

SISÄASIAINMINISTERIÖ

14.3.2006

SUOMALAINEN RAHAPELI-, BINGOPELI-, TAVARA-ARPAJAIS- JA RAHANKERÄYSPOLITIikka (Rahapelifoorumin linjaukset)

TAVOITE

Rahapelifoorumin on toimeksiantonsa mukaan valmistettava kansallisen rahapelipolitiikan linjaukset ottamalla huomioon rahapelitoiminnan kansainvälistymisen vaikutukset ja rahapelitoimintaan kytkeytyvät sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset. Rahapelifoorumi käsittelee myös muuhun arpajais toimintaan, rahankeräyksiin ja viihdelaitetoimintaan liittyviä sosiaalisia ja taloudellisia kysymyksiä.

Rahapeli-, bingo-, tavara-arpajais- ja rahankeräystoiminnoissa on taattava toimintoihin osallistuvien oikeusturva, estettävä toimintoihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä vähennettävä toimintoihin osallistumisesta aiheutuvia sosiaalisia haittoja.

Toimintojen kehittäminen mahdollistaa nykyistä suuremman osan toiminnoilla kerättävistä varoista ohjaamisen yleishyödyllisen toiminnan rahoitukseen.

RAHAPELIT

Nykytila

Suomalainen rahapelijärjestelmä

Suomalaisen rahapelijärjestelmän tavoitteena on arpajaislain 11 §:n nojalla rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturvan takaaminen, väärinkäytösten ja rikosten estäminen sekä pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentäminen.

Suomalainen rahapelijärjestelmä rakentuu historiallisista syistä kolmesta rinnakkaisesta yksinoikeudesta.

Veikkaus Oy:llä on rahapelilupa raha-arpajaisien sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien toimeenpanemiseen. Raha-automaattiyhdistyksellä on rahapelilupa raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen ja pelikasinotoimintaan. Fintoto Oy:llä on rahapelilupa totopelien toimeenpanemiseen. Yksinoikeusyhteisöjä ei ole mainittu suoraan arpajaislaissa, vaan niille on myönnetty rahapeliluvat kyseisen lain mukaisessa lupamenettelyssä. Määräaikaisten lupien järjestelmää on perusteltu valvonnallisilla ja luvan ohjaavuusvaikutuksiin liittyvillä syillä. Tosin arpajaislain 12 §:n 2 momentin mukaan raha-automaattien käytettävänä pitämistä, kasinopelien toimeenpanemista ja pelikasinotoimintaa harjoittavan rahapeliyhteisön järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Raha-automaattiyhdistyksestä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 2 momentin mukaan Raha-automaattiyhdistys on arpajaislain 12 §:ssä tarkoitettu rahapeliyhteisö.

Rahapeliyhteisöjen tuotot käytetään arpajaislain 17 §:n nojalla yleishyödyllisiin tarkoituksiin.

Rahapeleihin liittyvät haitat

Rahapeleihin liittyy väärinkäytösten ja rikosten sekä ongelmapelaamisen ja jopa peliriippuvuuden riski. Rahapeleihin liittyvissä väärinkäytöksissä ja rikoksissa voi olla kysymys paitsi petoksista ja kiskonnasta myös rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta. Edellä sanotun vuoksi rahapelitoimintaa on säänneltävä ja valvottava erityisesti.

Toimilupajärjestelmällä ja siihen liittyvällä lainsäädännön ja lupaehtojen noudattamisen viranomaisvalvonnalla pystytään ehkäisemään rahapeleihin liittyviä väärinkäytöksiä ja sosiaalisia haittoja.

Tehokas tapa ehkäistä rahapeleistä aiheutuvia sosiaalisia haittoja on yksinoikeusjärjestelmä, jossa valtiovallalla on ohjaussuhde yksinoikeuden omaajaan. Yksinoikeusjärjestelmässä yksinoikeuden omaajalla ei ole tarvetta kilpailuun ja siihen liittyvään aggressiiviseen myynninedistämiseen. Kilpailutilanteessa voittomarginaali pienenee, minkä vuoksi tuottojen ja voittojen kasvattamiseksi on lisättävä pelaamisen määrää. Kun valtiovallalla on omistajaohjaus- tai muu sellainen ohjaussuhde rahapeliyhteisöön, se voi säännellä rahapelitoimintaa myös tätä kautta esimerkiksi yhteisön sisäisiä sääntöjä ja tuottotavoitteita asetettaessa sekä tuotekehitystä linjattaessa.

Valtiovallan ohjaamassa rinnakkaisten yksinoikeuksien järjestelmässä on varmistettava, ettei yksinoikeuksien välille muodostu tosiasiallista kilpailua ja etteivät tuottotavoitteet painotu liikaa sosiaalisten haittojen ehkäisemisen kustannuksella. Yksinoikeusjärjestelmäänkin kohdistuu ulkomaista ja voi kohdistua laitonta kotimaista kilpailua.

Yleishyödyllisen toiminnan rahoitus

Rahapelituottojen merkitys urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen, nuorisotyön, terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin sekä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämisen rahoituksessa on huomattava.

