



SISÄMINISTERIÖ  
INRIKESMINISTERIET

# Selvitys Suomen rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisista ratkaisumalleista

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 12/2015

**Sisäinen turvallisuus**

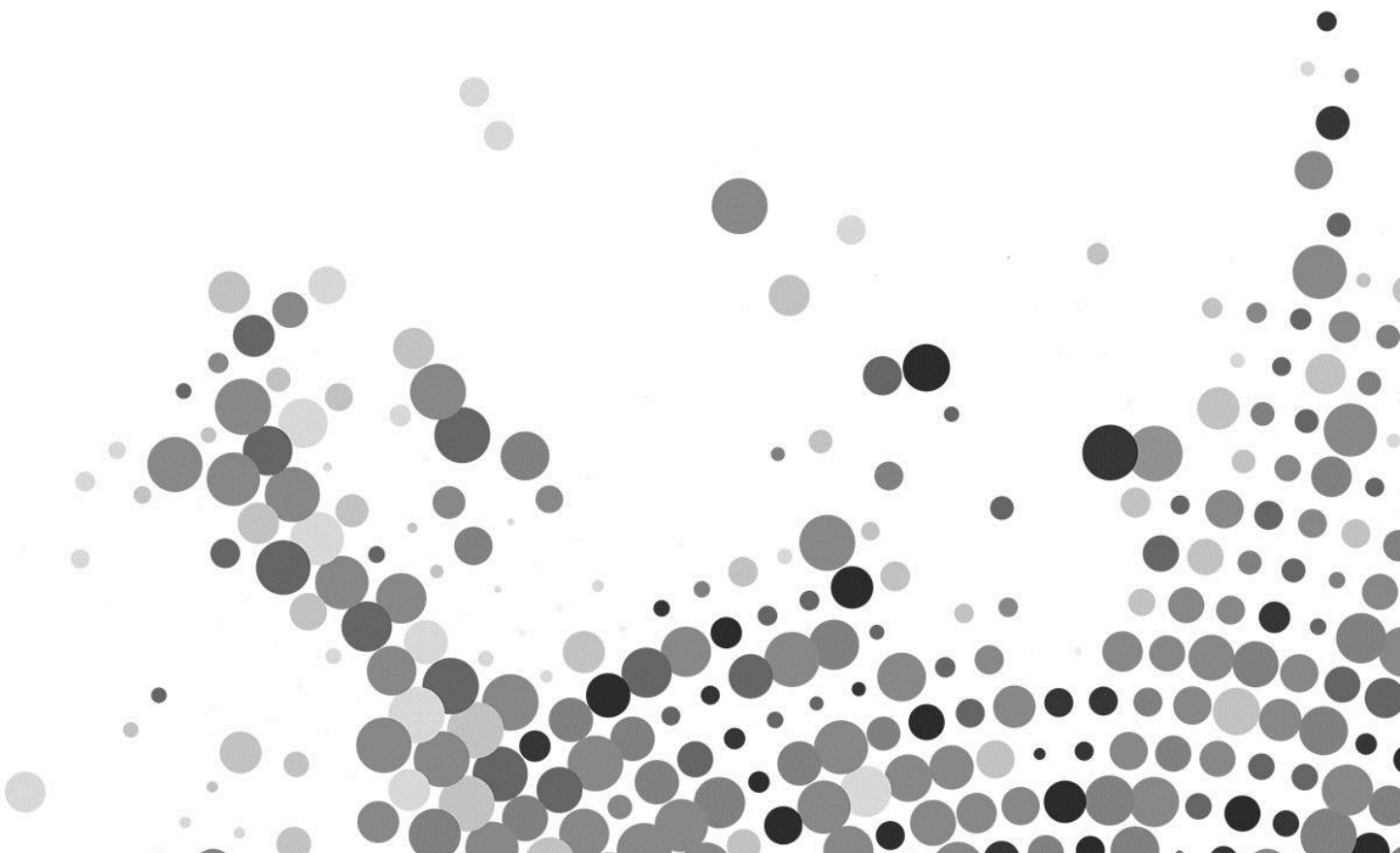




# Selvitys Suomen rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisista ratkaisumalleista

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 12/2015

**Sisäinen turvallisuus**



Sisäministeriö  
Helsinki 2015

ISSN 2341-8524  
ISBN 978-952-324-031-5 (nid.)  
ISBN 978-952-324-032-2 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Katriina Laitinen, sihteeristön puheenjohtaja sihteeristön jäsenet Sakari Airas, Jouni Laiho, Antti Murto, Jukka Tukia, Saaramia Varvio	Julkaisun laji <b>Raportti</b> <hr/> Toimeksiantaja Sisäministeriö <hr/> Toimielimen asettamispäivä 23.1.2015
Julkaisun nimi <b>Selvitys Suomen rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisista ratkaisumalleista</b>	
Julkaisun osat	
Tiivistelmä Sisäministeriö asetti 23.1.2015 talouspoliittisen ministerivaliokunnan toimeksiannosta selvityshankkeen laatimaan ehdotuksen Suomen rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisista ratkaisumalleista. Hankkeen taustalla on rahapelialaa koskeva voimakas toimintaympäristön muutos. Selvityksen lähtökohtana oli, että rahapelijärjestelmämme perustuu jatkossakin yksinoikeusjärjestelmään. Selvityksen tuli sisältää omistajaohjaukseen ja rahapeli-toiminnan valvonnan organisointiin liittyvät ehdotukset. Rahapelien tuotonjakoon liittyvänä lähtökohtana toimeksiannossa oli, että rahapeli-tuottojen käyttötarkoitukset ja jakosuhteet säilytetään nykyisellään.  Selvitys jakaantuu kolmeen osaan. Hankkeeseen nimetty virkamiestyöryhmä on vastannut tämän selvityksen kappaleiden 1-4 sekä 6 valmistelusta. Hankkeeseen nimetty edunsaajatyöryhmä on vastannut selvityksen kappaleen 5 valmistelusta. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on teettänyt erillisen ulkopuolisen selvityksen rahapeliyhteisöjen mahdollisesta uudelleenorganisoinnista ja siihen liittyvän vaikutusarvioinnin sekä sen perusteella tehnyt omat johtopäätöksensä tästä näkökulmasta (Liite 1, Valtioneuvoston kanslian tiivistelmämuistio).  Kaikkien kolmen osuuden keskeisenä lähtökohtana on ollut Suomen rahapeli-politiikan peruslinjaus rahapelihaittojen torjumisesta ja tavoite, että rahapelaamiseen kytkeytyviä haittoja tulee ehkäistä entistä tehokkaammin. Kaikkien kolmen osuuden johtopäätökset ovat sopusoinnussa keskenään toimintaympäristön muutoksen edellyttämistä toimenpiteistä.  Virkamiestyöryhmän yksimielinen johtopäätös oli, että yksinoikeusjärjestelmän ylläpitäminen edellyttää toimenpiteitä. Järjestelmää tulisi kehittää siten, että Veikkaus Oy:n, Raha-automaattiyhdistyksen ja Fintoto Oy:n rahapeli-toiminta yhdistetään, tai vähintään siten, että Veikkaus Oy:n ja Raha-automaattiyhdistyksen rahapeli-toiminta yhdistetään. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa Fintoto Oy jäisi itsenäiseksi yhtiöksi.  Työryhmän muut johtopäätökset Suomen rahapelijärjestelmän kehittämisen osalta olivat seuraavat.  Rahapeli-politiittisten tavoitteiden turvaamiseksi on keskeistä, että omistajaohjaus, valvontaviranomainen ja säädösvalmistelu pidetään edelleen erillään ja niille turvataan riittävät resurssit.  Valtioneuvoston kanslian tulisi vastata uuden perustettavan yhtiön omistajaohjauksesta. Edunsaajatyöryhmässä on lisäksi noussut esille tarve muodostaa mahdollisesti perustettavan uuden yhtiön hallintorakenteeseen kytkettävä Veikkaus Oy:n nykyistä hallintoneuvostoa vastaava elin.  Yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisperusteiden ylläpitämiseksi on tarpeen koordinoita ja yhteensovittaa erilaisia tavoitteita. Tämä edellyttää sisäministeriön yhteyteen perustettavaa asiantuntijaelintä, joka tukee myös säädösvalmistelua.  Rahapelien toimeenpanon valvonta tulisi siirtää Poliisihallituksesta sisäministeriön poliisiosaston alaisuuteen. Muutoksessa tulee varmistaa valvonnan itsenäisyys ja riippumattomuus. Samalla valvonnan resursseja tulisi lisätä. Valvojan viranomaisen on kyettävä puuttumaan nykyistä tehokkaammin arpajaislain vastaiseen pelitoimintaan.  Edunsaajatyöryhmän yksimielinen johtopäätös oli, että rahapelien tuottojen käyttö nykyisiin yleishyödyllisiin käyttötarkoituksiin säilytetään. Edunsaajille tulevasta jakosuhteista tulisi säätää uudella tuotonjakolailla, jossa rahapeliyhteisöjen liikevoitto kolmelta viimeksi kuluneelta vuodelta muodostaisi selkeän perustan lainsäädännölle. Tuotonjakolailla säädettäisiin muun ohella edunsaajaryhmien keskinäisestä jakosuhteesta,	

joka säädettäisiin kiinteäksi. Mahdollisessa yhden yhtiön mallissa rahapeliuotoista jaettavien avustusten keskinäinen prosenttiperusteinen jakosuhte eri edunsaajaryhmien kesken olisi: Veikkaus Oy:n edunsaajat 53 %, Raha-automaattiyhdistyksen edunsaajat 43 % ja Fintoto Oy:n edunsaajat 4 %. Jos vain Veikkaus Oy:n ja Raha-automaattiyhdistyksen toiminnot yhdistetään ja Fintoto Oy jatkaa itsenäisenä toimijana olisi Veikkaus Oy:n edunsaajien osuus uuden yhtiön tuotoista 55 % ja Raha-automaattiyhdistyksen edunsaajien osuus 45 %. Tässä mallissa Fintoto Oy:n tuotot jaettaisiin nykyisen jakoperusteen mukaisesti hevostalousmäärärahana ja raviradoille jaettavina osuuksina.

Nykyperiaatteen mukaisesti myös jakamatta jääneet erät olisi jaettava yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Varat rintamaveteraanien kuntoutukseen ja sotavammakorvauksiin tulisi tulevaisuudessa sisällyttää osuuteen, joka jaetaan terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin alalla toimiville oikeuskelpoisille yhdistyksille ja säätiöille. Lisäksi edunsaajat tulisi kytkeä rahapeliuotoista annettavista avustuksista päätettäessä kiinteäksi osaksi tuotonjakoministeriöiden päätöksentekoa. Yhdistämiskäytöksissä Raha-automaattiyhdistyksen nykyisen avustusosaston tehtävät tulisi julkisen vallan käyttöön liittyvien tehtävien osalta siirtää sosiaali- ja terveysministeriön tehtäviksi.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on tehnyt johtopäätöksensä ulkopuolisen selvityksen pohjalta. Omistajaohjausosasto ehdottaa, että peliyhteisöjä koskevat jatkopäätökset ja jatkovalmistelu tulisi tehdä yhden peliyhteisön mallin pohjalta siten, että valtio perustaisi uuden yhtiön, josta tulee legalimonopolin yksinomainen toimija. Ulkopuolisessa selvityksessä on otettu huomioon myös vaihtoehto, jossa Fintoto Oy jäisi itsenäiseksi yhtiöksi.

Selvityksen perusteella tehtävät linjaukset edellyttävät jatkovalmistelua. Työryhmä pitää tärkeänä, että myös tulevassa valmistelussa varmistetaan eri intressitahojen näkemysten huomioonottaminen. Maa- ja metsätalousministeriön johdolla tulisi käynnistää Fintoto Oy:n osalta erillinen lisäselvitys siitä, miten hevosalan tulevaisuus voidaan mahdollisessa yhden toimijan mallissa turvata.

Avainsanat (asiasanat)  
rahapelit, monopolit

Muut tiedot

Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-324-032-2 (PDF), osoite [www.intermin.fi/julkaisut](http://www.intermin.fi/julkaisut)

Sarjan nimi ja numero

Sisäministeriön julkaisu 12/2015

ISSN

2341-8524

ISBN

978-952-324-031-5

Kokonaissivumäärä

51

Kieli

suomi

Hinta

Luottamuksellisuus

Jakaja

Sisäministeriö

Kustantaja/julkaisija

Sisäministeriö

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Katriina Laitinen, sekretariatets ordförande sekretariatets medlemmar Sakari Airas, Jouni Laiho, Antti Murto, Jukka Tukia, Saaramia Varvio	Typ av publikation <b>Rapport</b> Uppdragsgivare Inrikesministeriet Datum för tillsättandet av organet 23.1.2015
Publikation (även den finska titeln) <b>Utredning om alternativa lösningar för penningssystemet i Finland</b>	
Publikationens delar	
<p>Referat</p> <p>Inrikesministeriet tillsatte den 23 januari 2015 på uppdrag av det finanspolitiska ministerutskottet ett utredningsprojekt för att utarbeta ett förslag till alternativa lösningar för penningssystemet i Finland. Projektet baserar sig på kraftiga ändringar i penningssystemens verksamhetsmiljö. Utgångspunkten för utredningen var att vårt penningssystem också i fortsättningen ska grunda sig på ett system med ensamrätt. Utredningen skulle innehålla förslag som anknyter till ägarstyrningen och organiseringen av övervakningen av penningssystemets verksamhet. När det gäller fördelningen av avkastningen av penningssystemet var uppdragets utgångspunkt att inte ändra spelavkastningens användningsändamål eller fördelningsförhållanden.</p> <p>Utredningen är indelad i tre delar. Den tjänstemannaarbetsgrupp som tillsatts för projektet har ansvarat för beredningen av kapitlen 1 - 4 samt 6 i utredningen. Den förmånstagararbetsgrupp som tillsatts för projektet har ansvarat för beredningen av kapitel 5 i utredningen. Avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli har låtit göra en separat extern utredning om penningssystemens sammanslutningarnas eventuella omorganisering och en därtill anknytande konsekvensbedömning samt utgående från dem dragit sina egna slutsatser ur denna synvinkel (Bilaga 1 Statsrådets kanslis sammanfattningspromemoria, på finska).</p> <p>Den centrala utgångspunkten för alla de tre delarna har varit den finländska penningssystempolitikens grundläggande riktlinjer om bekämpning av spelrelaterade problem och målet att effektivare än tidigare förebygga de problem som anknyter till penningssystemet. Slutsatserna om de åtgärder som ändringarna i verksamhetsmiljön förutsätter överensstämmer med varandra i alla de tre delarna.</p> <p>Tjänstemannaarbetsgruppens enhälliga slutsats var att upprätthållandet av systemet med ensamrätt förutsätter åtgärder. Systemet bör utvecklas så att Veikkaus Ab:s, Penningautomatföreningens och Fintoto Oy:s penningssystemverksamhet slås samman eller åtminstone så att Veikkaus Ab:s och Penningautomatföreningens penningssystemverksamhet slås samman. I det senare alternativet förblir Fintoto Oy ett självständigt bolag.</p> <p>Arbetsgruppens övriga slutsatser om utvecklingen av penningssystemet i Finland var följande.</p> <p>För att säkerställa de mål som gäller penningssystempolitiken är det viktigt att ägarstyrningen, tillsynsmyndigheten och lagberedningen också i fortsättningen hålls isär och att tillräckliga resurser tryggas för dem.</p> <p>Statsrådets kansli bör ansvara för ägarstyrningen av det nya bolaget.</p> <p>I förmånstagararbetsgruppen lyftes dessutom fram behovet att bilda ett organ som ansluts till förvaltningsstrukturen för det nya bolag som eventuellt ska inrättas och som motsvarar Veikkaus Ab:s nuvarande förvaltningsråd. Det är nödvändigt att samordna olika mål för att upprätthålla de legitima grunderna för systemet med ensamrätt. Detta förutsätter att ett sakkunnigorgan som också stödjer lagberedningen inrättas i anslutning till inrikesministeriet.</p> <p>Tillsynen över anordnandet av penningssystemet bör överföras från Polisstyrelsen till inrikesministeriets polisavdelning. I samband med ändringen bör man försäkra sig om att tillsynen är självständig och oberoende. Samtidigt bör tillsynsresurserna ökas. Tillsynsmyndigheten ska effektivare än för närvarande kunna ingripa i sådan spelverksamhet som strider mot lotterilagen.</p> <p>Förmånstagararbetsgruppens enhälliga slutsats var att användningen av avkastningen av penningssystemet för de nuvarande allmännyttiga ändamålen ska fortsätta. Om förmånstagararnas fördelningsförhållanden bör det föreskrivas genom en ny lag som gäller fördelning av avkastning där penningssystemens sammanslutningarnas rörelsevinst under de tre senaste åren utgör en tydlig grund för lagstiftningen. I lagen som gäller fördelning</p>	

