvut sekä nykyisin paikallishallintotasolle (kihlakunnan poliisilaitokset) kuuluvat bingo- ja bingopelin pelisääntöjen vahvistamiset voitaisiin keskittää Poliisihallituksen arpajaisvalvonnalle yhtenäisen ratkaisulinjan ja erikoistumisesta seuraavan erityisasiantuntemuksen varmistamiseksi. Paikallishallintotasolle (kihlakunnan poliisilaitokset) kuuluisivat edelleenkin yhden kihlakunnan (jatkossa poliisilaitoksen) alueen tavara-arpajaisluvut, arvauskilpailuilmoitukset ja rahankeräysluvut sekä tavaravoittoautomaattiluvut.

### **3 Esityksen vaikutukset**

#### **3.1 Taloudelliset vaikutukset**

Rahapelituottojen merkitys urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen, nuorisotyön, terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin sekä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämisessä on huomattava. Vuonna 2008 rahapelien tuottoarviot valtion talousarviossa olivat Veikkaus Oy:n osalta 408 miljoonaa euroa, Raha-automaattiyhdistyksen osalta 421 miljoonaa euroa ja Fintoto Oy:n osalta 9 miljoonaa euroa eli yhteensä 838 miljoonaa euroa.

Ehdotetut lainmuutokset eivät sinällään vaikuttaisi merkittävästi rahapeliyhteisöjen liikevaihtoon nykyisten rahapelien osalta. Veikkaus Oy ei kuitenkaan saisi enää jatkossa toimeenpanna hevoskohteisia veikkauspelejä, vaan yksinoikeus kaikkien hevoskohteisten rahapelien toimeenpanemiseen olisi Fintoto Oy:llä. Rahapeliyhteisöjen liikevaihdon kehittymiseen vaikuttaisi se, millaisten uusien kokonaan sähköisten rahapelien toimeenpano valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävillä päätöksillä annettavilla määräyksillä ja sisäasiainministeriön vahvistamalla pelisäännöillä sallittaisiin.

Siirryttäessä muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisäateisten yksinoikeuksien järjestelmään nykyisten toimiluvan omaavien rahapeliyhteisöjen asema vahvistuisi lakisäateisesti turvatuksi. Toisaalta varsinkin lakisäateisille lakisäateistä tehtävää toteuttaville yksinoikeuden omaajille voidaan antaa julkisen vallan toimesta pitkällekin meneviä lain tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisia määräyksiä.

Sekä Poliisihallituksessa että sisäasiainministeriössä olisi rahapeliasioiden hoidon oltava riittävästi ja nykyistä paremmin resursoitu. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa on korostettu rahapelivalvonnan riittävien voimavarojen tärkeyttä. Toimintakykyinen ja uskottava arpajaisvalvonta edellyttäisi arviolta 15-30 henkilötyövuoden panostusta. Nykyisin arpajaisten ja

rahankeräysten valtakunnalliseen valvontaan käytetään alle kymmenen henkilötyövuotta, joista noin viisi henkilötyövuotta arpajaisvalvontaan. Lisävoimavaroja tarvitaan muun muassa kentällä tapahtuvaan valvontaan ja arpajaislain uudistamisen ensimmäisen vaiheen myötä tulleiden uusien kieltotoimivaltuuksien käyttämiseen sekä valvonnan tietojärjestelmien kehittämiseen. Arpajaislain 46 §:n mukaan rahapeliyhteisöjen tulee korvata valtiolle rahapelitoiminnan valvonnasta aiheutuvat kustannukset. Valvonnan tehostaminen ei siten edellyttäisi budjettirahoituksen lisäämistä.

Jos nykyisin lääninhallituksille kuuluvat yhden kihlakunnan (jatkossa poliisilaitoksen) aluetta laajemman alueen tavara-arpajaisluvut, arvauskilpailuilmoitukset ja rahankeräysluvat keskitettäisiin Poliisihallitukselle, sille tulisi siirtää myös vastaavat voimavarat. Myös nykyisin kihlakunnan poliisilaitoksille kuuluvien bingolupien ja bingopelin pelisääntöjen vahvistamisen keskittäminen Poliisihallitukselle aiheuttaisi lisäresurssitarvetta.

### **3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Esityksessä ehdotetaan muodostettavaksi poliisin organisaation uudistamisen toisen vaiheen ja valtion aluehallinnon uudistamisen yhteydessä perustettavaksi ehdotettuun Poliisihallitukseen uusi keskushallintotason arpajaisvalvonta. Poliisihallituksen arpajaisvalvonta muodostettaisiin nykyisen sisäasiainministeriön poliisiosaston hallintoyksikön Riihimäelle sijoitetun arpajais- ja asehallintoyksikön arpajaistoimialan pohjalta.

Säädösvalmistelu-, rahapelipolitiikka- ja muut yhteiskuntapoliittisesti tai taloudellisesti merkittävät rahapeliasiat valmisteltaisiin tai ratkaistaisiin jatkossakin sisäasiainministeriössä.

### **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 henkilöä. 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.

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 rangaistussäännöstä koskevat säädösesitykset

annettiin eduskunnalle 26 päivänä kesäkuuta 2008 (HE 96/2008 vp) ja 5 päivänä joulukuuta 2008 (HE 212/2008 vp). Tämä esitys sisältää hankkeen toisen vaiheen säädösesitykset.

## **4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen**

### **5 Riippuvuus muista esityksistä**

Ehdotetut muutokset arpajaislain 14 a, 14 b, 43, 62, 62 a, 62 b, 62 c, 66 ja 66 a §:ään sekä rikoslain 17 luvun 16 a §:ään on valmisteltu eduskunnan käsiteltävinä oleviin hallituksen esityksiin HE 96/2008 vp ja HE 212/2008 vp sisältyvien säännösehdotusten pohjalta.

Esityksen valvontaviranomaisen organisointia koskevat ehdotukset on sovitettava yhteen vireillä olevien poliisin organisaation uudistamisen toisen vaiheen ja valtion aluehallinnon uudistamisen kanssa (HE 58/2009 vp ja HE 59/2009 vp).

## **YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT**

### **1 Lakiehdotusten perustelut**

#### **1.1 Arpajaislaki**

##### **3 § Arpajaisten toimeenpanomuotojen määritelmät**

Kuten yleisperusteluissa on todettu, kokonaan sähköisessä toimintaympäristössä 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 rahapelejä myös sähköisesti ja toimeenpanna myös toimialueeseensa kuuluvia kokonaan sähköisiä rahapelejä. Tällainen mahdollisuus on tarpeen myös olemassa olevan rahapelikysynnän kanavoimiseksi valvottuihin luvallisiin peleihin.

Yksinoikeusjärjestelmässä rinnakkaisten yksinoikeustoimijoiden toimeenpanemat rahapelit eivät saa olla keskenään kilpailevia. Tämän vuoksi ehdotetussa 13 §:ssä tarkoitetuilla valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävällä päätöksellä annettavilla määräyksillä ja ehdotetussa 14 §:ssä tarkoitetuilla sisäasiainministeriön vahvistamilla pelisäännöillä olisi varmistettava, että eri rahapeliyhteisöjen toimeenpanemat rahapelit eroaisivat riittävästi toisistaan. Määräyksillä ja pelisäännöillä luotaisiin näin rahapeliyhteisöjen toimialueiden väliin eräänlaiset päällekkäisen toiminnan vaaraa vähentävät turvavyöhykkeet esimerkiksi jäljempänä käsiteltävän arvontatiheyden osalta. Tämä on erityisen tärkeää mahdollisten kokonaan sähköisesti toimeenpantavien raha-arpajaisten, veikkauspelien, raha-automaattien ja kasinopelien osalta.

Kysymys tietyn sähköisen rahapelin toimeenpanemisen sallimisesta olisi sekä ratkaistava edellä tarkoitettujen määräysten antamisen ja pelisääntöjen vahvistamisen yhteydessä pelin tarkempien ominaisuuksien ja toimeenpanotapojen perusteella.

Sähköisessä toimintaympäristössä toimeenpantavia rahapelejä reaaliympäristössä toimeenpantaviin rahapeleihin rinnastettaessa, eri rahapeliyhteisöjen toimeenpanemien sähköisten rahapelien eroavaisuuksien riittävyttä arvioitaessa ja tietyn sähköisen rahapelin toimeenpanon sallimista harkittaessa lähtökohtana olisi sähköisen rahapelin ilmiasu pelaajalle. Tällöin huomioon otettavia

pelin ilmiösuun 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 jälkikäteen arvonnat tulos. 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.