Rahapelien vuoden 2005 tuottotavoite opetusministeriön hallinnonalalle oli 382 miljoonaa euroa, sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle 423 miljoonaa euroa ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle 7 miljoonaa euroa eli yhteensä 813 miljoonaa euroa. Lisäksi totopelit ja raviveikkaukset synnyttivät suoraan raviurheilu- ja hevoskasvatusalalle 29 miljoonan euron bruttotuoton. Vuonna 2005 esimerkiksi opetusministeriön tuesta liikunnalle 98 %, tuesta taiteelle 53 % ja tuesta tieteelle (valtion talousarvion opetusministeriön pääluokan luku tiede) 32 % oli peräisin rahapelituotoista. Sosiaali- ja terveysministeriölle tuleva tuotto käytetään terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin sekä maa- ja metsätalousministeriölle tuleva tuotto hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen. Rahapeliyhteisöjen vuonna 2003 maksamien arpajaisverojen yhteismäärä oli 118 miljoonaa euroa (Veikkaus Oy 58 miljoonaa euroa, Raha-automaattiyhdistys 52 miljoonaa euroa ja Fintoto Oy 8 miljoonaa euroa). Vertailun vuoksi todettakoon, että jos rahapelituotot ja arpajaisvero olisi korvattu esimerkiksi tulo- ja varallisuusverotuksella, se olisi edellyttänyt 7,6 %:n lisäystä tulo- ja varallisuusveron tuotossa.

Rahapelituotoilla rahoitettavalla yleishyödyllisen toiminnan tuella ei saa vääristää kilpailua tai vaikuttaa muuten kielteisesti markkinoiden toimintaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan peruspalvelut tulee tuottaa pääosin verorahoituksella. Jos merkittävä osa peruspalvelujen

rahoituksesta perustuu rahapelituottoihin, tämä saattaa johtaa tuottotavoitteiden asettamiseen rahapelaamiseen liittyvien sosiaalisten haittojen ehkäisemisen näkökulmasta liian korkeiksi.

Haasteet

EY-oikeudellinen kehitys

Rahapelitoiminta on luonteeltaan erityislaatuista taloudellista toimintaa. Pelkällä taloudellisten panosten keräämisellä ja niiden uudelleen jakamisella ei luoda uutta taloudellista arvoa. Rahapelitoiminnan tällaisesta erityisluonteesta johtuen EU-tason sääntelyllä ei saavutettaisi taloudellista kasvua. Rahapeleihin liittyvien haittojen vuoksi palvelujen laajaa saatavuutta tärkeämpää on läheisyysperiaatteen mukainen kunkin jäsenvaltion historialliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja uskonnolliset lähtökohdat huomioon ottava sääntely. EY-oikeudellisen kehityksen myötä voivat mahdollisuudet perustella kansallista erityissääntelyä jäsenvaltion historiallisilla, sosiaalisilla, kulttuurisilla ja uskonnollisilla lähtökohdilla kaventua.

Rikosten, vilpin ja väärinkäytösten estämiseen sekä pelaamisesta johtuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseen tähtäävät rahapelitoiminnan rajoitukset on hyväksytty poikkeuksina EY-oikeudelliseen palveluiden vapaan liikkuvuuden periaatteeseen. Rajoituksilla tulee kuitenkin tällöin aidosti ja johdonmukaisesti pyrkiä niille asetettuihin tavoitteisiin, niiden tulee olla välttämättömiä ja oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden, eivätkä ne saa olla toisten jäsenvaltioiden kansalaisia tai yrityksiä syrjiviä.

Rahapelituottojen käyttöä yleishyödyllisiin tarkoituksiin ei ole pidetty EY-oikeudellisesti sinällään riittävänä rahapelitoiminnan rajoitusperusteena, mutta kylläkin rajoitusten suotuisana sivuseurauksena. Jos toiminnassa vedotaan myös osallistujan yleishyödyllisen toiminnan tukemishaluun, on toiminnan erityisellä sääntelyllä ja valvonnalla toisaalta perusteltua varmistaa, että tuotot käytetään osallistujalle ilmoitettuun tarkoitukseen.

Suomalaisen rahapelijärjestelmän toimivaksi osoittautunut perusta on pyrittävä säilyttämään ja sitä on puolustettava EU-toimintaympäristössä. Järjestelmän EY-oikeuden mukaisuus on todettu Euroopan Yhteisöjen tuomioistuimen Läärä-ratkaisussa (C-124/97) ja kansallisesti viimeksi korkeimman oikeuden PAF-ratkaisussa (KKO 2005:27). Suomalaista rahapelijärjestelmää kehitettäessä otetaan huomioon EY-oikeudelliset seikat ja niiden kehitys.

Ulkomainen ja laitton kotimainen pelitarjonta

Laillisten kotimaisten rahapelien lisäksi tarjolla on ulkomaisia ja laittomia kotimaisia rahapelejä. Teknologian kehityksen myötä tällaiset pelit ovat tulleet yhä helpommin saavutettaviksi. Pelejä voi pelata internetissä ja niitä pyritään markkinoimaan internetin ja paikallisen median välityksellä. Ulkomaiset rahapeliyhteisöt pyrkivät myös sijoittautumaan Suomeen.

Vähemmän valvottuihin tai kokonaan valvomattomiin rahapeleihin liittyy suurempi väärinkäytösten ja sosiaalisten haittojen riski kuin tehokkaasti valvottuihin rahapeleihin.

Väärinkäytösten ja sosiaalisten haittojen ehkäisyn näkökulmasta kysyntää tulisi suunnata tehokkaasti valvottuihin ja ominaisuuksiltaan vähemmän ongelmapelaamisriskejä sisältäviin rahapeleihin.