av avkastning föreslås det ingå bestämmelser om bl.a. förmånstagargruppernas ömsesidiga fördelningsförhållande som enligt förslaget ska vara fast. I den eventuella modellen med ett bolag föreslås för de understöd som delas ut av avkastningen av penningspel följande procentbaserade fördelning mellan de olika förmånstagargrupperna: Veikkaus Ab:s förmånstagare 53 procent, Penningautomatföreningens förmånstagare 43 procent och Fintoto Oy:s förmånstagare 4 procent. Om endast Veikkaus Ab:s och Penningautomatföreningens verksamhet slås samman och Fintoto Oy fortsätter som en självständig aktör är Veikkaus Ab:s förmånstagares andel av det nya bolagets avkastning 55 procent och Penningautomatföreningens förmånstagares andel 45 procent. I denna modell ska Fintoto Oy:s avkastning delas ut enligt den nuvarande fördelningsgrunden i form av hästhushållningsanslag och andelar som delas ut till travbanor.

Också de poster som inte delats ut ska enligt den nuvarande principen delas ut till allmännyttiga ändamål. Medlen för rehabilitering av krigsveteraner och ersättningar för krigsskada bör i fortsättningen inkluderas i den andel som delas ut till föreningar och stiftelser med rättsförmåga inom hälsa och social välfärd. Dessutom bör förmånstagarerna beaktas som en fast del av beslutsfattandet vid de ministerier som behandlar utdelningen av avkastningen då beslut fattas om understöd som beviljas av avkastningen av penningspel. I de lösningar som gäller sammanslagningen bör de uppgifter som Penningautomatföreningens nuvarande understödsavdelning sköter till den del de anknyter till utövning av offentlig makt överföras till social- och hälsovårdsministeriet.

Avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli har dragit sina slutsatser utgående från den externa utredningen. Avdelningen för ägarstyrning föreslår att de fortsatta beslut och den fortsatta beredning som gäller spelsammanslutningar bör ske utgående från modellen med en spelsammanslutning så att staten inrättar ett nytt bolag som blir en exklusiv aktör i det legala monopolsystemet. I den externa utredningen har också det alternativ där Fintoto Oy förblir ett självständigt bolag beaktats.

De riktlinjer som ska dras upp utifrån utredningen förutsätter fortsatt beredning. Arbetsgruppen anser att det är viktigt att man också vid den kommande beredningen försäkras sig om att olika intressentgruppers synpunkter beaktas. När det gäller Fintoto Oy bör man under ledning av jord- och skogsbruksministeriet inleda en separat tilläggsutredning om hur hästbranschens framtid i en eventuell modell med en aktör kan tryggas.

Nyckelord

penningspel, monopol

Övriga uppgifter

Elektronisk version, ISBN 978-952-324-032-2 (PDF), [www.intermin.fi/publikationer](http://www.intermin.fi/publikationer)

Seriens namn och nummer		ISSN	ISBN
Inrikesministeriets publikation 12/2015		2341-8524	978-952-324-031-5
Sidoantal	Språk	Pris	Sekretessgrad
51	finska		
Distribution		Förläggare/utgivare	
Inrikesministeriet		Inrikesministeriet	

## SISÄMINISTERILLE

Taluspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi 16.12.2014 linjausehdotukset, joiden tavoitteena on suomalaisen yksinoikeusjärjestelmään perustuvan rahapelijärjestelmän säilyttäminen ja vahvistaminen noudattaen Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Ministerivaliokunnan linjausten mukaan suomalainen rahapelijärjestelmä turvaa parhaalla mahdollisella tavalla rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan estämällä peleihin liittyvät väärinkäytökset ja vähentämällä rahapelaamiseen liittyviä sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Näiden tavoitteiden turvaamiseksi Suomen rahapelijärjestelmän tulee jatkossakin perustua yksinoikeusjärjestelmään.

Sen uhan torjumiseksi, että tulevaisuudessa toimintaympäristön muutoksen myötä suomalaiset peliyhteisöt mahdollisesti joutuisivat yksinoikeusjärjestelmässä kiellettyyn kilpailutilanteeseen, taluspoliittinen ministerivaliokunta päätti, että viranomaisten on käynnistettävä selvitys suomalaisen rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisista ratkaisumalleista. Selvityksen tuli sisältää ehdotus jatkotoimenpiteistä.

Sisäministeriö asetti 23.1.2015 selvityshankkeen, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus suomalaisen rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisista ratkaisumalleista. Hankkeen toimikausi oli 23.1.2015–13.3.2015.

Toimeksiantona oli laatia selvitys suomalaisen rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisista ratkaisumalleista. Selvityksen lähtökohtana oli, että rahapelijärjestelmämme perustuu jatkossakin yksinoikeusjärjestelmään. Selvityksen tuli sisältää omistajaohjaukseen ja rahapelitoiminnan valvonnan organisointiin liittyvät ehdotukset. Rahapelien tuotonjakoon liittyvänä lähtökohtana selvityksessä tuli olla se, että rahapelituottojen käyttötarkoitukset ja jakosuhteet säilytetään nykyisellään.

Asian yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi eduskunnan parlamentaarisen työryhmän, rahapeliasioiden neuvottelukunnan sekä edunsaajien ja Suomessa laillisten peliyhteisöjen asiantuntemusta tuli hyödyntää valmistelussa. Tässä tarkoituksessa oli erityisesti huolehdittava edunsaajien ja arpajaislain perusteella rahapelejä toimeenpanevien rahapeliyhteisöjen riittävästä kuulemisesta.

Selvitystyötä varten perustettiin virkamiestyöryhmä, jonka jäseniksi nimitettiin maatalousylitarkastaja Tauno Junttila varajäsenenään hallitusneuvos Timo Tolvi maa- ja metsätalousministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Sina Uotila varajäsenenään tutkija Jassi Saurio oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Esko Pyykkönen varajäsenenään johtaja Harri Syväsalmi opetus- ja kulttuuriministeriöstä, neuvotteleva virkamies Sakari Airas ja ylitarkastaja Jukka Tukia sisäministeriöstä, neuvotteleva virkamies Lassi Kauttonen ja johtaja Kari Paaso sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies Virve Haapajärvi työ- ja elinkeinoministeriöstä varajäsenenään erikoistutkija Jaana Boelius kilpailu- ja kuluttajavirastosta, lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila varajäsenenään EU-erityisasiantuntija Lauri Tenhunen valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osastolta, finanssineuvos Pekka Hurtola varajäsenenään finanssineuvos Jarmo Kilpelä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolta, budjettineuvos Outi



Luoma-aho varajäsenenään budjettineuvos Kirsti Vallinheimo valtiovarainministeriöstä sekä ylitarkastaja Saaramia Varvio varajäsenenään arpajaishallintopäällikkö Jouni Laiho Poliisihallituksesta. Työryhmän asiantuntijana toimi yksikön päällikkö Joni Heliskoski ulkoasiainministeriöstä. Rahapeliyhteisöjen edustajat osallistuivat asiantuntijoina virkamiestyöryhmän työskentelyyn.

Virkamiestyöryhmän puheenjohtajana toimi sisäministeriön poliisiosaston lainsäädäntöjohtaja Katriina Laitinen.

Virkamiestyöryhmän yhteyteen perustettiin sihteeristö, jonka puheenjohtajana toimi sisäministeriön poliisiosaston lainsäädäntöjohtaja Katriina Laitinen. Sihteeristön jäseninä toimivat neuvotteleva virkamies Sakari Airas ja ylitarkastaja Jukka Tukia sisäministeriöstä, arpajaishallintopäällikkö Jouni Laiho ja ylitarkastaja Saaramia Varvio Poliisihallituksesta sekä erikoissuunnittelija Antti Murto Terveys- ja hyvinvoinnin laitokselta. Sihteeristö vastasi selvityksen teknisestä laatisemisesta.

Selvityksen osuus edunsaajien asemaan liittyvistä ehdotuksista valmisteltiin työryhmässä, jonka puheenjohtajana toimi sisäministeriön kansliapäällikkö Päivi Nerg. Työryhmän jäseninä toimivat edunsaajia edustavat toimitusjohtaja Pekka Soini Suomen Hippos ry:stä, pääsihteerit Vertti Kiukas SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:stä ja puheenjohtaja Olli Joensuu varajäsenenään varapuheenjohtaja Kimmo Levä Veikkauksen edunvälittäjien verkostosta sekä maatalousylitarkastaja Tauno Junttila maa- ja metsätalousministeriöstä, neuvotteleva virkamies Esko Pyykkönen opetus- ja kulttuuriministeriöstä, neuvotteleva virkamies Lassi Kauttonen sosiaali- ja terveysministeriöstä ja arpajaishallintopäällikkö Jouni Laiho Poliisihallituksesta.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastasi rahapeliyhteisöjen organisointiin liittyvästä yhteisöoikeudellisesta selvityksestä yhteistyössä rahapeliyhteisöjen kanssa.

Rahapeliasioiden neuvottelukunta seurasi ja arvioi hankkeen etenemistä. Eduskunnan yhteydessä toimiva rahapeliasioiden parlamentaarinen työryhmä toimi hankkeen laaja-alaisena ohjausryhmänä. Rahapeliasioiden neuvottelukunnan alainen työvaliokunta vastasi hankkeen tarkemmista linjauksista yhdenmukaisesti talouspoliittisen ministerivaliokunnan toimeksiannon mukaisesti ja raportoi hankkeen etenemisestä rahapeliasioiden neuvottelukunnalle sekä parlamentaariselle työryhmälle.

Työryhmä luovuttaa yksimieliset ehdotuksensa sisäministerille.

Helsingissä 13.3.2015.

Katriina Laitinen

Tauno Junntila

Sina Uotila

Esko Pyykkönen

Sakari Airas

Jukka Tukia

Lassi Kauttonen

Kari Paaso

Virve Haapajärvi

Heidi Kaila

Pekka Hurtola

Outi Luoma-aho

Saaramia Varvio

Selvityksen osuus edunsaajien asemasta ja tuotonjakosuhteista (luku 5) on laadittu erillisessä työryhmässä. Työryhmän jäsenet ovat yksimielisiä laatimansa ehdotuksen sisällöstä.

Helsingissä 13.3.2015.

Päivi Nerg

Pekka Soini

Vertti Kiukas

Olli Joensuu

Tauno Junttila

Esko Pyykkönen

Lassi Kauttonen

Jouni Laiho

# Sisällys

1 Johdanto.....	12
1.1 Yleiskuva Suomen rahapelijärjestelmästä.....	12
1.2 Suomen rahapeliyhteisöt .....	13
1.2.1 Fintoto Oy .....	13
1.2.2 Raha-automaattiyhdistys .....	13
1.2.3 Veikkaus Oy .....	14
1.3 Rahapelihaittojen ehkäisy .....	14
1.4 EU-oikeudessa asetuista reunaehdoista.....	15
2 Toimintaympäristön muutos ja pelien erotettavuus.....	18
2.1 Toimintaympäristön muutos .....	18
2.1.1 Pelien tekninen kehitys ja trendit.....	19
2.2 Pelien erotettavuutta koskeva lainsäädäntö .....	20
2.2.1 Pelien kehitystä ja lainsäädännön yhteensovittamista koskevaa arviointia .....	21
2.3 Arpajaislain vastainen tarjonta ja kilpailukyky.....	22
3 Valtion ohjaus .....	24
3.1 Johdanto.....	24
3.2 Fintoto Oy .....	24
3.3 RAY .....	25
3.4 Veikkaus Oy .....	27
4 Rahapeliä toimeenpanon valvonta .....	30
4.1 Poliisihallitus .....	30
4.1.1 Rahapeliä toimeenpanon valvonnan organisoinnin arviointia ..	31
4.2 Valtiontalouden tarkastusvirasto .....	32
5 Edunsaajien asema ja tuotonjakosuhteet.....	33
5.1 Tarkastelun rajausta .....	33
5.2 Edunsaajien osallistuminen tuotonjakopäätöksiin .....	33
5.3 Uusi tuotonjakolaki.....	34
5.4 Tuotoista jaettavien avustusten edunsaajakohtainen jakosuhte .....	35
5.5 Jakamatta jäävien varojen käyttö .....	36
5.6 Rintamaveteraanien kuntoutukseen varatut määrärahat .....	36
5.7 RAY:n avustusosaston asema .....	36
5.8 Tuotonjakojärjestelmän uudistamisen aikataulu .....	37

6 Vaihtoehtoiset ratkaisumallit, johtopäätökset sekä rahapelijärjestelmään liittyvät esitykset.....	38
6.1 Arviointiperusteet .....	38
6.2 Johtopäätöksiä.....	38
6.2.1 Edunsaajien asema .....	38
6.2.2 Valtion ohjauksen vahvistaminen .....	39
6.2.3 Rahapeliin toimeenpanon valvonnan vahvistaminen.....	40
6.2.4 Rahapeliyhteisöjä koskevat vaihtoehtoiset ratkaisumallit .....	40
6.2.4.1 Kaikkien peliyhteisöjen rahapeliin toiminta yhdistetään.....	41
6.2.4.2 Veikkaus Oy:n ja RAY:n rahapeliin toiminta yhdistetään...	42
6.2.4.3 Rahapeliyhteisöjen rahapeliin toimintaa ei yhdistetä.....	43
6.3 Esitys rahapeliin toiminnan järjestämiseksi .....	44
6.3.1 Muut rahapeliin järjestelmään liittyvät esitykset .....	44

## Liitteet

Liite 1: VNK:n tiivistelmämuistio .....	46
Liite 2: Jatkovalmistelussa määriteltävät roolit ja toimijasuhdet; ohjaus ja valvonta .....	50
Liite 3: Jatkovalmistelussa määriteltävät roolit ja toimijasuhdet; tuotonjako ja tuottojen käyttö .....	51

# 1 Johdanto

Tässä selvityksessä arvioidaan rahapelialan toimintaympäristöä ja Suomen rahapelijärjestelmän kehitysnäkymiä. Toimeksiannon mukaisesti selvityksessä tarkastellaan ainoastaan yksinoikeusjärjestelmään perustuvia ratkaisumalleja.