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

#### 11 § Rahapeliyhteisöt

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

Pykälässä mainittaisiin rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten haittojen ohella myös terveydelliset haitat, kuten on mainittu arpajaislain edellisen muutoksen (HE 96/2008 vp) myötä jo lain muissa pykälissä.

Pykälässä todettaisiin lakisääteisten yksinoikeuden omaajien nimenomaiseksi lakisääteiseksi tehtäväksi rahapelien toimeenpano pelihaittoja aiheuttamattomalla tavalla. Rahapeliyhteisöjen toimielinten olisi otettava tämä huomioon muiden, esimerkiksi osakeyhtiölainsäädännön mukaisten velvoitteidensa ohella. Pelihaittojen ehkäisemiseen perustuva lakisääteinen yksinoikeus edellyttää rahapeliyhteisöltä erityistä yhteiskuntavastuuta.

Valtion määränemmistöllä rahapeliyhteisöjen hallituksissa osaltaan edistettäisiin ja valvottaisiin rahapeliyhteisöjen yhteiskuntavastuun toteutumista. Määränemmistön muodostumisesta säädettäisiin erikseen.

## 12 § 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 § Rahapeliyhteisölle annettavat määräykset

Pykälässä annettaisiin valtuus lain tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisten määräysten antamiseen yksinoikeustoimijoille.

Määräysten sisältöä koskevat vaatimukset vastaisivat sisällöltään nykyistä 13 §:n 2-3 momenttia jäljempänä selostettavin lisäyksin. Kysymys olisi valtioneuvoston yleisistunnon asettamien lupaehtojen sijasta valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävällä päätöksellä annettavista määräyksistä.

Nykyisin rahapeliluvassa tulee määrätä raha-arpajaisten, veikkaus- ja vedonlyöntipelien sekä totopelien osalta kuinka suuri osuus kertyvistä pelimaksuista on maksettava pelaajille voittoina, miten voitot on pyöristettävä sekä miten perimättä jääneet voitot on jaettava. Raha-automaattien, kasinopelien ja pelikasinotoiminnan osalta rahapeliluvassa tulee olla määräykset raha-automaattien ja kasinopelien enimmäismääristä sekä pelikasinoiden lukumääristä ja sijaintipaikoista, pelikasinoissa olevien kasinopelien lajeista, pelikasinoissa olevien raha-automaattien ja kasinopelien enimmäismääristä ja pelikasinoiden aukioloajoista.

Pelimaksuista voittoina pelaajille kertyvä palautussuhde määrättäisiin jatkossa myös raha-automaattien ja kasinopelien osalta. Raha-automaattien ja kasinopelien osalta annettaisiin erityisiä määräyksiä 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 rahapelien muita myynpaikkoja kuin pelisaleja ja pelikasinoita.

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 ja arpajaisverolla sekä pelitoiminnan järjestämiskuluilla vähennettyä luvansaajan osuutta totopelien kokonaisvaihdosta. Maa- ja metsätalousministeriö valvoisi myös tuottojen ohjaamista raviradoille. Valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävällä päätöksellä määrättäisiin periaatteista, joiden mukaisesti totopelituottojen kokonaismäärä jaetaan raviradoille ohjattavaan osuuteen ja avustuksina jaettavaan osuuteen.

Uutta olisivat mahdolliset rahapelien sallittuja myyntiaikoja ja valvonnan tietojärjestelmiä sekä sähköisesti välitettävien rahapelien osalta pelaajan ja hänen asuinpaikkansa tunnistamista koskevat määräykset.

## 14 § Pelisääntöjen sekä raha-automaattien ja kasinopelien suurimpien sallittujen pelipanosten ja pelivoittojen vahvistaminen

Pykälässä annettaisiin valtuus lain tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisten pelisääntöjen vahvistamiseen yksinoikeustoimijoille.

Pelissäntöjen sisältöä koskevat vaatimukset vastaisivat sisällöltään nykyistä 14 §:n 1 momenttia jäljempänä selostettavin lisäyksin.

Nykyisin pelissäntöjen 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.

Raha-automaattien ja kasinopelien osalta määrättäisiin jatkossa myös suurimmat sallitut pelivoitot.

Uutta olisivat sähköisesti välitettävien rahapelien osalta mahdolliset pelaamisen peli- ja pelaajakohtaiset rajoitukset. Rajoitusten asettajana voi toimia sekä pelaaja itse että rahapeliyhteisö tai viranomainen.

Pelissäännöt vahvistettaisiin pelilaji- (arpajaislain 3 §:ssä luetellut rahapelien sallitut toimeenpanomuodot), pelityyppi- tai pelikohtaisesti.

#### 14 b § Rahapelien markkinointi

Pykälän sanamuotoa muokattaisiin muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään siirtymisen johdosta.

#### 18 § Tuottojen ottaminen valtion talousarvioon

Pykälästä poistettaisiin maininta valtioneuvoston asetuksesta. Ehdotetun 13 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston päätöksellä määrättäisiin periaatteista, joiden mukaisesti totopelituottojen kokonaismäärä jaetaan osuuteen, jonka Fintoto Oy ohjaa maa- ja metsätalousministeriön valvonnassa raviradoille, ja osuuteen, jonka maa- ja metsätalousministeriö jakaa avustuksina.

#### 42 § Arpajaisten valvonta

Pykälässä mainittaisiin rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten haittojen ohella myös terveydelliset haitat, kuten on mainittu arpajaislain edellisen muutoksen (HE 96/2008 vp) myötä jo lain muissa pykälissä.

Arpajaisten toimeenpanon valtakunnalliseen valvontaan ja arpajaistoiminnan tilastointiin sekä arpajaisten toimeenpanoa ja toimeenpanon valvontaa koskevien lausuntojen ja ohjeiden antamiseen liittyvät tehtävät siirrettäisiin sisäasiainministeriöltä poliisin organisaation uudistamisen toisen vaiheen ja valtion aluehallinnon uudistamisen yhteydessä perustettavaksi ehdotetulle Poliisihallitukselle. Poliisihallituksen arpajaisvalvonta muodostettaisiin nykyisen sisäasiainministeriön poliisiosaston hallintoyksikön Riihimäelle sijoitetun arpajais- ja asehallintoyksikön arpajaistoimialan pohjalta. Maininta lääninhallitusten roolista arpajaisten valvonnassa poistettaisiin. Lääninhallitukset lakkautetaan valtion aluehallinnon uudistamisen yhteydessä.

#### 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 ainakin sisäasiainministeriön, sosiaali- ja

terveysministeriön, opetusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, perustettavan Poliisihallituksen ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen. Neuvottelukunta toimisi myös eduskuntapuolueiden ja rahapeliuottoja saavien yleishyödyllisten yhteisöjen edustajien rahapelipolitiikkaa koskevana informointikanavana.

#### 43 § Viralliset valvojat

Rahapeli-toiminnan virallisten valvojien määräämiseen ja suostumukseen julkisen notaarin käyttämiseen raha-arpajaisten valvonnassa liittyvät tehtävät siirrettäisiin sisäasiainministeriöltä Poliisihallitukselle. Pelisääntöjen hyväksymiseen rinnastuva kansainvälisen yhteistyö-pelin valvontajärjestelyjen hyväksymistehtävä säilyisi kuitenkin sisäasiainministeriöllä.

#### 47 § Voittojen periminen

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

#### 48 § Ratkaisusuositus

Ratkaisusuositusten antamiseen liittyvät tehtävät siirrettäisiin sisäasiainministeriöltä Poliisihallitukselle.

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.

Oikeus tietojen saamiseen rahapeliyhteisöiltä siirrettäisiin sisäasiainministeriöltä Poliisihallitukselle.

#### 54 § Esteellisyys ja virkavastuu

Pykälän sanamuotoa muokattaisiin muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään siirtymisen johdosta.

Viittaus hallintomenettelylakiin muutettaisiin viittaukseksi kyseisen lain jo aiemmin korvanneeseen hallintolakiin.