Viranomaisilla tulee olla riittävät toimivaltuudet ja voimavarat puuttua Suomessa luvattomaan pelitoimintaan ja sen luvattomaan markkinointiin.

Teknologiakehitys

Teknologian kehitys vaikuttaa sekä pelien saatavuuteen että niiden ominaisuuksiin. Pelitoiminta kehittyi jatkuvasti sekä kansallisesti että kansainvälisesti helpommin saavutettavaksi. Tähän vaikuttaa muun muassa internetin ja mobiililaitteiden käyttö pelien jakeluun. Pelitoiminnan kehittyminen yhä teknologiapainotteisemmaksi sekä pelaamisen ja voitonmaksun kehittyminen yhä nopeammaksi lisää ongelmapelaamis- ja peliriippuvuusrisiä.

Teknologian kehitykseen liittyvä sosiaalisten haittojen lisääntymisen riski on otettava huomioon rahapelilupa- ja pelisääntöratkaisuisissa, rahapeliyhteisöjen tuotekehittelyssä sekä pelihaittojen tutkimusta suunnattaessa.

Rahapeliyhteisöjen nykyinen toimivaksi osoittautunut työnjako on määritelty perinteisen teknologian oloissa. Erityisesti internetiin perustuva teknologia on kehitymässä nopeasti.

Järjestelmän selkeänä pitämiseksi on rahapeliyhteisöjen työnjaon määrittelyllä sekä siihen liittyvillä rahapelilupa- ja pelisääntöratkaisuilla varmistettava, etteivät rinnakkaisten yksinoikeuksien omaajat altistu keskinäiselle kilpailulle.

Erilaisessa palvelutuotannossa verkkoasiointi lisääntyy ja maksujärjestelmät kehittyvät.

Verkkoasiointin ja uusien maksujärjestelmien rahapelitoiminnassa käyttöön ottamista on arvioitava myös pelihaittanäkökulmasta.

Rahapeliyhteisöjen välinen työnjako

Suomessa sallittu rahapelitoiminta on jaoteltu arpajaislaissa seitsemään toimeenpanomuotoon: 1) raha-arpajaisten toimeenpaneminen, 2) veikkauspelien toimeenpaneminen, 3) vedonlyöntipelien toimeenpaneminen, 4) raha-automaattien käytettävänä pitäminen, 5) kasinopelien toimeenpaneminen, 6) pelikasinotoiminta ja 7) totopelien toimeenpaneminen.

Toimeenpanomuodoista kolme ensimmäistä kuuluvat Veikkaus Oy:n yksinoikeuden piiriin, kolme seuraavaa Raha-automaattiyhdistyksen yksinoikeuden piiriin ja viimeinen Fintoto Oy:n yksinoikeuden piiriin.

Rahapelitoiminnan toimeenpanomuodot on jaoteltu perinteisen teknologian oloissa. Jaottelun taustalla ovat perinteiset kansainväliset ja/tai kansalliset pelituotteet. Sääntelyn lähtökohtaisesta välineneutraaliudesta huolimatta jaotteluun ovat vaikuttaneet osin myös pelien toimeenpanossa käytettävät välineet ja jakelutiet. Raha-automaattien käytettävänä pitäminen on sidottu automaatteihin ja laitteisiin. Pelikasinotoiminta on sidottu tiettyyn huoneistoon.

Teknologian kehittymisen myötä jaottelun selkeys saattaa kärsiä.

Teknologian kehittyessä on tarvittaessa selkeytettävä rinnakkaisten yksinoikeuksien välistä rajanvetoa ja varmistettava siten, ettei kolmen rinnakkaisen yksinoikeuden välille synny päällekkäisyyttä ja sitä kautta tosiasiallisesti keskenään kilpailevia pelituotteita.

Rahapeliyhteisöjen ohjauspolitiikka

Rahapelien tuottotavoite- ja tuotonjakoasiat käsittelee Veikkaus Oy:n osalta opetusministeriö, Raha-automaattiyhdistyksen osalta sosiaali- ja terveysministeriö sekä Fintoto Oy:n osalta maa- ja metsätalousministeriö. Arpajaisveroasiat kuuluvat valtiovarainministeriön toimialaan. Sisäasiainministeriö vastaa rahapelitoiminnan lupa- ja valvontaviranomaistehtävistä, mutta ei osallistu rahapelien tuottotavoite- ja tuotonjakoasioiden käsittelyyn.

Valtion talousarvioon otettavat määrärahat perustuvat Raha-automaattiyhdistyksen osalta edelliseen tilikauteen ja Veikkaus Oy:n ja Fintoto Oy:n osalta kuluvaan tilikauteen.

Veikkaus Oy:n tuottojen käytön jakautumisesta urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämisen, nuorisotyön edistämisen, tieteen edistämisen ja taiteen edistämisen kesken sekä kirjastolaissa tarkoitettuja valtionosuuksia varten säädetään erillisessä laissa. 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 jakoehdotuksen sen tuotoista jaettavien avustusten jaosta. Avustusten jaosta päättää valtioneuvosto. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa ja valvoo Raha-automaattiyhdistyksen jakoehdotuksen valmistelumenettelyä. Maa- ja metsätalousministeriö päättää Fintoto Oy:n tuotoista jaettavien avustusten jaosta.

Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Se kuuluu opetusministeriön toimialaan. 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. Se kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Fintoto Oy on raviurheilun ja hevoskasvatuksen valtakunnallisen keskusjärjestön Suomen Hippos ry:n kokonaan omistama osakeyhtiö.

Valtiolle tulee määrittää kokonaisvaltainen rahapeliyhteisöjen ohjauspolitiikka, johon rahapeliyhteisöjen tuottotavoite- ja tuotonjakoasioita käsittelevät ministeriöt, opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö, sekä valtiovarainministeriö, perustavat ratkaisunsa. Silloin kun valtio käyttää osakas- tai muuta sellaista valtaa rahapeliyhteisöissä, sen tulee ottaa huomioon rahapelitoiminnan erityispiirteet.

Rahapelifoorumi voi osallistua rahapeliyhteisöjen ohjauspolitiikan valmisteluun.

Viranomaisten pelihaittojen ehkäisy- ja hoitotoiminnot sekä rahapeliyhteisöjen ohjaustoiminnot tulee pitää riittävästi erillään toisistaan.

Rahapeliyhteisöjen ylimpien päättävien elinten on ohjauspolitiikan linjausten mukaisesti sovitettava tasapainoisesti yhteen tuottotavoitteet ja pelihaittojen ehkäisy tavoitteet. Rahapeliyhteisöjen tulee laatia ja julkaista vastuullisen pelitoiminnan strategiansa osana yhteiskuntavastuuraportointiaan. Tuottotavoitteiden määrittelyssä on otettava huomioon yleisen ostovoiman kehityksen lisäksi esimerkiksi pelaajien määrässä tapahtuneet muutokset, pelaamisen hyväksyttävyydessä tapahtunut kehitys sekä arviot pelaamiseen liittyvien haittojen määrästä. Pelituotteiden kehittämisessä tulee ottaa huomioon pelimuotokohtaiset erot yhteiskunnallisten hyötyjen ja haittojen välillä.

Rahapeliyhteisöjen toimivan johdon toimenpitein sekä rahapeliyhteisöjen yhteistyöllä ja selkeällä työnjaolla on pyrittävä mahdollisimman tehokkaaseen toimintaan asetettujen vastuullisuusvaatimusten puitteissa. Toiminnan tehokkuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota, koska yksinoikeusjärjestelmässä ei ole tehokkuutta synnyttävää laillista kilpailua. Jos tuottojen osuus myynnistä kasvaa, tarve lisätä pelaamista tuottotavoitteiden saavuttamiseksi lähtökohtaisesti vähenee.

Rahapeliyhteisöjä koskevat päätöksentekomenettelyt ovat muotoutuneet historiallisista syistä erilaisiksi. Päätöksentekomenettelyjen tulee olla sellaisia, että ne mahdollistavat samanaikaisesti rahapeliyhteisöjen tehokkaan edellä tarkoitettun ohjauspolitiikan mukaisen ohjauksen ja rahapeliyhteisöjen tuotoilla tuettavien kansalaisjärjestöjen esteellisyyšnäkökohdat huomioon ottavien vaikutusmahdollisuuksien säilyttämisen.

Rinnakkaisten yksinoikeuksien järjestelmässä myös rahapeliyhteisöjen työnjaon on oltava selkeä päällekkäisyyksien välttämiseksi. Päällekkäisyyksistä voisi aiheutua paitsi tosiasiallista kilpailua, myös toiminnan tehottomuutta.

Lupa- ja valvontaviranomaisten toiminta

Sisäasiainministeriön hallinnonalan lupa- ja valvontaviranomaisrooli liittyy toisaalta pelaajien oikeusturvan takaamiseen ja väärinkäytösten ja rikosten estämiseen sekä toisaalta pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseen.

Sosiaalisten haittojen vähentämisen osalta sisäasiainministeriön hallinnonalalla tulee olla kiinteä yhteys sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan pelihaittojen ehkäisy- ja hoitotoiminnon kanssa.

Rahapelitoiminnan yleisenä ohjaajana sekä lupa- ja valvontaviranomaisena yksittäisissä rahapeliasioissa toimii nykyisellään sisäasiainministeriön poliisiosaston hallintoyksikön alaisuudessa oleva arpajais- ja asehallintoyksikkö.

Rahapeliasioiden huomattavan yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi rahapelejä koskevat yleiset linjaukset on syytä säilyttää jatkossakin ministeriötasolla tehtävinä. Tällaisia sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvia asioita ovat muun muassa arpajaislainsäädännön valmistelu ja valtioneuvostotason kansainvälisten rahapeliasioiden hoitaminen. Sisäasiainministeriön tulee edelleenkin vastata myös valtioneuvoston päätettävien rahapelilupien valmistelusta, pelisääntöjen vahvistamisesta ja rahapelifoorumin toiminnasta. Lainsäädännön ja lupaehtojen noudattamisen yksittäiset valvontatehtävät (mukaan lukien tietotekniset valvontajärjestelmät ja viralliset valvojat) olisi sen sijaan mahdollista siirtää valtion keskushallintouudistuksessa omaksuttujen periaatteiden mukaisesti alemmalla hallinnollisella tasolla hoidettaviksi. Yhdenmukaisen ratkaisulinjan ja erikoistumiseen perustuvan asiantuntemuksen turvaamiseksi alemmallakin hallinnollisella tasolla hoidettavat tehtävät olisi tarkoituksenmukaista keskittää koko valtakunnan osalta yhteen paikkaan.