Selvityksen tarkoituksena on luoda suuntaviivat yksinoikeuteen perustuvan rahapelijärjestelmän säilyttämiselle myös tulevaisuudessa rahapelialan muuttuvassa toimintaympäristössä vahvistamalla edelleen rahapelimonopolin oikeuttamisperusteita ja turvaamalla rahapeliyhteisöjen toimintaedellytykset jatkossakin kehittää toimintaansa vastuullisesti, jotta pelitarjonta voi uudistua ja pelaamista voidaan kanavoida arpajaislain mukaiseen pelitarjontaan. Tässä selvityksessä ei tarkastella muita keinoja arpajaislain vastaisen rahapelitarjonnan torjumiseksi.

Rahapelien tuottojen nykyisiin yleishyödyllisiin käyttötarkoituksiin ei ole tarkoitus tehdä muutoksia. Selvityksessä tarkastellaan kuitenkin tuotonjakomekanismien kehittämismahdollisuuksia.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on vastannut rahapeliyhteisöjen organisointiin liittyvästä yhteisöoikeudellisesta selvityksestä yhteistyössä rahapeliyhteisöjen kanssa. Näin ollen tässä selvityksessä ei ole tehty siihen liittyvää vaikutusarviointia.

Työryhmän toimeksianto liittyy laajaan asiakokonaisuuteen. Arviointityössä on toimeksiannon mukaisesti pitäydytty toimintaympäristön muutoksessa ja sen vaikutuksissa rahapelitoimintaan.

## 1.1 Yleiskuva Suomen rahapelijärjestelmästä

Suomen rahapelipolitiikka on vakiintuneesti perustunut yksinoikeusjärjestelmään. Järjestelmällä on Suomessa laaja tuki. Käytännössä samat rahapeliyhteisöt ovat toimeenpanneet rahapelejä yksinoikeudella jo yli 70 vuotta. Vakiintuneella yksinoikeusjärjestelmällä sekä johdonmukaisella ja järjestelmällisellä rahapelipolitiikalla, on torjuttu rahapelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ja onnistuttu estämään petoksellista pelitoiminnan järjestämistä sekä rahapelitoimintaan liittyvää harmaata taloutta ja järjestäytyntä rikollisuutta. Sääntely on myös tarpeen pelitoimintaan osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi. Suomen rahapelipolitiikka ja siihen liittyvä sääntely kohdistuvat sekä rahapelien luonteeseen että niiden järjestämistapaan.

Suomalaisen rahapelipolitiikan keskeinen periaate on, että rahapelitoimintaan liittyvät toiminnot ovat toimien tai ilmiöiden luonteesta riippumatta aina viranomaisten valvontavastuun piirissä. Viranomaisvalvonnan lakisääteinen tavoite on taata rahapeleihin osallistuvien oikeusturva, estää rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä vähentää rahapeleihin osallistumisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

Nykyisen hallitusohjelman tavoitteena on, että rahapelimonopolijärjestelmä säilytetään ja että rahapelien yksinoikeusjärjestelmää kehitetään rajoittamalla ulkomaille tapahtuvaa pelaamista. Tavoitteena on tehostaa toimia koko väestön sekä erityisesti lasten ja nuorten suojelemiseksi rahapeliongelmien aiheuttamilta haitoilta. Myös rahapelihaittojen seuranta, tutkimusta, ehkäisyä ja hoitoa kehitetään ja viranomaisen, järjestöjen, peliyhteisöjen ja tutkimuslaitosten yhteistyötä pelihaittojen torjunnassa tehostetaan.

Yksinoikeusjärjestelmä on tehokas tapa ehkäistä rahapeleistä aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja erityisesti silloin, kun valtiovallalla on ohjaussuhde yksinoikeuden haltijaan. Kun valtiovallalla on säädösohjauksen lisäksi omistajaohjaus- tai muu tehokas ohjaussuhde rahapeliyhteisöön, se voi säännellä rahapelitoimintaa myös tätä kautta esimerkiksi rahapeliyhteisön sisäisiä sääntöjä sekä tuotekehitystä linjattaessa.

## 1.2 Suomen rahapeliyhteisöt

Lakisääteisten yksinoikeustoimijoiden tehtävänä on arpajaislain (1047/2001) mukaan rahapelien toimeenpaneminen siten, että rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset estetään sekä pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja vähennetään. Rahapeliyhteisöjen tulee ottaa lainsäädännöstä ilmenevä erityisen vastuullisuuden vaatimus huomioon toiminnassaan.

### 1.2.1 Fintoto Oy

Fintoto Oy on hevosjalostus- ja raviurheilujärjestöjen keskusjärjestön Suomen Hippos ry:n kokonaan omistama osakeyhtiö, jolla on yksinoikeus totopelien toimeenpanemiseen. Valtiolla on määräysvalta Fintoto Oy:n hallituksessa. Arpajaislain mukaan Fintoto Oy:n rahapelitoiminnasta muodostuvat tuotot käytetään hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edistämiseen. Jos arpajaislaissa tai muualla laissa ei toisin säädetä, yhtiöön sovelletaan osakeyhtiöistä voimassa olevia säännöksiä.

### 1.2.2 Raha-automaattiyhdistys

Raha-automaattiyhdistys (jäljempänä RAY) on julkisoikeudellinen yhdistys. Valtiolla on määräysvalta RAY:n hallituksessa. Sen asema perustuu arpajaislakiin ja sen perusteella annettuun valtioneuvoston asetukseen Raha-automaattiyhdistyksestä (1289/2011). RAY:een ei sovelleta yhdistyslakia (503/1989). RAY:llä on yksinoikeus raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen ja pelikasinotoimintaan. RAY:llä on tällä hetkellä 94 jäsentä. Jäsenyyden edellytyksistä säädetään arpajaislain 13 §:ssä, jonka mukaan RAY:n jäseniä voivat olla terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävät yleishyödylliset oikeuskelpoiset yhteisöt ja säätiöt. Arpajaislain mukaan RAY:n toiminnasta tulevat varat käytetään terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen.

RAY:n vuonna 2013 hyväksytyssä strategiassa korostetaan yksinoikeusjärjestelmää ja RAY:n itsenäisyyden säilyttämistä.

### 1.2.3 Veikkaus Oy

Veikkaus Oy on Suomen valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien toimeenpanemiseen. Arpajaislain mukaan Veikkaus Oy:n toiminnasta tulevat varat käytetään urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteeseen, taiteeseen sekä nuorisotyön edistämiseen. Jos arpajaislaissa tai muualla laissa ei toisin säädetä, yhtiöön sovelletaan osakeyhtiöistä voimassa olevia säännöksiä sekä valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia (1368/2007, jäljempänä omistajaohjauslaki).

## 1.3 Rahapelihaittojen ehkäisy

Rahapelihaittojen ehkäisyllä tarkoitetaan rahapelihaittojen vähentämiseen tähtäviä toimenpiteitä. Toimet voivat kohdistua rahapelien kysyntään ja tarjontaan. Ehkäisevien toimien tavoitteena on vähentää yhteiskunnassa esiintyvää ongelmapelaamista eli rahapelaamista, josta aiheutuu kielteisiä seurauksia pelaajalle, hänen läheisilleen tai ympäristölle. Alaikäisiltä lapsilta ja nuorilta rahapelaaminen on kokonaan kielletty.

Suomessa rahapelihaittojen ehkäisy on linjattu rahapelipolitiikan pääasialliseksi tavoitteeksi. Linjaus korostaa sitä, että rahapelijärjestelmään liittyviä päätöksiä tulee käsitellä nykyään myös hyvinvointi- ja terveystieteiden kysymyksinä. Vuosien 2010 ja 2012 arpajaislain uudistuksissa keskeistä oli juuri rahapelaamiseen liittyvien haittanäkökohtien entistä tarkempi huomiointi. Tavoitteena on, että rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja on hoidettava, mutta aivan erityisesti ehkäistävä ennalta.

Arpajaislain 52 §:n nojalla rahapeliyhteisöjen tulee korvata valtiolle rahapeleistä aiheutuvat ongelmien seurannasta ja tutkimuksesta sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä aiheutuneet kustannukset sen mukaan kuin niistä erikseen säädetään.

Rahapelihaittojen vähentämiseen pyrkivän toimintakulttuurin tulisi näkyä johdonmukaisina pelihaittojen ehkäisyä tukevin ratkaisuin. Esimerkiksi pelitarjontaa koskevissa päätöksissä ratkaisujen tulisi perustua yhteismitalliseen haittariskien arviointiin. Sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön asettaman työryhmän ehdotuksen mukaisesti rahapelin haittariskien arviointi on käynnistymässä sosiaali- ja terveysministeriössä.<sup>1</sup>

Rahapelihaittojen vähentämistoimenpiteet voidaan jakaa karkeasti kolmeen ryhmään: 1) rahapelien saatavuuden ja tarjonnan rajoitukset, 2) rahapelien, pelitilanteiden ja riskipelaamisen sääntely ja 3) tiedotus rahapelihaitoista ja yleinen terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen. Kansainväliset vaikuttavuustutkimukset osoittavat, että parhaiten haittoja voidaan ehkäistä pelitarjonnan sääntelyllä ja että valistuksella saadaan vähemmän tehokkaita tuloksia.

---

<sup>1</sup> Rahapelien toimeenpanoa koskevien haittariskien ja haittojen arvioinnin käynnistäminen. Sisäministeriön julkaisu 26/2014.



## 1.4 EU-oikeudessa asetuista reunaehdoista

Suomen kansallisen rahapeli politiikan tavoitteet määritetään arpajaislain 1 §:ssä, jonka mukaan arpajaislain tarkoituksena on taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Rahapelit on arpajaislain arpajaiskäsitteen alaan kuuluva arpajaisten toimeenpanomuoto. Voimassa olevan arpajaislain peruslinjaus noudattaa jo vuonna 1965 annetussa arpajaislaissa omaksuttua peruslinjausta, jonka mukaan tulojen hankkiminen ihmisten pelihalua hyväksikäyttäen sallitaan ainoastaan rajoitetussa määrin ja yksinomaan varojen hankkimiseksi hyväntekeväisyyttä varten tai muun aatteellisen toiminnan tukemiseen.

Suomen yksinoikeusjärjestelmä toimii Euroopan unionin sisällä, jossa rahapelialaa ei ole yhdenmukaistettu. Euroopan unionin tuomioistuin arvioi kansallisen järjestelmän EU-oikeuden mukaisuutta Euroopan unionin perussopimusten mukaisesti. Tuomioistuin on todennut, että rajat ylittävien rahapelipalvelujen tarjoaminen ja käyttö ovat erityislaatuista taloudellista toimintaa. Merkitystä on etenkin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn perussopimuksen (SEUT) 56 artiklalla, jossa kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen tai yrityksen vapautta tarjota palveluja.<sup>2</sup>

Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan kansallinen säännöstö, jolla ylläpidetään yksinoikeusjärjestelmää, rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta (SEUT 56 artikla) ja sijoittautumisvapautta (SEUT 49 artikla). Rahapelien erityisen luonteen sekä muun muassa jäsenvaltioiden erilaisten kulttuurien ja perinteiden vuoksi tuomioistuin on kuitenkin antanut jäsenvaltioille harkintavaltaa rahapelien sääntelemisen suhteen. Tuomioistuin on tunnustanut, että rahapelejä koskeva lainsäädäntö kuuluu alueisiin, joilla on huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä moraalisten, uskonnollisten ja kulttuuristen näkökohtien osalta. Koska alaa ei ole yhdenmukaistettu unionissa, jokaisen jäsenvaltion on arvioitava näillä alueilla omien arvoarvostelmiensa mukaisesti, mitä vaatimuksia on asetettava kyseisten intressien suojaamiseksi. Jäsenvaltiot voivat näin ollen vahvistaa vapaasti rahapelialan politiikkansa tavoitteet ja tarvittaessa määritellä täsmällisesti tavoitellun suojan tason, kunhan ne täyttävät tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset.<sup>3</sup> Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltiot voivat pyrkiä näiden intressien suojaamiseen myös myöntämällä yksinoikeuksia.

Rahapelipelaamista koskevat rajoitukset voivat Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan olla sallittuja, jos ne voidaan oikeuttaa jollakin SEUT 52 artiklan mukaisella perusteella (yleinen järjestys tai turvallisuus taikka kansanterveys) tai yleisen edun mukaisella pakottavalla syyllä. Rahapelien kohdalla tunnustettuja oikeuttamisperusteita ovat erityisesti kuluttajien suojelu, etenkin ongelmapelaamisen ehkäiseminen ja alaikäisten suojelu, sekä rikollisuuden ja petosten torjunta.<sup>4</sup> Rajoitusten on kuitenkin oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisia. Niiden on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eivätkä ne saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on

---

<sup>2</sup> Ks. mm. asia C-275/92, Schindler, ja sitä seurannut oikeuskäytäntö.

<sup>3</sup> Ks. mm. asia C-42/07, Liga Portuguesa, ja asia C-156/13, Digibet Ltd ym.

<sup>4</sup> Ks. mm. asia C-463/13, Stanley International Betting ym.

välttämätöntä tämän kannalta.<sup>5</sup> Asetettuihin tavoitteisiin on vastattava johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. Tuomioistuin on täsmentänyt, että julkisen vallan tiukassa valvonnassa oleva yksinoikeusjärjestelmä voi olla tehokas keino hallita rahapeleihin liittyviä vaaroja.

Euroopan unionin tuomioistuin ei ole sulkenut pois rahapelialan valvotun kasvun politiikkaa, vaikka kansallisen järjestelmän tavoitteena olisi rajoittaa pelimahdollisuuksia. Tällainen politiikka voi olla täysin johdonmukainen sen tavoitteen kanssa, joka koskee luvattomia tai kiellettyjä pelejä pelaavien ja vetoja lyövien pelaajien houkuttelemista luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin (niin sanottu kanavointi). Tämän tavoitteen saavuttamiseksi luvan saaneiden toimijoiden on muodostettava luotettava mutta samanaikaisesti houkutteleva vaihtoehto kielletylle toiminnalle, mikä itsessään voi merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuista mainontaa ja turvautumista uusiin jakeluteknikoihin.<sup>6</sup> Mikäli jäsenvaltio harjoittaa rahapelitoiminnan voimakasta laajentamispolitiikkaa yllyttämällä ja rohkaisemalla liiallisesti kuluttajia osallistumaan rahapeleihin, rahapelitoimintaa ei voida katsoa harjoitettavan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti.

Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan rahapeleistä saatavien tuottojen käyttäminen yleishyödyllisen tai yleisen edun mukaisen toiminnan rahoittamiseen ei voi olla rajoittavan politiikan syy, mutta se voi olla sen suotuisa liitännäisseuraus.<sup>7</sup> Varojen kerääminen ei toisin sanoen voi olla rajoittavan politiikan pääasiallinen tarkoitus.<sup>8</sup>

Mikäli jäsenvaltion toteuttama toimenpide käsittää rahapelien yksinoikeuden myöntämisen pelien pelattavana pitämiseen yhdelle toimijalle, oikeuskäytännön mukaan sen käyttöönottoon on liityttävä sellaisten oikeussäntöjen antaminen, joilla voidaan taata, että kyseisen monopolin haltija kykenee tosiasiallisesti tavoittelemaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti haluttua päämäärää siihen määrällisesti oikein mitoitettulla ja laadullisesti sitä varten muokatulla tarjonnalla, jota viranomaiset valvovat tiukasti.<sup>9</sup> Merkitystä on paitsi rahapelejä koskevalla kansallisella lainsäädännöllä myös alalla tosiasiaa noudatettavalla käytännöllä.

Euroopan komissio ilmoitti 20.11.2013, että se lopettaa vuonna 2004 Suomea vastaan aloittamansa Veikkaus Oy:n toimialaan kuuluvaa urheiluviedonlyöntiä koskevan rikkomusmenettelyn eikä ryhdy muihinkaan toimenpiteisiin Suomen rahapelijärjestelmän johdosta. Komissio perusti ratkaisunsa Suomen lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen sellaisena kuin toimintaympäristö oli syksyyn 2013 kehittynyt. Komissio katsoi, että Suomessa oli säädetty tarvittavasta rakenteesta, jonka avulla varmistetaan, että monopolin toimintaan sovelletaan rahapelialan valvotun kasvun politiikkaa, jolla pyritään kanavoimaan pelihimo valvottuihin toimintoihin ja että

---

<sup>5</sup> Ks. mm. asia C-124/97, Läärä, asia C-258/08, Ladbrokes, ja asia C-156/13, Digibet Ltd ym.

<sup>6</sup> Ks. mm. yhdistetyt asiat C 338/04, C 359/04 ja C 360/04, Placanica ym., ja yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoss ym.

<sup>7</sup> Ks. mm. asia C-275/92, Schindler, ja asia C-67/98, Zenatti.

<sup>8</sup> Ks. mm. yhdistetyt asiat C 338/04, C 359/04 ja C 360/04, Placanica ym., ja yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoss ym.

<sup>9</sup> Ks. mm. yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoss ym., asia C-212/08, Zeturf, sekä yhdistetyt asiat C-186/11 ja C-209/11, Stanleybet International Ltd ym.

monopoli ei palveluja tarjotessaan ja markkinoidessaan yllytä eikä rohkaise kuluttajia osallistumaan rahapeleihin. Samalla komissio ilmoitti jatkavansa toimia useita muita jäsenvaltioita kohtaan.

Yksinoikeusjärjestelmäämme arvioidaan jatkuvasti EU-oikeuden kannalta. Komissio arvioi järjestelmää muun muassa saadessaan tutkittavakseen sitä koskevia kanteluita. Järjestelmän EU-oikeuden mukaisuus voi tulla Euroopan unionin tuomioistuimen arvioitavaksi erityisesti silloin, kun kansallinen tuomioistuin esittää sille asiaa koskevan ennakkoratkaisupyynnön käsitellessään riita-, rikos- tai hallintoasiaa, jossa on esitetty asiaa koskeva väite.

## 2 Toimintaympäristön muutos ja pelien erotettavuus

Yksinoikeusjärjestelmään kuuluvan kolmen toimijan mallin perusteena on ollut pyrkimys rajoittaa pelaamisesta aiheutuvia haittoja, mutta toimijoiden toimialajako on ollut myös seurausta yhtäältä pelien erilaisuudesta johtuvista luontaisista lähtökohdista ja toisaalta myös niistä saatavien tuottojen käytön yleishyödyllisten tarkoitusten tarkoituksenmukaisesta jakautumisesta eri edunsaajatahojen kesken.

Näihin näkökohtiin perustuva eri pelimuotojen jaottelu yksinoikeudenhaltijoiden kesken oli vielä 1990-luvulla, ennen nykyisen kaltaisten tiedonsiirtoteknologioiden läpimurtoa, mahdollista määritellä arpajaislakiin otetuilla, edelleen voimassa olevilla sallittujen pelilajien määritelmillä. Teknologisen kehityksen seurauksena pelit ja peliominaisuudet eivät ole enää aina yksiselitteisesti kategorisoitavissa arpajaislain mukaisilla pelilajikohtaisilla määritelmillä. Tämän takia on aiheellista arvioida, millaisessa sääntelykehityksessä on parhaimmat edellytykset säilyttää yksinoikeusjärjestelmä rahapelialalla.

### 2.1 Toimintaympäristön muutos

Rahapelitarjontaa koskevalla toimintaympäristön muutoksella tarkoitetaan pääasiallisesti teknologisen kehityksen myötä tulleita mahdollisuuksia tarjota perinteisiä ja aivan uudenlaisia rahapelejä vaihtoehtoisissa ympäristöissä ajasta ja paikasta riippumatta. Lisäksi sillä viitataan kansainvälisen pelitoiminnan rajat ylittävään luonteeseen, joka pakottaa valtiot miettimään rahapelipoliittisia ratkaisujaan uudessa tilanteessa. Rahapelien tarjoaminen valtioiden ja itsehallinnollisten alueiden rajojen yli aiheuttaa valtioille ongelman. Valtiot voivat vain rajoitetusti vaikuttaa siihen, kuka tarjoaa rahapelejä niiden alueella oleskelevien ihmisten pelattaviksi.

Komissio on vuonna 2011 sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla antamassaan vihreässä kirjassa<sup>10</sup> todennut, että maailmanlaajuisesti on tarjolla lähes 15 000 pelisivustoa. Suomen kielelläkin on saatavilla kymmeniä pelisivustoja. Tekninen kehitys on jatkunut ja viimeisten parin vuoden kuluessa erityisesti älypuhelinien ja muiden langattomien tietoliikennelaitteiden yleistyminen on merkittävästi helpottanut sekä laillisten että arpajaislain vastaisten rahapelien markkinointia ja saatavuutta. Lisäksi sosiaalisen median kehittyminen ja yleistyminen on johtanut arpajaislaissa tarkoitettujen rahapelien ja niitä läheisesti muistuttavien pelien välisten erojen kaventumiseen, mistä on seurannut juridisia eri pelien määrittelyyn ja rahapelien valvontaan liittyviä haasteita. Suomessa on arvioitu, että 7 % rahapelien kokonaismarkkinasta pelataan ulkomaille. Tämä tarkoittaa pelikatteella mitattuna noin 130 miljoonaa euroa vuosittain.<sup>11</sup> Suomen rahapeliyhteisöjen mukaan verkkopelaamisen pelikatteen arvioidaan kasvavan Euroopan unionin alueella 12,8 miljardista eurosta 15,3 miljardiin euroon vuodesta 2014 vuoteen 2018.

---

<sup>10</sup> COM(2011) 128 lopullinen.

<sup>11</sup> Pelikate muodostuu pelimyynnin ja pelaajien saamien voittojen erotuksesta.

Mobiilipelaamisen pelikatteen arvioidaan kasvavan 3,6 miljardista eurosta 8,5 miljardiin euroon vuosien 2014 ja 2018 välillä.

### 2.1.1 Pelien tekninen kehitys ja trendit

Rahapeliin nopeutuminen ja pelimyynnin monikanavaisuus ovat muokanneet viimeisen 15 vuoden aikana merkittävästi pelitarjontaa ja kuluttajan pelikokemusta. Perinteiset pelimuodot ovat pitäneet kohtuullisesti pintansa, koska niiden elinvoimaisuuteen on panostettu säännöllisillä tuotehuolloilla. Muutoksilla on tavallisesti juuri kiihdytetty pelin vauhtia tai helpotettu pelin ostotapahtumaa. Lisäksi tietyt pelit ovat saavuttaneet merkittävän aseman ihmisten arjessa (Suomessa lotto ja raha-automaatit) ja näissä pelaajamäärien menettäminen on suhteellisen hidasta, vaikka kiinnostavampia pelejä tulisi jatkuvasti markkinoille.

Pelitarjonnan kehityksessä on lähdetty siitä, että pelaajan on saatava palkintonsa riittävän tiheästi ja kuluttaja saa itse päättää, milloin hän pelaa. Uudehkoiksi kehityssuunniksi voidaan katsoa myös rahapeliin tarjontaan liittyvät sosiaaliset ja tarinalliset piirteet, joita alalle tuovat erityisesti sosiaalisen median ja tietokonepelaamisen menestys ja sieltä saadut kokemukset.

Eri arvioissa ollaan yksimielisiä siitä, että digitaalinen pelimyynti tulee olemaan myös seuraavan kymmenen vuoden aikana alue, jossa pelitoiminnan kasvu tapahtuu. Sen sijaan ennustusten kirjo laajenee, kun tarkastelu siirretään siihen, missä pelituotteissa kasvu erityisesti tapahtuu. Osin arviointia vaikeuttaa se, että digitaalinen kehitys tuottaa luovia ratkaisuja pelituotteiden sisältöihin myyntitapojen ja markkinoinnin lisäksi. Osa pelituotteista tulee olemaan niin sanottuja hybridipelejä, joissa on useamman pelilajin piirteitä. Toistaiseksi hybridikehitys on kohdistunut pääasiassa jo olemassa olevan pelitarjonnan muokkaukseen, esimerkiksi liittämällä nopeampaan rahapeliautomaattiin lähinnä isoista pottipeleistä tuttuja jackpot-voittomahdollisuuksia. Näiden lisäksi mukaan on tullut aivan uusia pelejä, joissa on esimerkiksi oikea hevostilpailu vedonlyöntineen ja voittohevosen numerosta johdettu erillinen pottiarvonta.<sup>12</sup>

Myös urheiluedonlyöntisektori on kokenut merkittäviä muutoksia viimeisten vuosien aikana. Muutokselle on ominaista samat pelin nopeuden kasvattamiseen ja ostomahdollisuuksien lisäämiseen liittyvät piirteet kuin monissa muissa rahapelituotteissa. Tästä on esimerkkinä Liveveto, jossa yhden jalkapallopelejä aikana voi lyödä vetoa vaikkapa 30 eri kohteesta entisen pelin lopputulosta koskevan arvauksen sijaan.

Lisäksi perinteistä urheilutapahtumaan liittyvää vedonlyöntitarjontaa täydentämään ovat tulleet niin sanotut virtuaaliurheilupelit, joissa voi olla mikä tahansa peli tai laji (esimerkiksi laukkakilpailu tai tennisottelu) graafisesti esitettynä ja tulos ennalta

---

<sup>12</sup> Tämän kaltainen peli olisi nykyisen arpajaislain vastainen, sillä pelissä on useamman pelilajin piirteitä ja ne ylittävät legaalimonopolin perustana olevan pelijaottelun rajat. Ensimmäinen osa kuuluisi Fintoto Oy:lle ja jälkimmäinen Veikkaus Oy:lle. Päällekkäisyyskiellon vuoksi molemmat eivät voisi tarjota peliä.

arvottuna.<sup>13</sup> Pelaaja voi lyödä näyttöpäätteellä esitetystä kilpailusta vetoa samaan tapaan kuin hän löisi vetoa oikeasta urheilutapahtumasta.

## 2.2 Pelien erotettavuutta koskeva lainsäädäntö

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yksinoikeusjärjestelmän tulee toimia syrjimättömästi ja sen tulee saavuttaa sille asetetut tavoitteet johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti.<sup>14</sup> Yksinoikeusjärjestelmässä poistetaan kilpailu estämällä muiden rahapeliyhteisöjen markkinoille tulo. Jos järjestelmän sisällä on kilpailua, on tämä ongelmallista edellä mainittujen edellytysten täyttymisen kannalta. Siltä osin kuin keskinäistä kilpailua ilmenee, se on omiaan lisäämään markkinointia. Tämä voi yllyttää ja rohkaista kuluttajia pelaamaan liiallisesti, mikä on ristiriidassa peliriippuvuuden hillitsemisen kanssa.

Kilpailun estämiseksi rinnakkaisten yksinoikeustoimijoiden toimeenpanemat pelit eivät saa olla päällekkäisiä. Jos lainsäädäntö mahdollistaa keskenään samankaltaisten pelien toimeenpanon kahden tai useamman yksinoikeudella toimivan rahapeliyhteisön kesken, nousee esiin kysymys siitä, täytyvätkö EU-oikeuden mukaiset vaatimukset yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämiselle. Tästä johtuen arpajaislaissa säädetään, että rahapeliyhteisöjen toimeenpanemien rahapelien on erottava riittävästi toisistaan. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi arpajaislaki sisältää lisäksi valtuutussäännöksen, jonka mukaan sisäministeriön asetuksilla voidaan antaa muun ohella määräyksiä, jotka ovat tarpeen pelien eroamiseksi riittävästi toisistaan.

Arpajaislaissa säädetään rahapelien kolmijaottelusta 1) raha-arpajaisiin sekä veikkaus- ja vedonlyöntipeleihin, 2) raha-automaatteihin, kasinopeleihin ja pelikasinoihin sekä 3) totopeleihin. Arpajaislaki sisältää myös eri rahapelejä koskevat tarkemmat määritelmät. Rahapeliyhteisöillä on oikeus toimeenpanna omaan toimialaansa kuuluvia rahapelejä. Arpajaislain rahapelien toimeenpanoa koskevat säännökset ovat luonteeltaan välineneutraaleja. Tämä tarkoittaa sitä, että rahapelejä on mahdollista toimeenpanna sekä reaali- että virtuaaliympäristössä.

Pelien toisistaan eroamiseksi sisäministeriön asetuksilla annettavilla pelisäännöillä on luotu rahapeliyhteisöjen toimialueiden väliin päällekkäisen toiminnan vaaraa vähentävät turvavyöhykkeet esimerkiksi arvontatiheyden osalta. Tämä on lain perustelujen mukaan erityisen tärkeää virtuaaliympäristössä toimeenpantavien raha-arpajaisten, veikkauspelien, raha-automaattien ja kasinopelien osalta.

Arpajaislain pelien erotettavuutta koskevan asetuksenantovaltuussäännöksen perusteluissa<sup>15</sup> käydään läpi rahapeliyhteisöjen toimeenpanemien rahapelien tunnusomaisia ominaispiirteitä. Säännöksen perustelut sisältävät myös virtuaaliympäristössä toimeenpantavien rahapelien erotettavuuden arvioinnissa

---

<sup>13</sup> Tämän kaltainen peli olisi ongelmallinen nykyisen arpajaislain kannalta, sillä teknisesti ja ulkoasullisesti peli olisi perusteltavissa useammalle toimijalle.

<sup>14</sup> Ks. mm. asia C-124/97, Läärä.

<sup>15</sup> Hallituksen esitys arpajaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 207/2010 vp, s. 17–18.

käytettäviä kriteereitä. Virtuaaliympäristössä toimeenpantavat rahapelit on pyrittävä rinnastamaan ilmiasultaan, kuten tahdiltaan, palkitsevuudeltaan ja muilta sellaisilta ominaisuuksiltaan, vastaaviin perinteisiin reaaliympäristössä toimeenpantaviin rahapeleihin.

Perusteluissa todetaan, että RAY:n 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 %. Raha-automaattien päävoitot ovat olleet tyypillisesti muutamia kymmeniä euroja ja kasinopelien vastaavasti muutamia satoja euroja.