#### 57 § Rahaliikenteen valvontalaite

Rahaliikenteen valvontalaitteen tarkastuslaitokseksi määräämiseen liittyvät tehtävät siirrettäisiin sisäasiainministeriöltä Poliisihallitukselle.

## 58 § Tarkastuslaitokseksi määrittäminen ja tarkastuslaitoksen tietojenantovelvollisuus

Rahaliikenteen valvontalaitteen tarkastuslaitokseksi määrittämiseen liittyvät tehtävät ja oikeus valvontalaitteiden hyväksymistä koskevien tietojen saamiseen siirrettäisiin sisäasiainministeriöltä Poliisihallitukselle.

Viittaukset hallintomenettelylakiin ja saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annettuun lakiin muutettaisiin viittauksiksi kyseiset lait jo aiemmin korvanneisiin hallintolakiin ja Saamen kielilakiin.

## 62 § Arpajaisten toimeenpanoa koskevat kiellot

Pykälän sanamuotoa muokattaisiin muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään siirtymisen johdosta.

### 62 a § Rahapelin täytäntöönpanon kieltäminen

Rahapelin toimeenpanon kieltämiseen liittyvät tehtävät siirrettäisiin sisäasiainministeriöltä Poliisihallitukselle.

Pykälän sanamuotoa muokattaisiin muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään siirtymisen johdosta.

Maininta lupaehdoista korvattaisiin maininnalla määräyksistä.

### 62 b § Rahapelin markkinoinnin kieltäminen

Rahapelin markkinoinnin kieltämiseen liittyvät tehtävät siirrettäisiin sisäasiainministeriöltä Poliisihallitukselle.

### 62 c § Uhkasakko

Uhkasakon asettamiseen ja tuomitsemiseen liittyvät tehtävät siirrettäisiin sisäasiainministeriöltä Poliisihallitukselle.

## 66 § Muutoksenhaku

Muutoksenhaku Poliisihallituksen päätökseen olisi yhtenäisen ratkaisulinjan ja erikoistumisen mahdollistaman erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi tarkoituksenmukaista keskittää yhteen hallinto-oikeuteen. Koska hallintolainkäyttölain 12 §:n ja erityisesti sen 2 momentin soveltaminen tähän tilanteeseen saattaisi aiheuttaa tulkintaongelmia, arpajaislaissa ehdotetaan säädettävän nimenomaisesti, että Poliisihallituksen päätökseen haettaisiin muutosta Hämeenlinnan hallinto-oikeudelta. Poliisihallituksen arpajaisvalvonta muodostettaisiin nykyisen sisäasiainministeriön poliisiosaston hallintoyksikön Riihimäelle sijoitetun arpajais- ja asehallintoyksikön arpajaistoimialan pohjalta. Riihimäki kuuluu Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin. Samanlainen muutoksenhaun keskittämisratkaisu on omaksuttu rahankeräyslaissa.

## 67 § Tarkemmat säännökset

Velvollisuus toimittaa tietoja arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien ongelmien seurantaan ja tutkimusta varten siirrettäisiin lääninhallituksilta Poliisihallitukselle. Lääninhallitukset lakkautetaan valtion aluehallinnon uudistamisen yhteydessä.

### 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.

Maininta lupaehdoista korvattaisiin maininnalla määräyksistä.

## 2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotettujen lainmuutosten johdosta olisi tehtävä tarpeelliset muutokset myös arpajaisista annettuun valtioneuvoston asetukseen, rahaliikenteen valvontalaitteista annettuun valtioneuvoston asetukseen, raha-arpa-, veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton tilittämisestä annettuun valtioneuvoston asetukseen, Raha-automaattiyhdistyksestä annettuun valtioneuvoston asetukseen sekä hevostalousneuvottelukunnasta ja totopelien tuottojen käyttämisestä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen annettuun valtioneuvoston asetukseen. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin rahapeliasioiden neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä ja kokoonpanosta.

Rahapeliluvan ehdot ja määräykset korvaavissa määräyksissä sekä pelisäännöissä ei olisi kysymys oikeussäännöistä, vaan yksittäisiä yksinoikeustoimijoita koskevista hallintopäätöksistä.

## 3 Voimaantulo

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

#### 4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että arpajaisten 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 arpajaistoimintaan 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 loukkaus ei tässä tapauksessa loukkaa rajoituksen suhteellisuudelle asetettavia vaatimuksia. Valiokunnan arvioon vaikutti, ettei rahapeli-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 vakiintuneen yksinoikeusaseman omaavat rahapeliyhteisöt jatkaisivat lakisääteisinä yksinoikeuden omaajina, ei olisi elinkeinovapauden näkökulmasta merkitykseltään ratkaiseva. Varsinkin lakisääteisille yksinoikeuden omaajille voidaan antaa julkisen vallan toimesta pitkällekin meneviä arpajaislain tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisia rahapeli-toiminnan järjestämistä sekä rahapeliyhteisön järjestysmuotoa ja hallintoa koskevia määräyksiä. 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.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

Arpajaislain muutoksella muodostettaisiin poliisin organisaation uudistamisen toisessa vaiheessa ja valtion aluehallinnon uudistamisen yhteydessä perustettavaksi ehdotettuun Poliisihallitukseen uusi keskushallintotason arpajaisvalvonta, jonka tehtävien perusteista säädettäisiin niin ikään arpajaislaissa.

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. Myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Uuden asetuksenantovaltuuden mukaan rahapeliasioiden neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä ja kokoonpanosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Perussäännös neuvottelukunnan rahapeliyhteisöjen ohjauksen yhteensovittamisroolista olisi arpajaislain 42 a §:n 1 momentissa.

Rahapeliluvan ehdot ja määräykset korvaavissa määräyksissä sekä pelisäännöissä ei olisi kysymys oikeussäännöistä, vaan yksittäisiä yksinoikeustoimijoita koskevista hallintopäätöksistä.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksikössä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## LAKIEHDOTUKSET

### 1 Laki arpajaislain muuttamisesta

#### 3 § Arpajaisten toimeenpanomuotojen määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

-----

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

-----

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

-----

*Jäljempänä 13 §:ssä tarkoitetuilla määräyksillä ja 14 §:ssä tarkoitetuilla pelisäännöillä on varmistettava, että 11 §:ssä mainittujen rahapeliyhteisöjen toimeenpanemat rahapelit eroavat riittävästi toisistaan.*

#### 11 § Rahapeliyhteisöt

Rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi *sekä* pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja *terveydellisten* haittojen vähentämiseksi *2 momentissa mainituilla rahapeliyhteisöillä on yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseen.*

*Raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien toimeenpanemista varten on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö Veikkaus Oy. Raha-automaattien käytettävänä pitämistä, kasinopelien toimeenpanemista ja pelikasinotoimintaa varten on julkisoikeudellinen yhdistys Raha-automaattiyhdistys, jonka jäseninä voivat olla keskeisessä asemassa olevat terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävät yleishyödylliset oikeuskelpoiset yhteisöt ja säätiöt. Totopelien toimeenpanemista varten on hevosjalostus- ja raviurheilujärjestöjen keskusjärjestön kokonaan omistama osakeyhtiö Fintoto Oy.*

*Veikkaus Oy:n, Raha-automaattiyhdistyksen ja Fintoto Oy:n on toimeenpantava rahapelit siten, että toimeenpano ei edistä sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaa pelaamista.*

*Valtiolla on oikeus nimittää tai erottaa määräysvallan omaava osuus Veikkaus Oy:n, Raha-automaattiyhdistyksen ja Fintoto Oy:n hallituksen jäsenistä sen mukaan kuin siitä lailla erikseen säädetään.*

## 12 § *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 tuontjakoasioita 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 § *Rahapeliyhteisölle annettavat määräykset*

*Valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävällä päätöksellä saadaan rahapeliyhteisölle antaa 2-5 momentissa mainittuja rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämiseksi tarpeellisia määräyksiä.*

*Valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävällä päätöksellä tulee määrätä, kuinka suuri osuus rahapelejä toimeenpantaessa kertyvistä pelimaksuista on maksettava pelaajille voittoina, miten voitot on pyöristettävä sekä miten perimättä jääneet voitot on jaettava.*

*Valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävällä päätöksellä tulee lisäksi määrätä pelipisteissä, pelisaleissa ja pelikasinoissa olevien raha-automaattien ja kasinopelien lajeista ja enimmäismääristä, pelisalien enimmäismääristä sekä pelikasinoiden lukumääristä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista.*

*Valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävällä päätöksellä tulee lisäksi määrätä periaatteista, joiden mukaisesti totopelituottojen kokonaismäärä jaetaan osuuteen, jonka totopelejä toimeenpaneva rahapeliyhteisö ohjaa maa- ja metsätalousministeriön valvonnassa raviradoille, ja osuuteen, jonka maa- ja metsätalousministeriö jakaa avustuksina 20 §:n 2 momentin mukaisesti.*

*Valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävällä päätöksellä voidaan määrätä rahapelien sallituista myyntiajoista ja valvonnan tietojärjestelmistä sekä sähköisesti välitettävien rahapelien osalta pelaajan ja hänen asuinpaikkansa tunnistamisesta.*

## 14 § *Pelisääntöjen sekä raha-automaattien ja kasinopelien suurimpien sallittujen pelipanosten ja pelivoittojen vahvistaminen*

Sisäasiainministeriö vahvistaa hakemuksesta rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämiseksi tarpeelliset rahapelien pelisäännöt.