Bingopeli-, tavara-arpajais- ja rahankeräystoiminnan yleisenä ohjaajana toimii nykyisellään edellä mainittu sisäasiainministeriön arpajais- ja asehallintoyksikkö. Lupa- ja valvontaviranomaisina yksittäisissä bingopeliasioissa toimivat kihlakuntien poliisilaitokset sekä yksittäisissä tavara-arpajaisasioissa ja rahankeräysasioissa lääninhallitukset ja kihlakuntien poliisilaitokset. Lääninhallituksille kuuluvat rahankeräysasiat keskitetään eduskunnan 12.12.2005 hyväksymällä uudella rahankeräyslailla Etelä-Suomen lääninhallitukselle.

Rahapeli-, bingopeli-, tavara-arpajais- ja rahankeräystoimintaa yhdistävänä piirteenä on toiminnan tuottojen käyttö yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Kun toiminnassa vedotaan osallistujien auttamishaluun, on toiminnan erityisellä sääntelyllä ja valvonnalla perusteltua varmistaa, että tuotot käytetään osallistujille ilmoitettuun tarkoitukseen. Toimintoihin liittyvien lupa- ja valvontaviranomaistehtävien hoidon tulee tapahtua tarkoituksenmukaisella hallinnollisella tasolla ja olla toimintojen samankaltaisuuden ja osaksi samojen yleishyödyllisten toimijoiden vuoksi tarkoituksenmukaisessa määrin keskitettyä. Lupa- ja valvontaviranomaistehtäviä hoitavien virkamiehien riittävää tietojenvaihtoa tulee tukea muun muassa tietojärjestelmäratkaisulla.

Rahapelivalvonnan voimavaroja tulee lisätä. Nykyiset voimavarat ovat muihin pohjoismaihin ja EU:n jäsenmaihin verrattuna varsin kevyet. Lisävoimavaroja tarvitaan erityisesti kansainvälisen oikeuskehityksen seuraamiseen ja analysointiin sekä strategisten valintojen valmisteluun. Edelleen myös ulkomaisen ja muun Suomessa luvattoman pelitoiminnan tunnistaminen ja torjunta sekä tähän liittyvän koulutuksen järjestäminen sekä tietoteknisen valvonnan kehittäminen ja rahapelitoiminnan tilastointi edellyttävät voimavarojen lisäämistä.

Valvontatoiminnan, myös sen uusien muotojen, rahoituksen tulee perustua jatkossakin valvonta- ja suoritemaksupohjaiseen rahoitusmalliin.

Lupaviranomaiselle tulee säätää mahdollisuus luvattoman rahapelin keskeyttämiseen ja uhkasakon asettamiseen keskeyttämismääräyksen tehostamiseksi. Arpajaisrikoksen rinnalle tulee säätää rahapeleihin liittyvä törkeä tekemuoto rikosnimikkeensä esimerkiksi rahapelirikos. Rahapelirikoksen rangaistusseuraamusten tulee olla ankarammat kuin tavallisessa arpajaisrikoksessa. Vankeusrangaistuksen enimmäismäärää tulee nostaa tältä osin nykyisestä kuudesta kuukaudesta esimerkiksi kahteen vuoteen. Myyntipisteiden vastuuhenkilöiden ja muun henkilöstön rangaistusuhkaa on tehostettava.

Pelien saatavuus ja pelien ominaisuudet

Pelihaittojen laajuuteen vaikuttavat pelien saatavuus ja niiden ominaisuudet. Pelien saatavuuteen ja niiden ominaisuuksiin voidaan vaikuttaa lainsäädännöllä, lupaehdoilla ja pelisäännöillä sekä rahapeliyhteisöjen omilla eettisillä ja muilla säännöillä.

Pelien saatavuus

Pelien saatavuutta voidaan säännellä ohjaamalla rahapelien markkinointia sekä asettamalla ikärajoja ja pelaaja-, maksuväline- ja jakelutiekohtaisia rajoituksia.

Arpajaislakiin ei sisälly säännöksiä rahapeliä markkinoinnista, lukuun ottamatta luvattomiin arpajaisiin liittyvää kieltosäännöstä. Arpajaislaissa on asetettu raha-automaattien pelaamiselle 15 vuoden alaikäraja ja kasinopelien pelaamiselle 18 vuoden alaikäraja. Pelikasinoihin ei saa päästää alle 18-vuotiasta. Arpajaislain mukaan pelikasinotoiminnan harjoittajalla on oikeus kieltää henkilöltä pääsy pelikasinoon tai rajoittaa hänen pelaamistaan, jos pelaaminen on aiheuttanut tai tulee ilmeisesti aiheuttamaan hänelle taloudellisesta tai terveydellisestä syystä johtuvaa sosiaalista haittaa tai jos henkilö on pyytänyt, että pelikasinotoiminnan harjoittaja estää hänen pääsytään pelikasinoon tai rajoittaa hänen pelaamistaan. Pelikasinotoiminnan harjoittajalla on oikeus pitää pelitoiminnan valvomiseksi pelikasinon asiakas- ja valvontarekisteriä. Arpajaislain mukaan arpajaisia, muun muassa rahapelejä, ei saa toimeenpanna siten, että niihin voidaan osallistua velaksi tai panttia vastaan. Korkeimman hallinto-oikeuden tavara-arpajaisia koskeneessa ratkaisussa vuodelta 2003 katsottiin, ettei arpajaislain säännös muodosta estettä arpajaisien toimeenpanemiseen siten, että arvan hinta maksetaan vasta puhelinlaskun yhteydessä. Arpajaislain mukaan 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 pelikasinoissa olevien kasinopelien lajeista, raha-automaattien ja kasinopelien enimmäismääristä sekä pelikasinoiden aukioloajoista. Raha-automaatit ja kasinopelit tulee sijoittaa valvottuun tilaan. Niitä ei tule sijoittaa tilaan, jossa niiden käyttäminen voi vaarantaa turvallisuutta tai aiheuttaa järjestyshäiriöitä.