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

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

### **2.2.1 Pelien kehitystä ja lainsäädännön yhteensovittamista koskevaa arviointia**

Arpajaislain määritelmät ja peliyhteisöjen pelitarjonnan erotettavuutta koskevat säännökset ovat selkeitä perinteisen tarjonnan osalta. Arpajaislain säännökset soveltuvat kuitenkin huonosti teknologian kehityksen ja nopeasti muuttuvan toimintaympäristön mukanaan tuomaan uuteen pelitarjontaan. Nopean ja jatkuvan toimintaympäristön muutoksen myötä tulevaisuudessa on käsillä tilanne, jossa peliyhteisöjen pelitarjonta lähentyy toisiaan ja sitä ei voida enää riittävästi erottaa. Näin syntyy EU-oikeuden kannalta ongelmallinen kilpailuasetelma.

Kilpailuasetelman välttämiseksi rahapelien erotettavuus toisiinsa nähden on voitava osoittaa objektiivisesti sekä lain määritelmien tasolla että rahapelien käytännön toimeenpanossa.

Pelien erotettavuuteen vaikuttavat paitsi niiden ominaisuudet myös niistä käytettävät nimitykset. Tärkein pelien erotettavuutta koskeva kriteeri on kuitenkin pelin ilmiasu kuluttajalle. Rahapelin ilmiasu muodostuu pelin ominaisuuksista, kuten tahdista eli arvontatiheydestä, palkitsevuudesta eli palautussuhteesta sekä suurimmasta sallitusta pelivoitosta. Näiden ominaisuuksien perusteella kuluttaja tunnistaa ja erottaa kunkin pelattavissa olevan rahapelin toisistaan.

Rahapelien tuotekehityksessä pyritään reagoimaan pelaamisessa tapahtuneisiin muutoksiin ja hyödyntämään kuluttajien yleisesti käytössä olevaa teknologiaa. Rahapelaamisessa tapahtuva kehitys on johtamassa pelaamisen siirtymiseen yhä viihteellisempiin ja nopearytmisempiin peleihin. Tässä tilanteessa pelitarjonnan on kyettävä uusiutumaan ja vastaamaan muuttunutta kulutuskysyntää. Tämä kehitys johtaa pelien samankaltaistumiseen erityisesti virtuaalisessa toimintaympäristössä.

Rahapelaamista koskeva kehitys on huonosti yhteen sovitettavissa arpajaislain rahapelien määrittelyn ja toimialuejaon kanssa. Yleisenä trendinä pelaamisessa on pelaamisen nopeutuminen ja palautusprosenttien kasvaminen. Lisäksi eräät kokonaan uudet peli-innovaatiot, kuten virtuaalivedonlyönti, voivat olla näkemyksistä ja toteutustavasta riippuen kaikkien kolmen peliyhteisön toimeenpantavissa joko RAY:n raha-automaattipelinä, Veikkaus Oy:n veikkaus- tai vedonlyöntipelinä tai hevospelaamisen osalta Fintoto Oy:n pelinä.

## 2.3 Arpajaislain vastainen tarjonta ja kilpailukyky

Muiden kuin arpajaislaissa säädettyjen yksinoikeustoimijoiden Suomeen kohdistama pelitarjonta on kiellettyä ja rangaistavaa. Arpajaislain vastaista pelitarjontaa ei juuri ilmene perinteisissä fyysisissä pelipaikoissa. Tällaisen pelitarjonnan osalta ongelma on pääsääntöisesti sähköinen jakelukanava.

Euroopan komission mukaan sähköisesti välitettävät pelit ovat nopeasti kasvava palveluala Euroopan unionissa. Alan vuotuinen kasvu on lähes 15 %. Vuonna 2015 vuotuisten tuottojen arvioidaan olevan noin 13 miljardia euroa, kun ne vuonna 2011 olivat 9,3 miljardia euroa. Tämä merkitsisi lähes 40 % kokonaiskasvua.<sup>16</sup> Suomalaisten rahapeliyhteisöjen arvion mukaan internetissä toimii noin 50 erityisesti Suomeen kohdennettua (suomen kielellä) rahapelejä tarjoavaa pelisivustoa. Internetin rahapelitarjonta kattaa kaikki Suomessa sallitut rahapelin toimeenpanomuodot, mutta on keskittynyt pääosin kasinopeleihin, pokeriin ja urheiluvedonlyöntiin.

Suomen valvontaviranomaisella ei tällä hetkellä ole riittäviä keinoja puuttua arpajaislain vastaiseen toimintaan. Pelaaminen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisille sivustoille ei

---

<sup>16</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle "Kohti sähköisesti välitettävien rahapelien kattavaa eurooppalaista kehystä" COM(2012) 596 lopullinen.



ole kiellettyä. Ulkopuolisten toimijoiden markkinointiinkaan ei voida puuttua, elleivät markkinointiin osalliset ole sijoittautuneet Suomeen. Digitaalisessa ympäristössä toteutetut markkinointikeinot mahdollistavat myös nopeat markkinointikampanjat, joihin puuttuminen on hankalaa, vaikka siihen osallinen olisi Suomessa.

Lisäksi tällaiset yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliset toimijat voivat toimeenpanna pelejä ja markkinoida niitä Suomessa keinoilla, jotka eivät ole sallittuja yksinoikeusjärjestelmään kuuluville toimijoille. Tällaisia keinoja ovat esimerkiksi aggressiivisten talletus- ja pelibonusten tarjoaminen sekä suosittelu kaverille -toiminnot. Tämä mahdollistaa osaltaan ensin mainittujen toimijoiden markkinaosuuden kasvun jälkimmäisten toimijoiden kustannuksella.

Kuten edellä on todettu, Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut, että rahapeli-toiminnan hallitun kasvattamisen politiikka voi olla täysin johdonmukainen sen tavoitteen kanssa, että toiminta pyritään kanavoimaan valvottavissa oleviin pelimuotoihin houkuttelemalla luvattomia tai kiellettyjä pelejä pelaavia ja vetoja lyöviä pelaajia luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi luvan saaneiden toimijoiden on luotava luotettava mutta samalla houkutteleva vaihtoehto kielletylle toiminnalle, mikä itsessään voi merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuista mainontaa ja turvautumista uusiin jakelutekniikoihin. Arvioinnissa on otettava huomioon, onko kiellettyjen pelien pelaaminen sellainen ongelma, jonka sallitun ja säännellyn toiminnan laajentaminen voisi poistaa. Jos kansallisella säännöstöllä pyritään myös hillitsemään peliriippuvuutta, on näitä kahta tavoitetta tarkasteltava kokonaisuutena. Jos osoittautuu, että rahapeli-toiminnan laajentamispolitiikka on voimakasta ja että kuluttajia yllytetään ja rohkaistaan liiallisesti pääasiallisena tarkoituksena kerätä varoja, järjestelmä ei ole omiaan takaamaan kuluttajien peliriippuvuuden hillitsemistä. On myös arvioitava, valvovatko jäsenvaltioiden viranomaiset tehokkaasti rahapeli-toiminnan laajentumista sekä yksinoikeudella myönnetyn luvan haltijoiden harjoittaman mainonnan laajuuden että näiden kehittämien uusien pelien tasolla.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., ja C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoss.

## 3 Valtion ohjaus

### 3.1 Johdanto

Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut, että myöntämällä yksinoikeus toimijalle, joka on julkisen vallan tiukassa valvonnassa, on mahdollista riittävän tehokkaasti hallita rahapelialaan liittyviä vaaroja. Valvonnan tiukkuutta arvioitaessa tarkastellaan oikeudellisen sääntelyn ja valvontamekanismin lisäksi muita keinoja vaikuttaa monopolin käyttäytymiseen.<sup>18</sup>

Omistajaohjaus sekä valtion edustajat rahapeliyhteisöjen toimielimissä ovat osa rahapelitoiminnan ohjausta. Omistajaohjauslain mukaan omistajaohjauksella tarkoitetaan valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Rahapeliyhteisöjen omistajaohjauksesta säädetään erikseen lailla. Jos yhtiöstä tai sen omistajaohjauksesta säädetään erikseen lailla, kyseisen lain säännöksiä noudatetaan siltä osin kuin omistajaohjauslaissa ei toisin säädetä.

### 3.2 Fintoto Oy

#### *Päätöksenteko ja hallinto*

Fintoto Oy on Suomen Hippos ry:n<sup>19</sup> kokonaan omistama osakeyhtiö. Suomen valtiolla on määräysvalta Fintoto Oy:öön siten, että valtioneuvosto määrää hallituksen puheenjohtajan ja puolet muista jäsenistä. Valtioneuvoston määräämillä jäsenillä on siten mahdollisuus tehdä enemmistöpäätöksiä. Valtion valvontavalta ulottuu yhtiön jokapäiväiseen hallintoon valtioneuromistaisen hallituksen valitessa toimitusjohtajan ja toimitusjohtajan noudattaessa hallituksen linjauksia.

Maa- ja metsätalousministeri ja ministeriön virkamiesjohto tarkastelevat yhdessä Fintoto Oy:n hallituksen puheenjohtajan ja maa- ja metsätalousministeriötä edustavan hallituksen jäsenen kanssa Fintoto Oy:öön liittyviä asioita säännönmukaisesti. Käsiteltäviä asioita ovat muun muassa yhtiön taloudellinen tilanne ja totopelien toimeenpanoon liittyvät kysymykset. Myös maa- ja metsätalousministeriölle totopelien tuotosta tuloutettavan valtion osuuden käytöstä keskustellaan.

Valtioneuvoston asetuksella Fintoto Oy:n rahapelien toimeenpanosta (1286/2011) säädetään yksityiskohtaisesti peleihin osallistumisesta ja pelaajille voittoina maksettavista osuuksista. Lisäksi sisäministeriön asetuksella on annettu eri pelimuotojen säännöt. Yhtiö ei voi siten itse päättää millaisia rahapelejä se toimeenpanee ja millaisilla ehdoilla. Viranomaisilla on siten määräysvalta Fintoto Oy:n pelien toteuttamistapaan.

---

<sup>18</sup> Ks. mm. yhdistetyt asiat C-186/11 ja C-209/11, Stanleybet International ym.

<sup>19</sup> Suomen Hippos ry on suomalaisen raviurheilun ja hevoskasvatuksen valtakunnallinen keskusjärjestö, johon kuuluu 131 jäsenyhteisöä.

### *Tuotonjako*

Arpajaislain 17 §:n 3 momentin mukaan totopelien tuotto käytetään hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen. Valtion ja Fintoto Oy:n osuudesta totopelien tuotoista säädetään valtioneuvoston asetuksella (577/2012). Asetuksen mukaan valtion totopeliosuus on 0,4 % totopelien kokonaisvaihdosta.

Valtiolle kertyvien tuottojen käytöstä päättää maa- ja metsätalousministeriö. Valtion osuutena asianomaisena vuonna kertyvien varojen myöntämisperusteista säädetään erikseen lailla totopelien tuottojen käyttämisestä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen (1055/2001). Lain mukaan avustukset voidaan myöntää joko yleisavustuksena tai erityisavustuksena lähinnä hevosalan keskusjärjestöille tai näiden jäsenyhteisöille.

Maa- ja metsätalousministeriö valvoo myös Fintoto Oy:lle kertyvien tuottojen käyttöä. Fintoto Oy:lle jääväksi tuotoksi katsotaan osuus, joka muodostuu, kun totopelien kokonaisvaihdosta vähennetään pelaajien osuus, arpajaisvero, valtion osuus ja pelitoiminnan järjestämiskustannukset. Fintoto Oy:lle kertyvien tuottojen käytön valvonta perustuu yhtiön ministeriölle säännönmukaisesti antamiin selvityksiin ja yhtiön omien sisäisten järjestelmien toimivuuden varmistamiseen.

## **3.3 RAY**

### *Päätöksenteko ja hallinto*

RAY on julkisoikeudellinen yhdistys, jonka jäseniä voivat olla terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävät yleishyödylliset yhteisöt ja säätiöt. Valtion määräysvallasta RAY:ssä säädetään arpajaislaissa ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa raha-automaattiyhdistyksestä.

Arpajaislain 13 §:n 3 momentin mukaan RAY:llä on hallitus, johon kuuluu puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa ja enintään yksitoista muuta jäsentä. Valtioneuvosto määrää sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä hallituksen puheenjohtajan, ensimmäisen varapuheenjohtajan ja niin monta muuta jäsentä, että hallituksessa on kaikkiaan yhtä monta valtioneuvoston määräämää jäsentä kuin yhdistyksen kokouksen valitsemaa jäsentä. Valtioneuvoston määräämillä jäsenillä on siten määräysvalta RAY:n hallituksessa. Hallitukseen kuuluu tällä hetkellä neljä kansanedustajaa sekä edustaja valtiovarainministeriöstä, sisäministeriöstä ja sosiaali- ja terveysministeriöstä. Kansanedustajajäsenet valitaan vakiintuneen käytännön mukaan neljän suurimman eduskuntaryhmän toimesta kolmen vuoden välein uuden hallituksen aloittaessa työnsä. Hallituksen toisen varapuheenjohtajan ja loput muista jäsenistä valitsee yhdistyksen kokous. Hallitus on päätösvaltainen, kun kokouksen puheenjohtaja ja vähintään puolet muista jäsenistä on läsnä.

Arpajaislain 13 §:n 3 momentin nojalla RAY:n hallitus edustaa yhdistystä, ohjaa ja valvoo sen toimintaa sekä vastaa raha-automaattivastuksista annetussa laissa (1056/2001, jäljempänä avustuslaki) RAY:lle säädettyistä tehtävistä. RAY:n hallituksen tehtävät määritellään tarkemmin raha-automaattiyhdistyksestä annetun valtioneuvoston

asetuksen 12 §:ssä. RAY:n hallituksen tehtävänä on muun ohella päättää rahapelitoiminnan periaatteista ja tavoitteista sekä niiden toteuttamiseksi tarvittavista keskeisistä toimenpiteistä arpajaislain ja viranomaispäätösten rajoissa. Hallituksen tehtävänä on myös muun ohella nimittää ja erottaa toimitusjohtaja ja hänen suorassa alaisuudessaan olevat johtoryhmän jäsenet sekä vahvistaa heidän palkkauksensa.

RAY:n hallitus on asettanut tarkastusvaliokunnan avustamaan hallitusta sille kuuluvan valvontatehtävän hoitamisessa ja palkitsemis- ja nimitysvaliokunnan avustamaan hallitusta sille kuuluvien ylimmän johdon työehtoihin ja palkkaukseen sekä johdon ja henkilöstön palkitsemis- ja kannustinjärjestelmiin liittyvien asioiden hoitamisessa. Valiokunnilla on erilliset RAY:n hallituksen hyväksymät toimintaohjeet osana RAY:n hallituksen hyväksymää hallintosääntöä, joissa kuvataan valiokuntien tehtävät tarkemmin.