Pelisääntöjen tulee sisältää voitonjakoa ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset, raha-automaattien ja kasinopelien suurimmat sallitut pelipanokset ja pelivoitot sekä sähköisesti välitettävien rahapelien osalta mahdolliset pelaamisen peli- ja pelaajakohtaiset rajoitukset. Raha-arpa-, veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien sääntöjen tulee lisäksi sisältää arvontaa koskevat määräykset.

-----

14 b § Rahapeliien 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 rahapelitoimintaan. Markkinointia ei saa kohdistaa alaikäisiin. Markkinoinnissa ei saa kuvata runsasta pelaamista myönteisesti taikka pelaamattomuutta tai kohtuullista pelaamista kielteisesti.

-----

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.

42 § Arpajaisten valvonta

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

*Poliisihallitus* vastaa arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta ja arpajaistoiminnan tilastoimisesta. *Poliisihallitus* voi antaa arpajaisten toimeenpanoa ja toimeenpanon valvontaa koskevia lausuntoja ja ohjeita.

Poliisilaitos *valvoo* alueellaan toimeenpantavia arpajaisia.

42 a § Rahapelioiden neuvottelukunta

*Rahapeliyhteisöjen ohjauksen yhteensovittamista varten toimii sisäasiainministeriön yhteydessä valtioneuvoston asettama rahapelioiden neuvottelukunta.*

*Neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.*

43 § Viralliset valvojat

*Poliisihallitus* määrää rahapelitoiminnan valvontaa varten virallisia valvojia, jotka ovat tässä tehtävässään virkavastuun alaisia.

Virallisten valvojien tulee valvoa, että rahapeliien toimeenpanossa noudatetaan 14 §:n nojalla vahvistettuja pelisääntöjä ja vahvistaa pelikierröksittäin veikkaus-, vedonlyönti- ja totopeliien tulokset ja voittojen määrä. Virallisten valvojien tulee valvoa myös raha-arpajaisten arvonta ja arpojen sekoittaminen sekä vahvistaa arvonnän tulos, jollei julkinen notaari suorita näitä tehtäviä *Poliisihallituksen* suostumuksella.

-----

47 § Voittojen periminen

Raha-arpajaisissa saatu voitto on perittävä yhden vuoden kuluessa arvontatuloksen vahvistamisesta tai arpaan merkityn myyntiajan päättymisestä. Veikkaus- ja vedonlyöntipeliien

voitot on perittävä yhden vuoden kuluessa ja totopelien voitot 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* asianomaisille 19 §:ssä tarkoitetuille rahapeliyhteisön tuotonjakoasioita käsitteleville ministeriöille, valtiovarainministeriölle ja *Poliisihallitukselle.*

*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 seurantaan 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 *hallintolaissa (434/2003)* säädetään virkamiehen esteellisyydestä.

-----

#### 57 § Rahaliikenteen valvontalaite

Jos raha- tai tavaravoittoautomaatin taikka 56 §:ssä tarkoitettun peliautomaatin ja pelilaitteen käyttämisestä suoritettava maksu peritään automaatin tai pelilaitteen käyttökuntoon saattavan laitteen (rahalukko) avulla, automaatissa ja pelilaitteessa on oltava *Poliisihallituksen* määräämän tarkastuslaitoksen tarkastama ja hyväksymä rahaliikenteen valvontalaite. Sen on luotettavasti tallennettava tiedot laitteen käyttämisestä kertyneistä maksuista. Tallennettavista tiedoista on laadittava tositteet, jotka tulee säilyttää kirjanpitoaineiston säilyttämisestä säädetyllä tavalla.

#### 58 § Tarkastuslaitokseksi määrääminen ja tarkastuslaitoksen tietojenantovelvollisuus

*Poliisihallitus* määrää hakemuksesta tässä laissa tarkoitettujen rahaliikenteen valvontalaitteiden tarkastuksia ja hyväksymisiä suorittavan tarkastuslaitoksen. Määräys annetaan laitokselle, jonka tehtävänä on suorittaa laitteiden teknisiä tarkastuksia. Määräys annetaan enintään viideksi vuodeksi.

*Poliisihallitus* voi peruuttaa antamansa määräyksen, jos

- 1) tarkastuslaitos pyytää sitä,
- 2) tarkastuslaitos ilman hyväksyttävää perustetta jättää täyttämättä tarkastusvelvollisuutensa tai
- 3) tarkastuslaitoksen toiminnassa ilmenee väärinkäytöksiä, jotka vaarantavat tarkastusten ja hyväksymisten luotettavuuden.

Tarkastuslaitoksen on toimitettava tiedot tyyppitarkastetuista rahaliikenteen valvontalaitteista *Poliisihallitukselle*.

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, *13 §:ssä tarkoitettuja määräyksiä* taikka vahvistettuja pelisääntöjä muulla kuin 62 b §:ssä tarkoitetulla tavalla.

-----

Kielto on voimassa enintään kolme kuukautta. *Poliisihallitus* voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään kuudella kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä rahapelin toimeenpanossa ei ole korjattu.

#### 62 b § Rahapelin markkinoinnin kieltäminen

*Poliisihallitus* voi kieltää 14 b §:n vastaisen rahapelin markkinoinnin.

-----

Kielto on voimassa enintään kolme kuukautta. *Poliisihallitus* voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään kuudella kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä rahapelin markkinoinnissa ei ole korjattu.

#### 62 c § Uhkasakko

*Poliisihallitus* voi asettaa 62 a tai 62 b §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi uhkasakon.

*Poliisihallitus* tuomitsee 62 a §:ssä tarkoitetun uhkasakon maksettavaksi.

Markkinatuomioistuimien tuomitsee 62 b §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi *Poliisihallituksen* hakemuksesta.

-----

66 § Muutoksenhaku

*Poliisihallituksen tämän lain nojalla antamaan päätökseen haetaan muutosta Hämeenlinnan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.*

*Muuhun* tämän lain nojalla annettuun hallintopäätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Edellä 57 §:ssä tarkoitettuun rahaliikenteen valvontalaitteen hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

-----

66 a § Markkinointikiellon saattaminen markkinaoikeuden käsiteltäväksi

*Poliisihallituksen* antamaan 62 b §:ssä tarkoitettuun rahapelin markkinoinnin kieltoon tai sen tällaisen kiellon tehosteeksi asettamaan uhkasakkoon ei saa valittamalla hakea muutosta.

Se, jolle *Poliisihallitus* on antanut 62 b §:ssä tarkoitetun rahapelin markkinoinnin kiellon tai asettanut tällaisen kiellon tehosteeksi uhkasakon, voi hakemuksella saattaa asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa määräyksen tai päätöksen tiedoksisaamisesta. Kieltoa on noudatettava, jollei markkinaoikeus toisin määrää.

67 § Tarkemmat säännökset

Valtioneuvoston asetuksella säädetään

-----

6) *Poliisihallituksen* ja poliisilaitosten velvollisuudesta toimittaa tietoja arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien ongelmien seurantaan ja tutkimusta varten.