Osa rahapeliyhteisöistä on laatinut omia markkinoinnin eettisiä sääntöjään. Rahapeliyhteisöt ovat myös asettaneet omia ikärajojaan. Pelisaleihin ei päästetä alle 18-vuotiasta. Raha-arpajaisille sekä veikkaus- ja vedonlyöntipeleille ja totopeleille on asetettu yleinen 15 vuoden alaikäraja ja itsepalveluun perustuville sähköisille pelipalveluille 18 vuoden alaikäraja. Rahapeliyhteisöt asettavat pelaajan pyynnöstä pelaamisen estoja ja kehittävät pelaajan itse aktivoitavissa olevien peliestojen asettamista sähköisiin pelipalveluihin.

Arpajaislakiin on jatkossa kirjattava rahapeliä markkinoinnin rajoitusten perusteet ja niihin liittyvä delegointisäännös tarkempien säännösten antamisesta. Tarkempien säännösten antaminen voi tapahtua asetuksella tai siten, että lupa- ja valvontaviranomaiset valtuutetaan antamaan rahapeliä markkinointia koskevia yleisiä tai kunkin rahapeliluvan ehtoihin sisältyviä tarkempia ohjeita ja/tai vahvistamaan rahapeliyhteisöjen itselleen valmistelemia eettisiä sääntöjä. Rahapeliä markkinoinnin sääntelyä voidaan verrata muiden riippuvuusriskin omaavien tuotteiden, kuten alkoholin ja tupakan, markkinoinnin sääntelyyn. Rahapeliä markkinointi ei saa olla aggressiivista myyminen edistämistä, vaan sen tulee suunnata olemassa olevaa kysyntää laillisuuteen kotimaisiin rahapeleihin tai jakaa pelituotteita koskevaa asiantietoa.

Rahapeliä markkinointia ei saa kohdistaa lapsiin. Tämän kiellon merkitys tosin vähenee, jos lakiin kirjataan jäljempänä ehdotettavalla tavalla alaikärajat kaikkien pelimuotojen osalta. Markkinointi tulee voida tunnistaa markkinoinniksi (piilomainonnan kieltä). Markkinoinnissa on otettava huomioon rahapeleihin liittyvä riippuvuuden syntymisen riski ja pyrittävä pienentämään tätä riskiä. Markkinoinnissa ei saa kuvata pelaamisen runsautta myönteisenä ominaisuutena eikä myöskään antaa pelaamisesta pidättäytymisestä kielteistä kuvaa.

Arpajaislakiin on jatkossa kirjattava alaikärajat kaikkien pelimuotojen osalta. Yleisen alaikärajan tulee olla 15 vuotta ja sähköisten pelipalvelujen alaikärajan 18 vuotta. Tarvittaessa myös yksittäisille erityisen riskipitoisiksi arvioituille pelimuodoille voidaan asettaa 18 vuoden alaikäraja. Jäljempänä käsiteltäviin jakelutiekohtaisiin lupamääräyksiin voidaan kytkeä myös ikärajasäntelyä. Esimerkiksi raha-automaattien osalta voidaan rajoittaa paitsi automaattien kokonaismäärää, myös erikseen niiden määrää 18 vuoden alaikärajalla varustetuissa pelikasinoissa ja pelisaleissa sekä 15 vuoden alaikärajalla varustetuissa muissa myyntipisteissä. Myyntipisteiden vastuuhenkilöiden ja muun henkilöstön ikärajojen noudattamisen valvontavastuuta on samalla tehostettava.

Pelaajalla tulee olla mahdollisuus seurata pelaamistaan ja asettaa sille rajoituksia. Pelaajan oma seuranta edellyttää helposti ymmärrettävässä muodossa saatua tietoa todellisista voittomahdollisuuksista ja todellisesta rahankulutuksesta.

Arpajaislakiin on jatkossa harkittava sisällytettäväksi pelaamisen pelaajakohtaista seuranta- ja rajoittamista tukevaa säntelyä. Kysymykseen voi tulla esimerkiksi peliyhteisöjen nykyisen pelikasinotoimintaa koskevan seuranta- ja rajoittamisoikeuden laajentaminen koskemaan kaikkia pelimuotoja sekä rahapelitoiminnan tietoteknisten valvontajärjestelmien hyödyntäminen ongelmapelaamisen seurannassa. Terveystoimen (mukaan lukien päihdehuolto ja mielenterveystyö), toimeentuloturvan ja velkaneuvonnan yhteistyötä peliasiakkaiden osalta on lisättävä.

Arpajaislaissa tulee säilyttää varsinaisen velaksipelaamisen kieltö. Yleisten maksujärjestelmien ja verkkoasioinnin kehittymisen myötä pelaamisen maksamisen helpottamiseksi suunnitellut muutokset on aina arvioitava myös haittanäkökulmasta. Esimerkiksi rahapelaamisen maksamiseen matkapuhelimen puhelumaksujen yhteydessä voidaan asettaa rahamääräisiä rajoja.