Avustuslain nojalla sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa ja valvoo RAY:n avustusosastoa, eli avustustoiminnon eri osa-alueita, joita ovat muun muassa valmistelu, valvonta, seuranta ja maksatus. Sosiaali- ja terveysministeriö ja RAY tekevät tulossopimuksen avustustoiminnon osalta neljäksi vuodeksi kerrallaan. Viimeisin tulossopimuskausi on tehty ajanjaksolle 2011–2015. Tulossopimus päivitetään muun muassa toteumatietojen ja välitavoitteiden osalta vuosittain. Johdon tapaamisten lisäksi järjestetään ohjaus- ja valvontatapaamisia, joissa raha-automaattivastuksiin liittyviä asioita käsitellään. Tapaamisissa käydään läpi erinäisiä raha-automaattivastuksiin liittyviä ajankohtaisia teemoja.

Arpajaislain 13 §:n 4 momentin nojalla RAY:llä on kaksi tilintarkastajaa, joista toisen määrää valtioneuvosto. Lisäksi valvontatehtävän toteuttamiseksi sosiaali- ja terveysministeriön edustaja osallistuu tietyille, ennalta määritellyille RAY:n tarkastus- ja seurantakäynneille sosiaali- ja terveysalan järjestöihin ja säätiöihin, joille on myönnetty raha-automaattivastusta.

#### *Raha-automaattivastusten myöntäminen*

Avustuslaissa säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä avustuksia RAY:n tuotosta oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Kyseistä lakia sovelletaan myös avustusten maksamiseen, käyttöön, käytön valvontaan, palauttamiseen ja takaisinperintään.

RAY:n tehtävänä on avustuslain perusteella valmistella avustusehdotus sosiaali- ja terveysministeriölle avustusten myöntämisestä raha-automaattivastuksina oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille sekä valvoa avustusten käyttöä. Kun RAY:n hallituksessa käsitellään yhdistyksen tuotosta myönnettäviä avustuksia koskevia asioita, tulee läsnä olla ainakin yhtä monta valtioneuvoston määräämää jäsentä kuin yhdistyksen kokouksen valitsemaa jäsentä.

Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa ja valvoo RAY:n tekemän avustusehdotuksen ja ohjeellisen avustussuunnitelman valmistelua sekä ohjaa ja valvoo RAY:n avustusosastoa avustusten käytön valvonnassa. Vuosittain sosiaali- ja

terveysministeriö sekä RAY määrittelevät pelitoiminnan tuottoon liittyvän tuloutusarvion, joka kirjataan valtion talousarvioon. RAY:n tulee toimittaa vuosittain sosiaali- ja terveysministeriölle kertomus avustusten käytön valvonnasta ja seuraavaa vuotta koskeva valvontasuunnitelma.

#### *Muu tuotonjako*

Arpajaislain 22 §:ssä säädetään raha-automaattien, kasinopelien ja pelikasinotoiminnan tuottojen käyttämisestä. Tuotto käytetään avustusten myöntämiseen oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille. Lisäksi valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa voidaan tuottoja käyttää myös rintamaveteraanien kuntoutuksesta annetussa laissa (1184/1988), eräissä Suomen sotiin liittyneissä tehtävissä palvelleiden kuntoutuksesta annetussa laissa (1039/1997) ja sotilasvammalain (404/1948) 6 d §:ssä säädettyihin menoihin sekä näkövammaisten kirjastosta annetun lain (638/1996) 5 a §:ssä tarkoitettujen toimitilojen perustamismenoihin.

### **3.4 Veikkaus Oy**

#### *Päätöksenteko ja hallinto*

Veikkaus Oy on Suomen valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Opetus- ja kulttuuriministeriö edustaa Suomen valtiota Veikkaus Oy:n yhtiökokouksessa ja käyttää yksin omistajalle kuuluvaa valtaa. Veikkaus Oy:n omistajaohjauksessa noudatetaan omistajaohjauslain lisäksi valtioneuvoston valtionyhtiöiden omistajaohjausta koskevia linjauksia. Yhtiön hallintoelimiä ovat yhtiökokous, hallitus ja hallintoneuvosto.

Veikkaus Oy:n ylin hallinnollinen elin on yhtiökokous, joka yhtiöjärjestyksen mukaan valitsee hallituksen, hallintoneuvoston ja tilintarkastajan. Opetus- ja kulttuuriministeriön edustaja osallistuu aina varsinaisiin ja mahdollisiin ylimääräisiin yhtiökokouksiin ja käyttää omistajalle kuuluvaa päätösvaltaa.

Hallintoneuvoston tehtävänä on yhtiöjärjestyksen mukaan valvoa hallituksen ja toimitusjohtajan hoitamaa yhtiön hallintoa. Lisäksi hallintoneuvoston tehtävänä on antaa varsinaiselle yhtiökokoukselle lausuntonsa tilinpäätöksestä ja tilintarkastuskertomuksesta ja päättää yhtiökokouksen koolle kutsumisesta. Veikkaus Oy:n hallintoneuvostoon kuuluu 13 parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan valittua jäsentä sekä yksi yhtiön henkilöstön edustaja. Opetus- ja kulttuuriministeriön edustajalla on Veikkaus Oy:n yhtiöjärjestyksen mukaan läsnäolo- ja puheoikeus Veikkauksen hallintoneuvoston kokouksissa.

Veikkaus Oy:n hallitukseen kuuluu yhtiöjärjestyksen mukaan vähintään viisi ja enintään kahdeksan jäsentä. Hallituksen tehtävät ja vastuut määräytyvät osakeyhtiölain (624/2006) mukaan. Lisäksi hallituksen on otettava toiminnassaan huomioon arpajaislaissa yhtiölle annettu erityistehtävä toimeenpanna pelejä siten, että pelitoimintaan osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset estetään sekä pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja vähennetään.

Hallitus käsittelee kaikki yhtiön toiminnan kannalta laajakantoiset asiat. Näitä ovat muun muassa yhtiön strategiset suuntaviivat, keskeiset investoinnit, riskienhallinnan periaatteet sekä vuotuinen toimintasuunnitelma, budjetti ja niiden seuranta. Hallitus nimittää yhtiön toimitusjohtajan ja toimitusjohtajan suorassa alaisuudessa olevat johtajat sekä päättää heidän palkka- ja muista eduistaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö valvoo hallituksen toiminnan kautta yhtiötä.

Veikkaus Oy:n hallituksella on kaksi valiokuntaa: tarkastus- ja henkilöstövaliokunta. Tarkastusvaliokunnan tehtävänä on hallituksen apuna valvoa, että yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty ja että sisäinen valvonta, riskienhallinta, tilintarkastus sekä sisäinen tarkastus on järjestetty lakien, määräysten ja hallituksen vahvistamien toimintaperiaatteiden mukaisesti. Henkilöstövaliokunnan tehtävänä on puolestaan avustaa hallitusta toimitusjohtajan ja muun johdon palkitsemis- ja nimitysasioiden sekä henkilöstön palkitsemisjärjestelmien valmistelussa sekä organisaation kehittämisessä. Yhtiön hallitus vahvistaa valiokuntien työjärjestykset.

Yhtiökokouksessa tehtävien päätösten lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö valvoo ja ohjaa Veikkaus Oy:n toimintaa vuosisuunnitelman mukaisesti ja aina muutoinkin tarvittaessa. Veikkaus Oy:n hallituksen puheenjohtaja tapaa kulttuuri- ja urheiluministeriä sekä opetus- ja kulttuuriministeriön virkamiesjohtoa säännöllisesti. Veikkaus Oy:n toimiva johto puolestaan tapaa ministeriön virkamiesjohtoa vähintään neljä kertaa vuodessa pidettävissä vuosisuunnitelman mukaisissa säännöllisissä tapaamisissa, joissa käsitellään muun ohella tilinpäätöksiin, budjetointiin, toiminnan suunnitteluun ja strategioihin liittyviä asioita. Säännönmukaisten tapaamisten lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Veikkaus Oy:n edustajat tapaavat aina tarvittaessa. Kaikkiaan tapaamisia Veikkaus Oy:n ja opetus- ja kulttuuriministeriön edustajien välillä on vuosittain arviolta kymmenestä yli kahteenkymmeneen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi milloin tahansa käyttää omistajaohjaustaan ja siihen liittyvää tosiasiallista valtaansa ja antaa Veikkaus Oy:tä koskevia ohjeita ja määräyksiä. Esimerkkejä tällaisen määräysvallan käyttämisestä ovat opetus- ja kulttuuriministeriön antama pelaamisen ikärajoja, markkinoinnin määrää ja sisältöä sekä peliongelmissa annettavaa informaatiota koskeva ohjeistus (yhtiökokous 6.4.2005), kansainvälisen peliliiketoiminnan tavoittelun kieltäminen yhtiöltä (kesä 2012), toimitusjohtajan valintaa koskenut ohjeistus ja palkitsemiseen liittyvät kysymykset (syksy 2012, 2013 ja 2014) sekä ohje Veikkaus Oy:n rahavarojen sijoittamisesta (27.5.2010).

Johdon palkitsemisen osalta Veikkaus Oy:n hallituksen on ennen asiasta päättämistä vietävä johdon palkitsemisjärjestelmiin liittyvät ratkaisunsa opetus- ja kulttuuriministeriön hyväksyttäväksi ja myös valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto arvioi palkitsemisjärjestelmät. Palkitsemiseen sovelletaan talouspoliittisen ministerivaliokunnan 13.8.2012 antamaa kannanottoa yritysjohton ja avainhenkilöiden palkitsemisesta.

### Tuotonjako

Arpajaislain 17 §:n 1 momentin mukaan raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuotto käytetään urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Tuoton jakamisesta näiden käyttötarkoitusten kesken säädetään erikseen lailla.

Raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä annetun lain (1054/2001) 1 §:n mukaan raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuottoa vastaavat määrärahat otetaan valtion talousarvioon siten, että tuotosta käytetään

- 1) 25 % urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen;<sup>20</sup>
- 2) 9 % nuorisotyön edistämiseen;
- 3) 17,5 % tieteen edistämiseen;
- 4) 38,5 % taiteen edistämiseen; ja
- 5) 10 % 1-4 kohdassa säädettyihin tarkoituksiin valtion talousarviossa vuosittain tarkemmin päätettävällä tavalla.

Arpajaislain 18 §:n mukaan valtion talousarvioon otetaan vuosittain määrärahat, joiden arvioidaan vastaavan raha-arpajaisia sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelejä toimeenpanevan rahapeliyhteisön asianomaisen tilikauden voittoa sekä voittovaroista myönnettyistä lainoista kertyviä kuoletuksia ja korkoja. Veikkaus Oy:n tilikauden voittoa verrataan valtion talousarviossa määritettyyn tuloutusarvioon ja yhtiökokouksessa päätetään lopullisen tilityksen suuruus. Tilikauden voiton ja valtion talousarvioon tilitettävän tuloutuksen välinen erotus kirjataan yhtiökokouksen päätöksellä Veikkaus Oy:n jakamattomiin voittovaroihin. Jakamattomien voittovarojen käytöstä päättää yhtiökokous ja opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa ne myöhemmin edunsaajille.

Veikkausvoittovarojen edunsaajat määritetään tarkemmin vuosittain valtion talousarviossa samoin kuin se, mikä osa käytetään lakisääteiseen ja mikä osa harkinnanvaraiseen valtionrahoitukseen. Rahoitusta säätelevät muun muassa opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituksesta annettu laki (1705/2009) ja valtionavustuslaki (688/2001).

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää veikkausvoittovarat avustuksina edunsaajille. Liikuntaa ja nuorisoa koskevien avustuspäätösten valmistelussa käytetään asiantuntijoista muodostuvia toimielimiä, kuten nuorisoasiain neuvottelukuntaa ja valtion liikuntaneuvostoa. Toimielimissä on myös edunsaajien edustus. Antaessaan lausuntoa päätöksistä nämä toimielimet toimivat jäävittömässä kokoonpanossa. Taiteen ja tieteen avustusten jakamisessa ei ole olemassa toimielinjärjestelyä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön veikkausvoittovaroista myönnettävien avustuskohteiden tarkastamiseen tarkoitettuja nykyisiä voimavaroja ei voida pitää riittävinä. Tarkastustoiminnan tulisi vastata Raha-automaattiyhdistyksen tarkastustoiminnan tasoa.

---

<sup>20</sup> Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011.

## 4 Rahapeliä toimeenpanon valvonta

### 4.1 Poliisihallitus

Rahapeliä toimeenpanon valvonta on Suomessa keskitetty Poliisihallitukselle. Poliisihallitus on sisäministeriön hallinnon alalla toimiva organisaatio. Poliisihallitus on itsenäinen valvontaviranomainen rahapeliasioissa. Arpajaisien toimeenpanoa valvotaan arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämiseksi. Poliisihallitus vastaa arpajaisien toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta ja arpajaistoiminnan tilastoimisesta. Poliisihallitus voi antaa arpajaisien toimeenpanoa ja toimeenpanon valvontaa koskevia lausuntoja ja ohjeita. Lisäksi Poliisihallituksen tehtäviin kuuluu rahapeliätoimintaan liittyvä neuvonta, ohjeistus, tiedottaminen ja kouluttaminen.

Poliisihallituksen tehtävänä on myös valvoa, että rahapeliä markkinoinnissa noudatetaan arpajaislain ja kuluttajansuojalain (38/1978) säännöksiä. Poliisihallitus voi kieltää arpajaislain vastaisen rahapeliä toimeenpanon ja markkinoinnin sekä asettaa tällaisen kiellon tehosteeksi uhkasakon. Rahapeliyhteisön on annettava vuosittain sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle selvitys rahapeliä markkinoinnista.

Poliisihallitus ei ole arpajaisasioissa ainoastaan ohjaava viranomainen, vaan sen tehtäviin kuuluu myös arpajaisien lainmukaisuuden valvonta. Valvonta kohdistuu sekä laillisesti toimeenpantuun että arpajaislain vastaiseen rahapeliätoimintaan. Rahapeliä toimeenpanon valvonnassa käytetään sähköisiä valvontajärjestelmiä. Poliisihallituksen olemassa olevien rahapeliätoiminnan eri tietoteknisten valvontajärjestelmien kehitystyön myötä uusi keskitetty valvontajärjestelmä tulee kattamaan yhdenmukaisesti kaikki rahapeliyhteisöt ja -järjestelmät. Osin jo käyttöön otetun yhtenäisen tietoteknisen valvonta- ja tiedonkeruujärjestelmän tietoja tullaan käyttämään yhteismitallisesti pelien toimeenpanon valvonnassa sekä osana rahapeliä arviointijärjestelmän<sup>21</sup> tietopohjaa ja raportointia. Lisäksi Poliisihallitus määrää rahapeliätoiminnan valvontaan virallisia valvoja, joiden työskentelyä se myös ohjaa.

Rahapeliätoiminnan valvontaan kuuluu olennaisesti sekä laaja kansainvälinen että kotimainen sidosryhmäyhteistyö ja viranomaisyhteistyö. Poliisihallitus tekee rahapeliä toimeenpanon valvontaan liittyvissä asioissa yhteistyötä muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston, Finanssivalvonnan ja Tietosuojavaltuutetun toimiston kanssa.

---

<sup>21</sup> Rahapeliä toimeenpanoa koskevien haittariskien ja haittojen arvioinnin käynnistäminen. Sisäministeriön julkaisu 26/2014.