-----

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

2 § Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) rahapeliyhteisöllä *Raha-automaattiyhdistystä*;

-----

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

6 § Keskusjärjestön kokonaan omistamalle osakeyhtiölle myönnettävien avustusten käyttötarkoitukset

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

-----

#### 4 Laki rikoslain 17 luvun 16 a §:n muuttamisesta

##### 17 luku 16 a § Rahapelirikos

Joka

1) toimeenpanee rahapelin *luvattomasti* tai vastoin *arpajaislain (1047/2001) 13 §:ssä tarkoitettuja* määräyksiä,

2) myy tai välittää arpoja *muun kuin arpajaislain 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.

## PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Genom de föreslagna ändringarna i lotterilagen försöker man förebygga brott och sociala problem och hälsoproblem med anknytning till penningspelsverksamhet samt säkerställa förutsättningarna för allmännyttig medborgerlig verksamhet. De föreslagna ändringarna gäller penningspelsystemet, typindelningen av penningspel, styrningen av penningspelverksamhet och organisering av tillsynsmyndigheten.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2012 då den nuvarande koncessionen för penningspelsammanslutningarna upphör att gälla.

## LAGFÖRSLAG

### 1 Lag om ändring av lotterilagen

#### 3 § Definition av formerna för anordnandet av lotterier

I denna lag avses med

-----  
 3) tippningsspel ett lotteri där spelaren har möjlighet att genom gissning av resultaten vid *idrottstävlingar* eller av lottningen av nummer eller tecken delta i fördelningen av de vinster som spelavgifterna avkastat,  
 -----

7) totospel ett lotteri där spelaren har möjlighet att genom gissning av resultaten vid hästtävlingar delta i fördelningen av de vinster som spelavgifterna avkastat,  
 -----

*Genom de bestämmelser som avses i 13 § och de spelregler som avses i 14 § ska det säkerställas att de penningspel som de penningspelsammanslutningar som nämns i 11 § ordnar skiljer sig tillräckligt från varandra.*

#### 11 § Penningspelssammanslutningar

För att garantera rättsskyddet för dem som deltar i penningspelsverksamhet, att hindra oegentligheter och brott samt att minska de sociala problem och hälsoproblem som spelandet orsakar har *de i 2 mom. nämnda penningspelssammanslutningarna ensamrätt till anordnandet av penningspel.*

*För anordnandet av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel finns aktiebolag Veikkaus Ab som i sin helhet ägs av staten. För tillhandahållandet av penningautomater för användning samt anordnandet av kasinospel och kasinoverksamhet finns Penningautomatföreningen som är en offentligrättslig förening vars medlemmar är allmännyttiga sammanslutningar och stiftelser med rättskapacitet och central ställning i arbetet för främjandet av hälsa och socialt välbefinnande. För anordnandet av totospel finns Fintoto Ab som i sin helhet ägs av centralorganisationen för travsport och hästförädling.*

*Veikkaus Ab, Penningautomatföreningen och Fintoto Ab ska anordna penningspel på det sätt att anordnandet inte främjar spelande som orsakar sociala problem och hälsoproblem.*

*Staten har rätt att utnämna eller avskeda den andel av ledamöterna som har bestämmanderätt i Veikkaus Ab:s, Penningautomatföreningens och Fintoto Ab:s styrelser enligt vad som särskilt bestäms genom lag.*

## 12 § *Begränsningar för penningspelsammanslutningens verksamhet*

En penningspelssammanslutning får inte bedriva annan lotteriverksamhet än penningspelsverksamhet.

Penningspelssammanslutningen får inte bilda eller förvärva andra bolag än sådana som behövs för dess penningspelsverksamhet eller förvärva aktier i dem eller överlåta aktier i dessa bolag till en ny ägare utan tillstånd av det ministerium som ska behandla ärenden som gäller fördelningen av sammanslutningens avkastning.

Penningspelssammanslutningen eller dess dotterbolag får inte utan tillstånd av det ministerium som avses i 2 mom.

1) grunda fonder eller göra överföringar till ospecificerade reserver eller ändra deras bokföringskaraktär,

2) ändra aktiekapitalet,

3) bevilja lån, eller

4) göra andra investeringar än sådana anskaffningar av anläggningstillgångar som verksamheten förutsätter.

Penningspelssammanslutningen får inte dela ut dividend av sin vinst eller dela ut vederlagsfria förmåner av sin vinst eller sitt överskott till medlemmarna eller de anställda.

## 13 § *Bestämmelser som meddelas penningspelsammanslutningen*

*Genom ett beslut som fattas vid statsrådets allmänna sammanträde kan en penningspelsammanslutning meddelas sådana i 2-5 mom. nämnda bestämmelser som behövs för att garantera rättsskyddet för dem som deltar i penningspelsverksamhet, att hindra oegentligheter och brott samt att minska de sociala problem och hälsoproblem som spelandet orsakar.*

*Genom ett beslut som fattas vid statsrådets allmänna sammanträde ska anges hur stor andel av avkastningen av spelavgifterna som ska betalas till spelarna, hur vinsterna ska avrundas samt hur outtagna vinster ska fördelas.*

*Genom ett beslut som fattas vid statsrådets allmänna sammanträde ska det dessutom bestämmas om de olika typerna av och maximiantalet penningautomater och kasinospel på spelställen, i spelsalar och i kasinon, maximiantalet spelsalar samt om antalet kasinon, var de är belägda och om deras öppettider.*

*Genom ett beslut som fattas vid statsrådets allmänna sammanträde ska det dessutom bestämmas om de principer enligt vilka totalavkastningen av totospel delas in i två delar, av vilka den första under övervakning av jord- och skogsbrukministeriet styrs till travbanorna av den penningspelsammanslutning som anordnar totospel och den andra som av jord- och skogsbrukministeriet delas ut i understöd enligt 20 § 2 mom.*

*Genom ett beslut som fattas vid statsrådets allmänna sammanträde kan bestämmelser utfärdas om den tillåtna tiden för försäljning av penningspel och datasystemen för övervakning av penningspel samt när det gäller sådana penningspel som förmedlas elektroniskt, om identifiering av spelare och deras boningsorter.*

## 14 § *Fastställande av spelregler samt av de största tillåtna spelsinsatserna och spelvinsterna i penningautomater och kasinospel*

*Inrikesministeriet fastställer på ansökan sådana spelreglerna för penningspel som behövs för att garantera rättsskyddet för dem som deltar i penningspelsverksamhet, att hindra oegentligheter och brott samt att minska de sociala problem och hälsoproblem som spelandet orsakar.*

Spelreglerna ska innehålla bestämmelser om vinstfördelningen och återbetalningen av spelinsatserna samt de största tillåtna spelinsatserna *och spelvinsterna* i penningautomater och kasinospel samt i fråga om penningspel som förmedlas elektroniskt, eventuella begränsningar för spelande när det gäller vissa spel och spelare. Reglerna för penninglotteri, tippnings-, vadhållnings- och totospel ska dessutom innehålla bestämmelser om lottningen.

-----

#### 14 b § Marknadsföring av penningspel

*En i 11 § nämnd* penningspelssammanslutning får marknadsföra penningspelen och penningspelssammanslutningen, om marknadsföringen inte främjar spelande som orsakar sociala problem och hälsoproblem och om efterfrågan på penningspel genom marknadsföringen styrs in på sådan penningspelsverksamhet som bedrivs enligt denna lag. Marknadsföringen får inte riktas till minderåriga. I marknadsföringen får inte rikligt spelande framställas på ett positivt sätt och inte heller avhållsamhet från spel eller måttligt spelande framställas på ett negativt sätt.

-----

#### 18 § Upptagande av avkastningen i statsbudgeten

I statsbudgeten tas varje år in anslag som uppskattas motsvara

-----

3) den andel av det sammanlagda beloppet av penninginsatserna som den penningspelssammanslutning som anordnar totospel intäktför till staten för året i fråga samt de medel som återgår för ny utdelning.

#### 42 § Tillsynen över lotterier

Anordnandet av lotterier övervakas för att garantera rättsskyddet för dem som deltar i lotterier, att hindra oegentligheter och brott samt att minska de sociala problem *och hälsoproblem* som lotterier orsakar.

*Polisstyrelsen* ansvarar för den riksomfattande tillsynen över anordnandet av lotterier och för statistikföringen som gäller lotteriverksamheten. *Polisstyrelsen* kan ge utlåtanden och meddela anvisningar om anordnandet av lotterier och tillsynen över anordnandet.

Polisinrättningen övervakar lotterier som anordnas inom *dess* område.