Lupaehtoihin ja rahapeliyhteisöjen omiin eettisiin sääntöihin tulee sisällyttää tarkempia määräyksiä rahapelien sijoittelu- ja jakelupolitiikasta. Lupa- ja valvontaviranomaisten tulisi voida vaikuttaa lupaehtoja asettamalla tai rahapeliyhteisöjen eettisiä sääntöjä vahvistamalla raha-automaattien ja kasinopelien sijoitteluun pelikasinoiden lisäksi myös pelisalien ja muiden myyntipisteiden osalta. Edelleen lupa- ja valvontaviranomaisten tulisi voida vaikuttaa raha-arpojen sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien ja totopelien jakeluun myyntipisteiden kautta. Sijoittelu- ja jakelupolitiikkaan liittyvät myös kysymykset myyntiajoista, asiamiesten korvaustasosta ja asiamiesten keskinäisestä kilpailusta.

Määräävään markkina-asemaan liittyvät vaatimukset mahdollisten alihankkijoiden yhdenvertaisesta kohtelusta eivät saa johtaa pelihaittojen näkökulmasta liian laajaan jakeluverkostoon.

Pelien ominaisuudet

Arpajaislain mukaan raha-arpajaisten, veikkaus- ja vedonlyöntipelien sekä totopelien toimeenpanemiseen annettavassa rahapeliluvassa tulee määrätä, kuinka suuri osuus kertyvistä pelimaksuista on maksettava pelaajille voittoina. Pelisääntöjen tulee sisältää voitonjakoa ja

pelipanosten palauttamista koskevat määräykset sekä raha-automaattien ja kasinopelien suurimmat sallitut pelipanokset.

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 kontrollin tunteen voimistuessa; ”läheltä piti” –elementit toimivat samaan suuntaan) ja e) tarjontaa (pelit ovat saatavilla useista jakelukanavista). Sen sijaan päävoiton suuruudella ei näytä olevan yhteyttä piirteisiin, jotka lisäävät riippuvuusriskiä.

Lupa- ja pelisääntöasioiden käsittelyyn sekä rahapeliyhteisöjen tuotekehittelyyn tulee kytkeä pelien haitallisuuden evaluointijärjestelmä, joka tuottaa pelien rakenteellisen määrittelyn myötä niiden riskiluokittelun. Evaluointiasioissa lupa- ja valvontaviranomaisten tulee tehdä yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ja riippumattomien tutkimuslaitosten kanssa.

Pelihaittojen ehkäisy ja hoito

Harmittomassa pelaamisessa pelaajalle ei aiheudu pelaamisesta ongelmalliseen tai sairaalloon pelaamiseen tyypillisesti liitettyjä vaikeuksia. Peliongelmaiselle henkilölle pelaaminen aiheuttaa vaikeuksia yksilölle, mutta sairaalloon pelaamisen kriteerit eivät täyty. Sairaalloisesti peliriippuvainen henkilö kohdistaa mielenkiintoaan alati rahapeleihin, pelaa jatkuvasti kasvavilla rahasummilla ja aiottua pidempään lisäten pelaamisen tiheyttä. Henkilö voi liikkua edellä mainittujen luokkien välillä, liikkua niistä pois ja tulla niihin takaisin.

Runsaasti pelaavien riskiryhmään on arvioitu kuuluvan Suomessa 65.000 henkeä. Peliongelmaisten hoito on tapahtunut pääosin päihdehuollon erityispalveluissa. Ylivelkaantumistilanteissa on myös rahapeliongelmaisten käytettävissä maksuton velkaneuvonta.

Nykyisellään sosiaali- ja terveysministeriön rooli on määritelty arpajaislaissa rahapelihaittojen seurantaan ja tutkimukseen liittyväksi.

Ongelmapelaamisesta ja peliriippuvuudesta aiheutuvien haittojen ehkäisemistä ja hoitoa tulee tarkastella myös osana muuta sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisyä ja hoitoa. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle on luotava kiinteä paikka ja rakenne rahapelihaittoja ehkäisevän ja korjaavan hoitojärjestelmän kehittämiseksi. Hoidon kehittämiseksi tulee perustaa kokeiluna rahapeliongelmiin hoitoon erikoistunut verkosto, joka toimii sosiaali- ja terveysministeriön johdolla yhtenä kokonaisuutena ja kiinteässä yhteistyössä.

Varsinkin jos hoitoa hakevien peliongelmaisten määrä kasvaa, voi hoitoon pääsyn ja hoidon rahoittamisen turvaamiseksi olla tarpeen peliongelmaisten hoidon erillinen mainitseminen sosiaali- ja terveysalan lainsäädännössä.

Arpajaislain mukaan rahapeliyhteisöjen tulee korvata valtiolle rahapeleihin osallistumisesta aiheutuvien haittojen seurannasta ja tutkimuksesta aiheutuvat kustannukset. Säännöksen soveltamisalaa tulee laajentaa kattamaan myös hoidon kehittämisen tukeminen ja haittojen ehkäisyä tukeva valistus. Itse hoito tulee toteuttaa hoitojärjestelmän yleisen rahoituksen puitteissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä rahapeliyhteisöjen ja niiden asiamiesten henkilöstön valmiuksia tunnistaa peliongelmat mahdollisimman varhain on lisättävä vastuuhenkilöjärjestelmällä ja henkilöstön järjestelmällisellä kouluttamisella. Tiedon pelaamisen haitoista ja peliongelmien hoidosta on oltava helposti saatavilla. Peliongelmaisten palvelevan puhelimen toiminta on vakinaistettava.