#### 4.1.1 Rahapeliin toimeenpanon valvonnan organisoiminen arviointia

Arpajaislaissa Poliisihallitukselle säädetyt valvontatehtävät eivät ole poliisille kuuluvien yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä poliisin ydintehtäviä. Arpajaislaissa säädetyt Poliisihallituksen tehtäviä varten Poliisihallituksessa on arpajaishallinnon valtakunnallinen erillistoiminto.

Poliisihallituksen arpajaishallinnolle kuuluvat myös arpajaislaissa säädetyt tavara-arpajaisiin, bingo- ja arpauksen toimeenpanoon ja arvauskilpailuihin liittyvät tehtävät sekä viihdelaitelaitella (164/1995) säädetyt valvontatehtävät. Oman laajan tehtäväkokonaisuuden muodostavat rahankeräyslain (255/2006) 26 §:ssä säädetyt rahankeräysten toimeenpanon yleiseen valvontaan ja ohjaukseen sekä tilastointiin liittyvät tehtävät. Nämäkin tehtävät eivät ole poliisin ydintehtäviä.

Kuten edellä on todettu, Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan julkisen vallan tiukassa valvonnassa oleva yksinoikeusjärjestelmä voi olla tehokas keino hallita rahapeleihin liittyviä vaaroja.

Euroopan komissio on jäsenvaltioiden yksimielisen kannanoton ja parlamentin suosituksen perusteella perustanut vuonna 2012 rahapelialaa käsittelevän jäsenvaltioiden edustajista muodostuvan asiantuntijaryhmän, jonka tarkoituksena on vaihtaa kokemuksia ja hyviä käytäntöjä sekä antaa neuvoja ja asiantuntemusta Euroopan unionin aloitteiden valmisteluun.<sup>22</sup> Asiantuntijaryhmän perustamiseen johtaneessa tiedonannossa<sup>23</sup> komissio kehottaa jäsenvaltioita perustamaan rahapeleistä vastaavat sääntelyviranomaiset, joilla on selkeä toimivalta, ja varmistamaan yhteistyö muiden asiaan kuuluvien toimivaltaisten viranomaisten välillä. Samassa yhteydessä komissio antoi työasiakirjan<sup>24</sup>, jossa todetaan, että valvontaviranomaisten toiminnan tulee perustua johdonmukaiseen lainsäädäntöön ja että niiden tulee olla riittävästi resursoitu sekä että niiden menettelytapojen tulee soveltua tavoiteltuun tarkoitukseen.

Asiantuntijaryhmän työn tuloksena komissio antoi 14.7.2014 suosituksen periaatteista kuluttajien ja sähköisten rahapeli- ja pelipalveluiden pelaajien suojelemiseksi sekä alaikäisten sähköisen rahapelaamisen estämiseksi.<sup>25</sup> Asiakirjassa suositetaan, että jäsenvaltiot vahvistavat sähköisiä rahapeli- ja pelipalveluja ja niihin liittyvää vastuullista kaupallista viestintää koskevat periaatteet saavuttaakseen kuluttajien, pelaajien ja alaikäisten suojelussa korkean tason ja varjellakseen heidän terveyttään sekä minimoidakseen taloudelliset vahingot, joita pakonomainen tai liiallinen rahapelaaminen voi aiheuttaa. Asiakirjan rahapeliin toimeenpanon valvontaa koskevassa suosituksessa kehoitetaan jäsenvaltioita nimeämään suosituksessa vahvistettuja periaatteita soveltaessaan

---

<sup>22</sup> Neuvoston päätelmät 3057 kilpailuneuvoston kokouksessa 10.12.2010.

<sup>23</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle "Kohti sähköisesti välitettävien rahapeliin kattavaa eurooppalaista kehystä" COM(2012) 596 lopullinen.

<sup>24</sup> Commission Staff Working Document {COM(2012)596}.

<sup>25</sup> 2014/478 EU.

toimivaltaiset rahapelaamisen sääntelyviranomaiset, jotka riippumattomalla tavalla varmistavat sellaisten kansallisten toimenpiteiden noudattamisen, jotka toteutetaan suosituksessa vahvistettujen periaatteiden soveltamiseksi, sekä valvovat niiden noudattamista. Jäsenvaltioilla on velvollisuus raportoida suositusten toimeenpanosta komissiolle viimeistään 19.1.2016.

Asiantuntijaryhmän jatkotyöskentelyssä käsitellään jäsenvaltioiden keskinäistä hallinnollista yhteistyötä, tarkastellaan rahapelaamisen valvontaan liittyviä teknisiä vaatimuksia sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseen ja ottelumanipulaation estämiseen liittyviä valvontajärjestelyjä. Työn puitteissa on laadittu luonnos sopimukseksi Euroopan talousalueen jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten hallinnollisesta yhteistyöstä sähköisten rahapalveluiden alalla. Komissio on ilmoittanut antavansa suositukset myös rahapelaamisen valvontaan liittyvistä teknisistä vaatimuksista sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseen ja ottelumanipulaation estämiseen liittyvistä valvontajärjestelyistä. Suomen allekirjoittama Euroopan neuvoston ottelutulosten manipulaatiota koskeva yleissopimus<sup>26</sup> sisältää velvoitteita muun muassa valvonnan tehostamiseksi ja kansainvälisen yhteistyön lisäämiseksi.

Euroopan parlamentti on 10.9.2013 antamassaan päätöslauselmassa<sup>27</sup> todennut, että komission on aloittamissaan rikkomismenettelyissä kunnioitettava jäsenvaltioiden päätöstä monopoliin perustamisesta tällä alalla edellyttäen, että ne ovat Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti tiukan valtiollisen valvonnan alaisia, että niillä varmistetaan erityisen korkeatasoinen kuluttajansuoja, että niiden toiminta on yhdenmukaista yleisen edun mukaisten tavoitteiden kanssa ja että niillä johdonmukaisesti vähennetään rahapeliin pelaamismahdollisuuksia.

## 4.2 Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastusvirasto on eduskunnan yhteydessä toimiva ylin kansallinen tarkastusviranomainen, joka tarkastaa valtion taloudenhoitoa ja omaisuuden hallintaa sekä valvoo puolue- ja vaalirahoitusta. Tarkastustyöllä virasto varmistaa, että valtion varoja käytetään eduskunnan päättämiin kohteisiin lakia noudattaen ja järkevästi. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustoiminta ulottuu kaikkiin rahapeliyhteisöihin.

---

<sup>26</sup> Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions (CETS No. 215).

<sup>27</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma 10 syyskuuta 2013 sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla (2012/2322(INI)).

## 5 Edunsaajien asema ja tuotonjakosuhteet

### 5.1 Tarkastelun rajaus

Tämä osuus selvityksestä on valmisteltu hankkeen erillisessä edunsaajatyöryhmässä. Tässä selvityksen osuudessa ei ole ollut mahdollista tarkastella kaikkia edunsaajien asemaan vaikuttavia tekijöitä. Tämän takia tarkastelu on rajoitettu koskemaan vain keskeisiä edunsaajien asemaan liittyviä näkökohtia. Työryhmä toteaa, että huolellista vaikuttavuusarviointia on syytä jatkaa. Lähtökohtana on, että riippumatta siitä, mikä vaihtoehtoinen rahapelien toimeenpanomalli valitaan, edunsaajien nykyinen kolmen lakisääteisen tuottojen käytön malli säilytetään myös tulevaisuudessa. Tämän mukaisesti rahapelitoiminnan tuotot käytetään urheilun, liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisokasvatuksen edistämiseen, terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen sekä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen.

Riippumatta valittavasta ratkaisumallista eräitä välillisiä vaikutuksia kuitenkin aiheutuu. Nämä vaikutukset liittyvät lähinnä tuotonjakoa koskeviin päätöksentekojärjestelmiin. Tässä selvityksessä on aiemmin tehtyjen selvitysten perusteella pidetty tarkoituksenmukaisena tarkastella myös mahdollisuuksia vahvistaa edunsaajien asemaa tuotonjakoa koskevassa päätöksenteossa. Rahapelipoliittisesta näkökulmasta arvioituna työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että rahapelitoimintaa varten perustettavan uuden yhtiön hallintorakenteeseen tulee kytkeä Veikkaus Oy:n nykyistä hallintoneuvostoa vastaava elin. Hallintoneuvostossa olisivat edustettuina yhtä suurin osuuksin ainakin parlamentaarisesti valitut edustajat ja edunsaajien valitsemat edustajat. Uuden yhtiön hallitus tulee koostaa osaamisperusteisesti huomioiden erityistehtävayhtiön luonne.

### 5.2 Edunsaajien osallistuminen tuotonjakopäätöksiin

Edunsaajat tulee kytkeä rahapelituotoista RAY:n edunsaajille myönnettävistä avustuksista päätettäessä kiinteäksi osaksi tuotonjakoministeriön päätöksentekoa. RAY:n edunsaajien edustajista muodostettava edunsaajaneuvosto tai edunsaajaneuvostot voisi olla toimiva järjestely. Edunsaajaneuvostoista säädettäisiin lailla. Edunsaajaneuvostot tekisivät esitykset ohjeellisesta tuotonjakosuunnitelmasta ja vuosittaisesta avustuspäätöksestä. Edunsaajaneuvoston kautta saataisiin päätöksentekoa varten tarpeellinen asiantuntija- ja kansalaisjärjestönäkökulma ja siten voitaisiin tehostaa kolmannen sektorin toimintaedellytysten turvaamiseksi annettavien avustusten vaikuttavuutta. Taiteen, tieteen, liikunnan ja nuorison edunsaajille myönnettäviä avustuksia koskeva päätöksenteko säilyisi ennallaan. Hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen tarkoitettut tuotot ohjautuisivat yhden toimijan mallissa pääosin Fintoto Oy:n sijasta Suomen Hippos ry:n päätöksillä suoraan alalle ja valtiolle kertyvien tuottojen käytöstä päättäisi nykyiseen tapaan maa- ja metsätalousministeriö. Jos Fintoto Oy jatkaisi itsenäisenä yhtiönä, olisi Suomen Hippos ry yhtiön omistajana mukana tuotonjakoa koskevassa päätöksenteossa kuten nytkin.

## 5.3 Uusi tuotonjakolaki

Rahapeliyhteisöjen tuotonjako perustuu nykyisin RAY:n ja Fintoto Oy:n maa- ja metsätalousministeriön kautta jaettavien varojen osalta annettuihin erillisiin tuotonjakolakeihin. Sen sijaan Fintoto Oy:n kautta jaettavien tuottojen käytössä noudatetaan arpajaislakia. Veikkausvoittovarojen jakoon sovelletaan muun ohella opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituksesta annettua lakia ja valtionavustuslakia.

Nykyinen kolmeen eri säädökseen perustuva tuotonjakomalli on sinällään toiminut hyvin. Kolmen erillisen tuotonjakosäännöksen mallia ei voida kuitenkaan pitää tarkoituksenmukaisena tilanteessa, jossa rahapelien toimeenpanosta vastaisi vain yksi yhtiö. Tämä ei olisi tarkoituksenmukaista myöskään tilanteessa, jossa RAY:n ja Veikkaus Oy:n rahapelitoiminta siirrettäisiin yhteen yhtiöön ja Fintoto Oy jatkaisi erillisenä yhtiönä. Vaikka rahapelien toimeenpanoa jatkettaisiin tulevaisuudessakin kolmen erillisen toimijan mallin mukaisesti, on tuottojen jakoon liittyvien menettelyjen yhdenmukaistamiseksi tarkoituksenmukaista säätää tuotonjaosta yhdellä yhteisellä tuotonjakolailla. Työn lähtökohtana tulee olla järjestöjen autonomian kunnioittaminen ja byrokratian vähentäminen. Tuotonjaon perusteen yhdenmukaistaminen ei saa johtaa edunsaajien kannalta alenevaan rahoitukseen.

Veikkaus Oy:n ja Fintoto Oy:n tuottoina jaetaan rahapeliyhteisön asianomaisen tilikauden voittoa sekä voittovaroista myönnettyistä lainoista kertyviä kuoletuksia, korkoja ja uudelleen jaettaviksi palautuvia varoja. RAY:n tuottoina jaetaan edellisen tilikauden voittoa ja uudelleen jaettaviksi palautuvia varoja. Jos siirrytään yhden yhtiön malliin tai malliin, jossa RAY:n ja Veikkaus Oy:n rahapelitoiminta yhdistettäisiin, on tuotonjaon peruste yhdenmukaistettava. Edunsaajien toiminnan pitkäjänteisen suunnitelmallisuuden varmistamiseksi olisi tarkoituksenmukaista ottaa tuottojen jakoperusteeksi nykyinen RAY:n edellisen tilikauden vahvistettuun tilinpäätökseen perustuva malli.

Rahapeliyhteisöjen tuotot otettaisiin totopelien tuotoista raviradoille jaettavia osuuksia lukuun ottamatta nykyiseen tapaan arviomäärärahoina valtion talousarvioon. Kansalaisjärjestöjen ja muiden edunsaajien toiminnan suunnittelun tehostamiseksi on perusteltua tehdä vuosittaista jakopäätöstä pitempiaikainen useampaa vuotta koskeva ohjeellinen jakosuunnitelma. RAY:n edunsaajien osalta tällainen kolmeksi vuodeksi laadittava ohjeellinen tuottojen käyttösuunnitelma on jo käytössä. Ohjeellinen käyttösuunnitelma ei olisi sitova, vaan sillä määriteltäisiin tavoitteellisesti tuottojen käytön periaatteelliset linjaukset ja tavoitteet.

Tuotonjakolain valmistelusta vastaisi sisäministeriö kiinteässä yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä edunsaajien edustajien kanssa.

## 5.4 Tuotoista jaettavien avustusten edunsaajakohtainen jakosuhte

Tuotonjakolailla säädettäisiin eri edunsaajatahojen keskinäisestä jakosuhteesta samaan tapaan kuin nykyisin säädetään veikkausvoittovarojen edunsaajien keskinäisistä jakosuhteista.

Tuotonjakopäätökset tehtäisiin nykyisen edunsaajajaon mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriössä, sosiaali- ja terveysministeriössä sekä hevostalousmäärärahan osalta maa- ja metsätalousministeriössä. Pääosin raviradoille menevän osuuden jaosta päättäisi kuitenkin Suomen Hippos ry.

Yhden yhtiön mallissa tuotonjakolaissa jakosuhte ilmaistaisiin eri edunsaajatahoille määriteltävänä prosentuaalisena osuutena jaettavaksi tulevan tuotto-osuuden kokonaismäärästä. Näin meneteltäisiin myös RAY:n ja Veikkaus Oy:n edunsaajien suhteen tilanteessa, jossa näiden yhteisöjen rahapelitoiminta yhdistettäisiin. Kaikissa tapauksissa Fintoto Oy:n tuotot jakautuisivat nykyiseen tapaan maa- ja metsätalousministeriön päätöksellä jaettaviksi tuleviin hevostalousmäärärahaan ja totopelien tuotosta pääosin raviradoille jaettaviin osuuksiin.

Tuotonjakolailla säädettävän jakosuhteen tarkoituksena olisi vakiinnuttaa arpajaislailla säädettyjen rahapeli tuottojen käyttötarkoitusten nykyiset keskinäiset jakoperusteet ja tuotoista jaettaviksi tulevat osuudet. Tuotonjakolailla ei myöskään muutettaisi veikkausvoittovaroista jaettavien avustuksia saavien yleishyödyllisten tarkoitusten keskinäistä jakosuhdetta siinäkin tapauksessa, että veikkausvoittovarojen jakosuhteista säädettäisiin uudella tuotonjakolailla.