#### 42 a § Delegationen för penningspelärenden

*Vid inrikesministeriet finns en delegation för penningspelärenden som är tillsatt av statsrådet och som samordnar styrningen av penningspelsammanslutningarna.*

*Närmare bestämmelser om delegationens uppgifter och sammansättning föreskrivs genom förordning av statsrådet.*

#### 43 § Officiella övervakare

För tillsynen över penningspelsverksamheten förordnar *Polisstyrelsen* officiella övervakare, som utför denna uppgift under tjänsteansvar.

De officiella övervakarna ska övervaka att de spelregler som fastställts med stöd av 14 § iaktas vid anordnandet av penningspel samt för varje spelomgång fastställa resultatet och vinsternas antal eller belopp i tippnings-, vadhållnings och totospel. De officiella övervakarna ska övervaka också dragningen i samband med penninglotterier och blandningen av lotter samt

fastställa resultatet av dragningen, om inte notarius publicus utför dessa uppgifter med samtycke av *Polisstyrelsen*.

-----

#### 47 § Lyftande av vinster

En vinst som erhållits i ett penninglotteri ska lyftas inom ett år efter att resultatet av dragningen har fastställts eller från utgången av den försäljningstid som antecknats på lotten. Vinster i tippnings- och vadhållningsspel ska lyftas inom ett år och vinster i totospel inom tre månader efter dagen för fastställande av slutresultatet enligt spelreglerna för dessa spel. *Vinster i penningautomat- och kasinospel ska lyftas inom ett år efter det att ett resultat som berättigar till vinst har uppnåtts.*

-----

#### 48 § Rekommendation till avgörande

En spelare kan skriftligen begära en rekommendation av *Polisstyrelsen* då meningsskiljaktigheter som gäller vinstbetalningen rådar mellan spelaren och en penningsspelssammanslutning som anordnar *penningspel*.

-----

#### 53 § Penningspelssammanslutningarnas skyldighet att lämna upplysningar

En penningsspelssammanslutning ska varje år lämna sin verksamhetsplan, sin budget för det följande året samt sina bokslutshandlingar *omedelbart efter att de blivit färdiga* till vederbörande ministerier *som* enligt 19 § behandlar ärenden som gäller fördelningen av penningsspelssammanslutningens avkastning samt till finansministeriet och *Polisstyrelsen*

Den penningsspelssammanslutning som *tillhandahåller* penningautomater, *anordnar* kasinospel och *bedriver* kasinoverksamhet ska tillstålla social- och hälsovårdsministeriet samt *Polisstyrelsen* kopior av protokollen från penningsspelssammanslutningens möten och styrelsemöten samt lämna de övriga upplysningar och utredningar som behövs för tillsynen över penningsspelssammanslutningens verksamhet och användningen av dess avkastning.

Penningspelssammanslutningarna ska tillstålla *Polisstyrelsen* uppgifter om anordnandet av de lotterier som avses i 3 § 1-7 punkten för statistikföring och social- och social- och hälsovårdsministeriet de uppgifter som behövs för att följa med och forska i problem som deltagandet i lotterier vållar.

#### 54 § Jäv och tjänsteansvar

Angående jäv för förtroendevalda och tjänstemän vid en penningsspelssammanslutning som *tillhandahåller* penningautomater, *anordnar* kasinospel och *bedriver* kasinoverksamhet gäller vad som i *förvaltningslagen (434/2003)* bestäms om jäv för tjänstemän.

-----

#### 57 § Räkneverk för kontroll av penningrörelsen

Om avgiften för användningen av penningautomater eller varuvinstautomater eller i 56 § avsedda spelautomater och spelanordningar inkasseras med hjälp av en anordning som startar automaten eller spelanordning (myntlås), ska automaten eller spelanordningen vara försedd med ett sådant räkneverk för kontroll av penningrörelsen som är besiktigat och godkänt av ett kontrollorgan

som *Polisstyrelsen* förordnat. Räkneverket ska på ett tillförlitligt sätt registrera uppgifter om de avgifter som användningen av anordningen inbringat. Över de uppgifter som registreras ska uppgöras verifikat, som ska förvaras på det sätt som bestäms om förvaring av bokföringsmaterial.

#### 58 § Förordnande av kontrollorgan och kontrollorganets skyldighet att lämna uppgifter

*Polisstyrelsen* förordnar på ansökan kontrollorgan som företar besiktningar av och ger godkännandet för sådana räkneverk för kontroll av penningrörelsen som avses i denna lag. Förordnande ges ett organ som har till uppgift att företa tekniska besiktningar av anordningar. Förordnande ges för högst fem år.

*Polisstyrelsen* kan återkalla sitt förordnande, om

- 1) kontrollorganet begär det,
- 2) kontrollorganet utan godtagbar orsak underlåter att fullgöra sin besiktningsskyldighet, eller
- 3) det i kontrollorganets verksamhet förekommer oegentligheter som äventyrar tillförlitligheten i besiktningar och godkännandena.

Kontrollorganet ska tillstålla *Polisstyrelsen* uppgifter om typbesiktigade räkneverk för kontroll av penningrörelsen.

Vid besiktning och godkännande av räkneverk för kontroll av penningrörelsen iakttas *förvaltningslagen*, *språklagen (423/2003)*, *Samisk språklagen (1086/2003)*, *lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet*, *personuppgiftslagen* och *arkivlagen (831/1994)*.

#### 62 § Förbud mot anordnande av lotterier

-----

Det är förbjudet att

- 1) sälja eller förmedla lotter för lotterier som anordnats utan sådant tillstånd som förutsätts i denna lag eller *för penningspel som anordnats av en annan än en i 11 § nämnd penningspelssammanslutning* eller marknadsföra sådana lotterier,

-----

- 3) utan tillstånd av den som anordnar penningspel sälja eller förmedla lotter samt ta emot spelinsatser eller förmedla vinster som hänför sig till penningspel som anordnats *av en i 11 § nämnd penningspelssammanslutning*.

-----

#### 62 a § Förbudande av anordnande av penningspel

*Polisstyrelsen* kan förbjuda ett penningspel, om

- 1) penningspelet anordnas *av en annan än en i 11 § nämnd penningspelssammanslutning*,

-----

- 3) man vid anordnandet av penningspel i övrigt bryter mot denna lag, *mot i 13 § avsedda bestämmelser* eller mot fastställda spelregler på ett annat sätt än vad som avses i 62 b §.

-----

Förbudet gäller högst tre månader. *Polisstyrelsen* kan förlänga förbudets giltighetstid med högst sex månader åt gången, om förfarandet vid anordnandet av penningspelet inte har rättats till.

## 62 b § Förbudande av marknadsföring av penningspel

*Polisstyrelsen* kan förbjuda sådan marknadsföring av penningspel som strider mot 14 b §.

-----

Förbudet gäller högst tre månader. *Polisstyrelsen* kan förlänga förbudets giltighetstid med högst sex månader åt gången, om förfarandet vid marknadsföringen av penningspel inte har rättats till.

## 62 c § Vite

*Polisstyrelsen* får förena ett i 62 a eller 62 b § avsett förbud med vite.

Ett vite som är förenat med ett i 62 a § avsett förbud döms ut av *Polisstyrelsen*. Ett vite som är förenat med ett i 62 b § avsett förbud döms ut av marknadsdomstolen på ansökan av *Polisstyrelsen*.

-----

## 66 § Ändringssökande

*I ett beslut som polisstyrelsen har meddelat med stöd av denna lag får ändring sökas hos förvaltningsdomstolen i Tavastehus på det sätt som bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996).*

Ändring i ett annat förvaltningsbeslut som meddelats med stöd av denna lag får sökas på det sätt som bestäms i förvaltningsprocesslagen.

Ett beslut enligt 57 § om godkännande av ett räkneverk för kontroll av penningrörelsen överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som bestäms i förvaltningsprocesslagen.

-----

## 66 a § Att föra förbud mot marknadsföring till marknadsdomstolen

I ett av *Polisstyrelsen* meddelat förbud mot marknadsföring av penningspel enligt 62 b § eller i vite som *Polisstyrelsen* förenat med ett sådant förbud får ändring inte sökas genom besvär.