Pelihaittojen tutkimus

Kuten edellä on todettu, arpajaislain mukaan rahapeliyhteisöjen tulee korvata valtiolle rahapeleihin osallistumisesta aiheutuvien haittojen seurannasta ja tutkimuksesta aiheutuvat kustannukset. Toimintaan on budjetoitu vuodelle 2005 280.000 euroa (Veikkaus Oy:n osuus 45 %, Raha-automaattiyhdistyksen osuus 45 % ja Fintoto Oy:n osuus 10 %).

Rahapeliyhteisöistä riippumattoman seurannan ja tutkimuksen voimavaroja tulee lisätä 500 000–1 000 000 euroon vuodessa.

On lisättävä perustutkimusta rahapelaamisesta, perustilastointia rahapelaamisen haittanäkökulmasta, kehittävää tutkimusta (hoito ja ehkäisevät toimet) sekä yhteiskuntataloudellista tutkimusta. Perustutkimus rahapelaamisesta sisältää muun muassa väestökyselyjä sekä yleistä ja pelimuotokohtaista pelaamiseen liittyvien fysiologisten ja psykologisten reaktioiden kartoittamista. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta hyötyjen lisäksi myös pelaamisesta aiheutuvia haittoja voidaan arvioida rahallisestikin (esimerkiksi ongelmalliseen pelaamiseen liittyvät hoitokustannukset). Rahapelitoiminnan tietoteknisten valvontajärjestelmien mahdollisuuksia ongelmapelaamisen tutkimuksessa on selvitettävä.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle tulee luoda rakenteet rahapelihaittojen perus- ja soveltavan tutkimuksen sekä haittatilastoinnin systemaattista seurantaa varten.

Suomalaisen rahapelijärjestelmän kehittäminen ja rahapelifoorumin jatkotyöskentely

Lainsäädännössä ei ole välitöntä muutostarvetta. Seuraavat uudet rahapeliluvat tulee myöntää sen vuoksi nykyisten säännösten nojalla mahdollisimman pian.

Rahapelifoorumi jatkaa edellä esiin nostettujen suomalaisen rahapelijärjestelmän kehittämiskohteiden seurantaa ja käsittelyä. Selvitettävä on muun muassa rinnakkaisten yksinoikeuksien välistä rajanvetoa pitemmällä tähtäyksellä ja rahapeliyhteisöjä koskevia päätöksentekomenettelyitä.

Suomalaisen rahapelijärjestelmän kehittämisessä on keskityttävä ensin EY-oikeudellisen kehityksen mahdollisesti edellyttämien muutosten tekemiseen. Teknologisesta kehityksestä pitemmällä tähtäyksellä mahdollisesti johtuvat muutokset voidaan toteuttaa myöhemmin.

Rahapeliyhteisöt voivat ilman lainsäädäntömuutoksiakin ryhtyä ja ovat ryhtyneetkin markkinoinnin, ikärajojen ja pelaajakohtaisten rajoitusten itsesääntelyyn. Pelkkä itsesääntely ei kuitenkaan riitä.

On harkittava, voivatko lupa- ja valvontaviranomaiset mahdollisesti tukea rahapeliyhteisöjen itsesääntelyä lupahehtoratkaisuillaan ilman lainsäädäntömuutoksiakin.

Samanaikaisesti voidaan käynnistää tarvittavien lainsäädäntömuutosten valmistelu koskien markkinoinnin ja ikärajojen sääntelyä sekä viranomaisvalvontaa tehostavia lupa- ja valvontaviranomaisten uusia toimivaltuuksia.

Mahdolliset muut lainsäädäntömuutokset tulee tehdä myöhemmässä vaiheessa erillisen selvityksen perusteella.

BINGOPELIT

Bingopelitoiminnan tehostamiseksi on ehdotettu rahavoittojen ja useamman toimeenpanopaikan yhteisten bingoerien mahdollistamista. Mahdollisuudet tähän on selvitettävä erikseen.

Yksinoikeusjärjestelmän selkeys näyttäisi edellyttävän, että tällaisten bingoerien toimeenpano kytkettäisiin tällöin rahapeliluvat omaavien rahapeliyhteisöjen toimintaan. Bingopelien toimeenpanijoiden ja rahapeliyhteisöjen yhteistyö voisi kytkeytyä myös rahapelien jakeluteihin yhteisten pelisalien muodossa.

TAVARA-ARPAJAISET

Tavara-arpajaistoiminnan tehostamiseksi on ehdotettu muun muassa arvontatilanteiden kehittämistä esimerkiksi jatkuvilla arvunnoilla. Mahdollisuudet tähän on selvitettävä erikseen. Selvitettävä on myös arvauskilpailuja koskevan sääntelyn toimivuus.

RAHANKERÄYKSET

Eduskunta on hyväksynyt 12.12.2005 rahankeräyslainsäädännön kokonaisuudistusta koskevan hallituksen esityksen. Uudistuksella erotetaan selkeämmin toisistaan rahankeräykset ja yleishyödyllisten yhteisöjen muu varainhankinta sekä tehostetaan rahankeräystoiminnan viranomaisvalvontaa.