Den som *Polisstyrelsen* har ålagt ett förbud enligt 62 b § mot marknadsföring av penningspel eller förelagt vite förenat med ett sådant förbud får inom 30 dagar från delfäendet av förbudet eller föreläggandet föra ärendet till marknadsdomstolen för behandling. Förbudet ska följas om inte marknadsdomstolen bestämmer något annat.

## 67 § Närmare bestämmelser

Genom förordning av statsrådet bestäms om

-----

6) skyldighet för *Polisstyrelsen* och polisinrättningarna att översända uppgifter för uppföljning av och forskning kring de problem som anordnandet av lotterier orsakar.

-----

## 2 Lag om ändring av 2 § i lagen om penningautomatunderstöd

### 2 § Definitioner

I denna lag avses med

- 1) penningspelsammanslutning *Penningautomatföreningen*,

-----

## 3 Lag om ändring av 6 § i lagen om användningen av avkastningen av totospel för främjande av hästuppfödning och hästsport

### 6 § Ändamålen med understöd som beviljas aktiebolag som helt ägs av en centralorganisation

Det totospelbolaget *Fintoto Ab* som helt ägs av en centralorganisation (bolag) kan beviljas understöd för följande ändamål:

-----

## 4 Lag om ändring av 17 kap. 16 a § i strafflagen

### 17 luku 16 a § Penningspelsbrott

Den som

1) anordnar penningspel *olovligen* eller i strid med de bestämmelser som avses i 13 § *lotterilagen* (1047/2001),

2) säljer eller förmedlar lotter för penningspel som anordnats *av en annan än en i 11 § nämnd penningspelssammanslutning* eller marknadsför sådana penningspel, i strid med förbudet i 62 § 2 mom. 1 punkten i *lotterilagen*,

3) säljer eller förmedlar lotter för penningspel till utlandet eller marknadsför penningspel i utlandet i strid med förbudet i 62 § 2 mom. 2 punkten i *lotterilagen*,

4) utan tillstånd an den som anordnar penningspel säljer eller förmedlar lotter eller tar emot spelinsatser eller förmedlar vinster som hänför sig till penningspel som anordnats *av en i 11 § nämnd penningspelssammanslutning*, i strid med förbudet i 62 § 2 mom. 3 punkten i *lotterilagen*, eller

5) upplåter en lokal för penningautomater eller kasinospel som tillhandahålls *av en annan än en i 11 § nämnd penningspelssammanslutning*, i strid med förbudet i 62 § 3 mom. i *lotterilagen*,

ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs annanstans i lag, för penningspelsbrott dömas till böter eller fängelse i högst två år.

## PRINCIPAL CONTENTS OF THE PROPOSAL

The proposed amendments in the Lotteries Act aim at preventing criminal activity and social and health problems associated with gaming as well as ensuring adequate operating conditions for non-profit civic action organisations. The proposed amendments concern the gaming system, classification of games, guidance of gaming activities and organisation of the supervisory authority.

It is proposed that these Acts enter into force as the current licensing period of gaming organisations ends, that is from 1 January 2012.

## LEGISLATIVE PROPOSALS

### 1 Act amending the Lotteries Act

#### 3 § Definitions of the different ways of running a lottery

For the purposes of this Act:

-----

3) pools means a lottery in which players have the opportunity to receive a share of the winnings accumulated from participation charges on the basis of a guess about the result of a sporting competition or a draw of numbers or symbols;

-----

7) totalisator betting means a lottery in which players have the opportunity to receive a share of the winnings accumulated from participation charges on the basis of a guess about the result of a horse race;

-----

*The orders intended in Section 13 and rules of play intended in Section 14 must ensure that the games operated by gaming operators differ from each other to an adequate degree.*

#### 11 § Gaming operators

In order to guarantee the legal protection of those who engage in gaming activities, prevent abuse and criminal activity and reduce social and health problems, *the gaming operators referred to in subsection 2 have exclusive rights to operate gaming activities.*

*The operation of money lotteries, betting and pools will be organised by Veikkaus Oy, a limited company fully owned by the State. Keeping slot machines available for use, operating casino games, and casino activities will be ensured by Raha-automaattiyhdistys, an association governed by public law, whose members are central organisations and foundations with legal capacity promoting public health and social wellbeing. Totalisator betting will be organised by Fintoto Oy, a limited company fully owned by the central organisation of Finnish trotting and breeding associations.*

*While operating gaming activities, Veikkaus Oy, Raha-automaattiyhdistys and Fintoto Oy shall ensure that their operation does not promote gambling resulting in social and health problems.*

*The State will be entitled to appoint or dismiss a controlling proportion of the Board members of Veikkaus Oy, Raha-automaattiyhdistys and Fintoto Oy pursuant to specific legal provisions.*

## 12 § *Restrictions to the activities of a gaming operator*

A gaming operator may not practise any other lottery activity than gaming activities.

A gaming operator may not establish or acquire ownership of any companies other than those necessary for its gaming activities or shares in such companies and may not sell or supply shares in these companies to a new owner without the permission of the relevant ministry provided by law for dealing with matters concerning the distribution of proceeds of the gaming operator.

Without the permission of the ministry referred to in *subsection 2*, a gaming operator or its subsidiary company may not

- 1) establish funds or create uncommitted reserves or alter the nature of the bookkeeping for these,
- 2) alter its share capital,
- 3) grant loans or
- 4) make investments other than those in fixed assets necessary for its activities.

A gaming operator may not distribute dividends of its profits or on its untied equity to its shareholders and may not distribute gratuitous benefits from its profits or surplus to its members or personnel.

## 13 § *Orders issued to a gaming operator*

*By a decision made in the Government plenary session, orders referred to in subsections 2-5 may be issued to a gaming operator in order to guarantee the legal protection of those who engage in gaming activities, prevent abuse and criminal activity and reduce social and health problems.*

*A decision made in the Government plenary session shall lay down the portion of the accumulated participation charges that shall be paid out to players as winnings, how the winnings are rounded and how unclaimed winnings are distributed.*

*A decision made in the Government plenary session shall also lay down the types and maximum number of slot machines and casino games in the gaming points, special gaming facilities and casinos, the maximum number of special gaming facilities and the number, location and hours of business of casinos.*

*A decision made in the Government plenary session shall also lay down the principles following which the total of totalisator game profits will be divided into a share that the gaming organisation operating totalisator games will direct to race courses under supervision of the Ministry of Agriculture and Forestry, and a share that the Ministry of Agriculture and Forestry will allocate as funding pursuant to Section 20. 2.*

*A decision made in the Government plenary session may lay down rules concerning the permitted times of selling games and the data systems for their supervision, as well as the identification of participants and their places of residence in electronically transmitted games.*

## 14 § *Approval of rules of play and the maximum permitted stakes and winnings for slot machines and casino games*

*Rules of play for games are approved by the Ministry of the Interior upon application in order to guarantee the legal protection of those who engage in gaming activities, prevent abuse and criminal activity and reduce social and health problems.*

*Rules of play shall include provisions on the distribution of winnings and the return of stakes, the maximum permitted stakes and winnings for slot machines and casino games and as regards electronically transmitted games, any restrictions applicable to individual games and*

*participants*. Rules on money lotteries, pools, betting and totalisator shall also include provisions concerning the draw.

-----

#### 14 b § Marketing of gaming

The gaming operators *referred to in Section 11 above* may market both gaming and the gaming operator, provided that this marketing does not promote gaming that causes social and health problems and that marketing channels gaming demand towards activities organised under this Act. Marketing must not be targeted at underage people. Marketing must not present heavy gaming in a favourable light or non-participation in gaming or moderate gaming in a negative light.

-----

#### 18 § Entering the proceeds in the Budget

Entries are made in the Budget each year for appropriations approximating to

-----

3) the proportion of the total amount of stakes paid for the year in question to the State by gaming operator running totalisator betting and funds returned for redistribution.

#### 42 § Supervising a lottery

The running of a lottery is supervised in order to guarantee the legal protection of the lottery participants, to prevent abuse and criminal activity and to reduce social *and health* problems associated with lotteries.

*The National Board of Police* is responsible for national supervision of lotteries and for keeping statistical records on lotteries. *The National Board of Police* can issue statements and instructions on the running and supervision of lotteries.

The District Police shall supervise the lotteries run in their own particular areas.

#### 42 a § Advisory Body on Gaming Matters

*The co-ordination of the steering of gaming operators will be organised through the Advisory Body on Gaming Matters appointed by the Government and working in conjunction with the Ministry of the Interior.*

*The more detailed tasks and constitution of this Advisory Body are laid down in a Government Decree.*

#### 43 § Official supervisors

*The National Board of Police* appoints official supervisors to supervise gaming activities, and they attend to their duties subject to the liability of a civil servant.

Official supervisors shall supervise the compliance of gaming activities with the rules of play approved under section 14 and shall confirm the pools, betting and totalisator betting results and amount of winnings in each round. Official supervisors shall also supervise the draw and mixing of tickets for money lotteries and confirm the result of the draw, unless a public notary performs these tasks with the consent of *the National Board of Police*.

-----

#### 47 § Collection of winnings and prizes

Winnings obtained in money lotteries shall be collected within one year of the confirmation of the result of the draw or the end of the sales period notified on the tickets. Winnings in pools and betting shall be collected within one year and winnings on totalisator betting within three months of the final result confirmation under the rules of play for these games. *Winnings in slot machines and casino games shall be collected within one year of obtaining the result entitling to winnings.*

-----

#### 48 § Recommended decision

A player may submit a request to *the National Board of Police* in writing for a recommended decision on a dispute with gaming operator concerning the payment of winnings.

-----

#### 53 § Duty of gaming operators to divulge information

Gaming operators shall each year supply their operation plan, their budget for the following year and their financial statements, *as soon as they have been completed*, to the ministries referred to in section 19 which deal with matters concerning the distribution of proceeds of the gaming operator, the Ministry of Finance and *the National Board of Police*.

A gaming operator keeping slot machines available for use, running casino games and operating casino activities shall submit to the Ministry of Social Affairs and Health and *the National Board of Police* copies of the minutes of the gaming operator's meetings and board meetings and shall supply other information and documents necessary for the supervision of the gaming operator's activities and the use of its proceeds.

Gaming operators shall submit information on the running of lotteries referred to in section 3(1)-(7) to *the National Board of Police* for statistical purposes and information necessary for the monitoring and research of problems caused by participation in lotteries to the Ministry of Social Affairs and Health.

#### 54 § Disqualification and civil servants' liability

The provisions on disqualification for civil service posts in the Administrative Procedures Act (434/2003) apply to disqualification of elected officials and salaried employees of a gaming operator keeping slot machines available for use, running casino games and operating casino activities.

-----

#### 57 § Payment-monitoring device

If the charge to be paid for using a slot machine or a non-money prize machine, or a game machine or game equipment referred to in section 56, is collected with the aid of a device that releases the machine or game equipment for use (slot), the machine or game equipment shall include a payment-monitoring device inspected and approved by an inspection body appointed by *the National Board of Police*. The device shall reliably record information on the payments accumulated from use of the equipment. Documentation shall be compiled on the information recorded and stored in the manner laid down for the storage of bookkeeping materials.

## 58 § Appointment of inspection body and the inspection body's obligation to disclose information

*The National Board of Police* appoints upon application an inspection body to undertake inspection and approval of payment-monitoring devices referred to in this Act. The decision is issued to an inspection body which performs technical inspections of devices and equipment. The decision may be issued for a maximum of five years.

*The National Board of Police* can revoke a decision it has issued if

- 1) the inspection body so requests,
- 2) the inspection body for no approved reason fails to fulfil its inspection duties or
- 3) abuses are apparent in the activities of the inspection body which jeopardise the reliability of the inspections and approvals.

The inspection body shall supply information on type-inspected payment-monitoring devices to *The National Board of Police*.

The inspection and approval procedure for payment-monitoring devices shall comply with the Administrative Procedure Act, the Language Act (423/2003), *the Sámi Language Act (1086/2003)*, the Act on the Openness of Government Activities, the Personal Data Act and the Archives Act (831/1994).

## 62 § Prohibitions on running a lottery

-----

Prohibition applies to:

- 1) selling or supplying tickets for a lottery run without a licence required under this Act or a game run by other than a gaming operator referred to in Section 11 or marketing of a lottery of this kind;

-----

- 3) selling or supplying tickets, receiving stakes and supplying winnings without the permission of the game organiser in respect of gaming activities run by a gaming operator referred to in Section 11.

-----

## 62 a § Prohibition on running games

*The National Board of Police* may prohibit the running of a game if:

- 1) the game is run by other than a gaming operator referred to in Section 11;

-----

- 3) running the game otherwise violates this Act, provisions intended in Section 13 or approved rules of play in a way other than that referred to in section 62b.

-----

A prohibition remains in force for a maximum of three months. *The National Board of Police* may extend the validity of a prohibition by a maximum of six months at a time if the procedure for running the game has not been corrected.

## 62 b § Prohibition on marketing of gaming

*The National Board of Police* may prohibit the marketing of gaming if it violates section 14b.

-----

A prohibition remains in force for a maximum of three months. *The National Board of Police* may extend the validity of a prohibition by a maximum of six months at a time if the procedure for marketing the gaming has not been corrected.

#### 62 c § Penalty payment

*The National Board of Police* may also order that a penalty payment conditionally imposed to enforce a prohibition referred to in section 62a be paid. On application of the *National Board of Police*, the Market Court will order the payment of a conditional penalty payment imposed to ensure compliance with a prohibition intended in Section 62 b.

-----

#### 66 § Appeal

*Appeals to decisions of the National Police Board made pursuant to this Act are lodged with the Administrative Court of Hämeenlinna as provided in the Administrative Judicial Procedure Act (586/1996).*

Appeals against *another* administrative decision issued under this Act are lodged as provided in the Administrative Judicial Procedure Act.

Appeals against decisions concerning approval of a payment-monitoring device referred to in section 57 are lodged by submitting the appeal to an Administrative Court as provided in the Administrative Judicial Procedure Act.

-----

#### Section 66.a Appealing a prohibition on marketing to the Market Court

No appeal may be made against prohibitions on the marketing of gaming issued by *the National Board of Police* and referred to in section 62b or penalty payments conditionally imposed by *The National Police Board* to enforce such prohibitions.

A party to which *the National Board of Police* has issued a prohibition on the marketing of gaming referred to in section 62b or on which it has conditionally imposed a penalty payment to enforce the prohibition may, within 30 days receiving notification of the order or decision, submit an application for the Market Court to process the case. The prohibition must be complied with regardless of appeal unless the Market Court orders otherwise.

#### 67 § Further provisions

The provisions on the following are laid down by Government decree:

-----

6) the duty of *the National Board of Police* and police departments to supply information for the purposes of monitoring and research on problems caused by running lotteries.

-----

## **2 Act amending Section 2 of the Act on Slot Machine Funding Assistance**

### 2 § Definitions

For the purposes of this Act:

1) gaming operator *Raha-automaattiyhdistys*;

-----

### **3 Act amending Section 6 of the Act on Allocating Totalisator Profits to Promotion of Horse Breeding and Equestrian Sports**

6 § Use of funding granted to the limited company fully owned by the central organisation

Funds may be allocated to Fintoto Oy, a totalisator game company fully owned by the Central Organisation, for the following purposes:

-----

### **4 Act on amending chapter 17 section 16 a of the Penal Code**

Chapter 17 Section 16a Gaming offence

A person who

1) operates gaming *unlawfully* or in breach of the *orders intended in Section 13 of the Lotteries Act (1047/2001)*,

2) sells or supplies lottery tickets for a game *organised by other than a gaming operator referred to in Section 11 of the Lotteries Act* or markets such a game in violation of the prohibition laid down in Section 62.2 subsection 1 of the Lotteries Act,

3) sells or supplies lottery tickets for gaming abroad or markets a gambling game abroad in violation of the prohibition laid down in Section 62.2 subsection 2 of the Lotteries Act,

4) without permission of a gaming operator, sells or supplies lottery tickets associated with a gambling game *operated by a gaming operator referred to in Section 11 of the Lotteries Act*, or receives stakes associated with such a game, or passes on winnings associated with such a game in violation of the prohibition laid down in Section 62.2 subsection 3 of the Lotteries Act, or

5) hands over premises for making a slot machine or casino game available for use *other than by a gaming operator referred to in Section 11 of the Lotteries Act* in violation of the prohibition laid down in Section 62.3 of the Lotteries Act,

shall be sentenced, unless a more severe penalty for the act has been provided elsewhere in the law, to a fine or to imprisonment for at most two years for a gaming offence.