Työryhmä on tehnyt edunsaajien keskinäisen jakosuhteen määrittämiseksi laskelmia, joiden perusteena on ollut nykyisten rahapeliyhteisöjen kolmen ja viiden viimeksi kuluneen vuoden liikevaihdon, pelikatteen, liikevoiton ja kunakin vuonna tuotoista jaettujen avustusten keskiarvosta laskettu kunkin rahapeliyhteisön asianomaisen arvioperusteen euromääräiseen arvoon suhteutettu osuus. Työryhmä on yksimielinen siitä, että laskentaperusteeksi on otettava vuosien 2012 ja 2013 vahvistettujen tilinpäätösten ja vuoden 2014 alustavan tilinpäätöksen mukainen liikevoitto. Fintoto Oy:n tuloslaskelmissa raviradoille tuloutettava osuus on kirjattu kuluksi. Tämä kulukirjaus oikaistiin jakosuhteen laskennallista perustetta määrättäessä liikevoitto-osuuteen. Näin hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen jaettava osuus vastaisi nykyistä Fintoto Oy:n tuotosta jaettavaa jako-osuutta.

Näin laskettuna perustettavan yhtiön tuotoista jaettavien avustusten keskinäinen prosenttiperusteinen jakosuhte eri edunsaajaryhmien kesken olisi

- Veikkaus Oy:n edunsaajat 53 %
- RAY:n edunsaajat 43 %
- Fintoto Oy:n edunsaajat 4 %.

Jos vain Veikkaus Oy:n ja RAY:n toiminnot yhdistetään ja Fintoto Oy jatkaa itsenäisenä toimijana, olisi Veikkaus Oy:n edunsaajien osuus uuden yhtiön tuotoista 55 % ja RAY:n edunsaajien osuus 45 %. Fintoto Oy:n tuotot jaettaisiin nykyisen jakoperusteen mukaisesti hevostalousmäärärahana ja raviradoille jaettavina osuuksina.

## 5.5 Jakamatta jäävien varojen käyttö

Arpajaislain 21 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää, että vuosittain jätetään jakamatta valtion talousarvioon otetuista jakokelpoisista tuotoista enintään 20 %. Jakamatta jätetty määrä on jaettava viiden vuoden kuluessa. Sekä RAY:n että Veikkaus Oy:n tuotoista on jätetty jakamatta jakokelpoisia varoja rahastoimalla ne varoiksi, joita voidaan käyttää sellaisina vuosina, jolloin tuottotaso ei vastaa avustustarpeita. Jakamatta jääneet varat jaettaisiin edelleen niihin tarkoituksiin, joihin ne arpajaislain 17 §:n mukaan olisi ollut jaettava. Tämä koskisi myös myöhempiä investointeja varten tehtyjä varauksia. Työryhmä katsoo, että tällainen vuosituloksen muutoksesta aiheutuneiden heilahtelujen tasaamiseksi tarpeellinen rahasto perustetaan myös tulevaan yhtiöön ja siten varmistetaan varojen kohdentaminen nykyisille edunsaajille.

Työryhmä on arvioinut jakamattomien erien käyttömahdollisuutta fuusiokustannusten kattamiseen. Arpajaislain mukaan myös jakamattomat erät on jaettava laissa määriteltyihin yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Työryhmä ei pidä asianmukaisena poiketa tästä periaatteesta. Sen sijaan työryhmä esittää erikseen arvioitavaksi olisiko tarkoituksenmukaista alentaa arpajaisveroa määräaikaisesti uuden yhtiön perustamisesta ja toimintojen yhteensovittamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi.

## 5.6 Rintamaveteraanien kuntoutukseen varatut määrärahat

RAY:n tuottoa on kohdennettu vuosittain rintamaveteraanien kuntoutukseen ja sotavammakorvauksiin. Nämä erät tulee jatkossa, kun varoja ei näihin korvauksiin enää tarvita, sisällyttää osuuteen, joka jaetaan terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin alalla toimiville oikeuskelpoisille yhdistyksille ja säätiöille.

## 5.7 RAY:n avustusosaston asema

RAY:llä on avustusten jaon valmistelua ja avustusten käytön valvontaa varten avustusosasto. Siirryttäessä yhden yhtiön malliin tai RAY:n ja Veikkaus Oy:n rahapeli-toiminnan yhdistävään malliin, avustusosaston tehtävät tulisi julkisen vallan käyttöön liittyvien tehtävien osalta siirtää sosiaali- ja terveysministeriön tehtäviksi. Siirrosta ei aiheutuisi jakosuhteperusteen laskentaan vaikutusta, koska näistä tehtävistä sosiaali- ja terveysministeriölle aiheutuvat kustannukset säädettäisiin tuotonjakolailla (tai arpajaislailla) perustettavan yhtiön korvattaviksi. Erikseen on selvitettävä, olisiko yhtiön korvattava myös opetus- ja kulttuuriministeriölle tuotonjaosta aiheutuvat kustannukset.

## 5.8 Tuotonjakojärjestelmän uudistamisen aikataulu

Jotta ehdotetuista muutoksista aiheutuisi edunsaajien toiminnalle ja toiminnan suunnittelulle mahdollisimman vähän haittaa, muutokset tulisi toteuttaa nopeasti. Edunsaajien toiminnan kannalta on välttämätöntä myös päättää se milloin uudistetut tuotonjakosäännökset tulevat voimaan. Edunsaajien on myös tiedettävä milloin ja mille viranomaiselle avustusten saamiseksi tarpeelliset hakemukset on toimitettava.

Muutokset edellyttävät erinäisten säädösten muuttamista ja kokonaan uuden tuotonjakolain antamista. Säädosmuutokset ja uudet säännökset on ilmoitettava komissiolle ennen niiden voimaan tuloa. Ilmoitusmenettelystä johtuvat määräajat on otettava huomioon säädösten voimaantulon ajankohtaa harkittaessa. Tämä ja säädösvalmistelulle varattava tarpeellinen aika huomioon ottaen, edunsaajaryhmä katsoo, että uudistetun tuotonjakojärjestelmän tulisi olla voimassa 1.1.2017 alkaen.

## **6 Vaihtoehtoiset ratkaisumallit, johtopäätökset sekä rahapelijärjestelmään liittyvät esitykset**

### **6.1 Arviointiperusteet**

Euroopan komissio on marraskuussa 2013 todennut, että Suomen lainsäädäntö, jolla luodaan yksinoikeus tarjota rahapelipalveluja, täyttää EU-oikeuden vaatimukset ja sitä sovelletaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Yksinoikeusjärjestelmäämme arvioidaan kuitenkin jatkuvasti EU-oikeuden kannalta.

Rahapeliteoiminnassa on menossa murrosvaihe, joka liittyy erityisesti internetissä ja muissa sähköisissä kanavissa välitettäviin peleihin. Suomalaisen rahapelijärjestelmän ylläpitäminen ja vahvistaminen edellyttää toimintaympäristön kehityksen seuranta, jotta poliittisessa päätöksenteossa ja viranomaistoiminnassa voidaan huolehtia parhaalla mahdollisella tavalla siitä, että rahapelipoliittiset tavoitteet toteutuvat ja yksinoikeusjärjestelmä voidaan jatkossakin ylläpitää. Vaihtoehtoisissa ratkaisumalleissa asiaa arvioidaan erityisesti näistä lähtökohdista.

### **6.2 Johtopäätöksiä**

Arvioidessaan suomalaisen rahapelijärjestelmän organisointia työryhmä on tarkastellut toimeksiannon mukaisesti kolmea vaihtoehtoista ratkaisumallia. Työryhmä on lisäksi tarkastellut omina kokonaisuuksinaan tuotonjakoa ja edunsaajien asemaa, omistajaohjauksen järjestämistä sekä rahapelien toimeenpanon valvonnan organisointia ja resursointia. Valvontaa koskeva esitys on riippumaton rahapeliyhteisöjen organisointia koskevista ehdotetuista ratkaisumalleista.

Suomen rahapelijärjestelmän tavoite on rahapelihaittojen ehkäisy. Järjestelmään mahdollisesti tehtävissä muutoksissa tulee työryhmän näkemyksen mukaan kaikissa vaihtoehdoissa pitää tätä tavoitetta jatkossakin keskeisenä lähtökohtana. Kyseinen tavoite on keskeinen myös EU-oikeuden näkökulmasta.

Yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämisen näkökulmasta on tärkeää, että kaikissa vaihtoehtoisissa malleissa rahapeliteoiminnan kehittäminen yhteisöissä tapahtuu siten, että siinä otetaan jo mahdollisimman varhaisessa EU-oikeuden ja muun lainsäädännön vaatimusten arviointi huomioon.

#### **6.2.1 Edunsaajien asema**

Arpajaislain mukaan rahapelien tuotot käytetään arpajaislaissa säädettyihin yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Rahapeleistä saatavien tuottojen käyttäminen



yleishyödyllisen tai yleisen edun mukaisen toiminnan rahoittamiseen ei voi Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan olla rajoittavan politiikan syy mutta se voi olla sen suotuisa liitännäisseuraus. Yksinoikeusjärjestelmän tuotto suomalaiselle yhteiskunnalle on noin 1,2 miljardia euroa.

Euroopan parlamentti on 10.9.2013 hyväksynyt päätöslauselman sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla<sup>28</sup>. Parlamentti toteaa, että eräissä jäsenvaltioissa rahapelit ja arpajaiset ovat huomattavia tulonlähteitä, joita voidaan kohdistaa yleishyödyllisiin ja hyväntekeväisyystarkoituksiin, kulttuurin, ruohonjuuritason urheiluun, hevosurheiluun ja hevosalalle. Parlamentti painottaa lisäksi tämän huomattavan panoksen merkitystä ja erityistä roolia ja katsoo, että tämä pitäisi tunnustaa keskusteluissa unionin tasolla.

## 6.2.2 Valtion ohjauksen vahvistaminen

Nykyinen rahapeliyhteisöjen omistajaohjaus on epäyhtenäinen, mikä johtuu siitä että yhteisöistä ainoastaan Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama yhtiö. Tästä seuraa, että vain Veikkaus Oy:n osalta noudatetaan opetus- ja kulttuuriministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhteistyössä valtioneuvoston 3.11.2011 antamaa periaatepäätöstä omistajapolitiikasta. Veikkaus Oy luokitellaan valtion erityistehtävayhtiöksi.

Jäljempänä esitetyissä vaihtoehtoista 6.2.4.1 ja 6.2.4.2 syntyvät yhtiöt olisivat erityistehtävää toteuttavia valtion yhtiöitä. Kyseessä on siis toiminto, joka on erityislaatuista, sillä niiden toiminta ei olisi puhtaasti markkinaehtoista. Valtioneuvosto on 3.11.2011 antanut valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen, jossa todetaan miten tämä tehtävä tulee hoitaa. Päätöksessä korostuu omistajaohjauksen yhdenmukaisuus sekä erityistehtävään liittyvien intressien ja taloudellisen omistajaohjauksen yhteensovittaminen.

Työryhmä on työssään tunnistanut, että rahapelitoiminta on kansalaisyhteiskunnan kannalta erittäin merkityksellistä, minkä vuoksi on tärkeää, että nyt ratkaisuja tehtäessä kiinteä yhteys parlamentaariseen päätöksentekoon säilytetään.

Työryhmän näkemys kaikissa vaihtoehtoissa on, että päätöksenteossa tulisi tavoitella ratkaisua, jossa omistajaohjauksen rakennetta selkiytetään. Tämä olisi myös yhdenmukainen Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisukäytännössä edellytetyn johdonmukaisen ja järjestelmällisen rahapelipolitiikan vaatimuksen kanssa.

Yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisperusteiden ylläpitämiseksi on tarpeen koordinoita ja yhteensovittaa erilaisia tavoitteita. Tämä edellyttää sisäministeriön yhteyteen perustettavaa asiantuntijaelintä, joka tukee myös säädösvalmistelua.

---

<sup>28</sup> (2012/2322(INI)).

### **6.2.3 Rahapeliä toimeenpanon valvonnan vahvistaminen**

Poliisihallitus on 7.11.2013 esittänyt sisäministeriölle, että sisäministeriö asettaisi välittömästi hankkeen arpajaishallinnon organisaation, tehtävien ja resurssien uudelleen arvioimiseksi, toiminnan saattamiseksi kaikilta osin nettobudjetoinnin piiriin ja tarpeellisten säädösmuutosten valmistelemiseksi. Arpajaishallinnon tehtäviin liittyvän toimivallan selkiyttämiseksi sekä rahapeli-toiminnan ja rahankeräysten valvonnan tehostamiseksi tarkoituksenmukaisin ratkaisu olisi siirtää arpajaishallinnon toimintojen kokonaisuus sisäministeriön poliisiosaston alaisuuteen. Samassa yhteydessä tulisi tehdä esitys poliisilaitoksilla olevien arpajaishallinnon alaan kuuluvien tehtävien siirtämisestä uudelleen organisoitavaan lupa- ja valvontaviranomaiseen.

Työryhmä toteaa, että asiakokonaisuutena valvonnan uudelleenjärjestäminen on laaja. Selvitykselle annettu aikataulu ei ole mahdollistanut syvällistä perehtymistä asiaan. Työryhmä kuitenkin katsoo, että asiaa tulisi esityksen lähtökohdista jatkoselvittää. Vahva valvonta on keskeistä johdonmukaisen ja järjestelmällisen rahapeli-politiikan toteuttamisessa, mitä myös EU-oikeudessa korostetaan.

### **6.2.4 Rahapeliyhteisöjä koskevat vaihtoehtoiset ratkaisumallit**

Työryhmän näkemys on, että toimintaympäristön nopean muutoksen johdosta suomalaisen yksinoikeusjärjestelmän ylläpitäminen ja edelleen vahvistaminen tulevaisuudessa edellyttävät toimenpiteitä.

Jäljempänä esitettävien vaihtoehtoisten ratkaisumallien osalta työryhmä toteaa, että kaikki jäljempänä esitetyt vaihtoehdot edellyttävät arpajaislain muuttamista. Arpajaislain uudistushanke kaikissa eri vaihtoehdoissa edellyttää laaja-alaista poikkihallinnollista yhteistyötä sekä riittäviä resursseja. Lainvalmistelun ohessa tulee turvata liiketoiminnan kehittämiseen liittyvä säädösvalmistelu (erityisesti pelisääntöasetusten valmistelu).

Riippuen tehtävistä ratkaisuista on mahdollista, että sisäministeriön lainvalmisteluvastuu lisääntyy. Säädösvalmistelu- ja rahapeli-politiikan valmistelun resurssien tulee vastata lisääntyviä tehtäviä. Myös rahapeliyhteisöjen edustajat jakavat tämän näkemyksen.

Tässä selvityksessä on tehty arvio eri ratkaisumalleista yksinoikeusjärjestelmän vahvistamisen näkökulmasta. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on tehnyt erillisen selvityksen rahapeliyhteisöjen mahdollisesta uudelleenorganisoinnista ja siihen liittyvän vaikutusarvioinnin. Näin ollen tässä selvityksessä ei oteta kantaa uudelleenorganisoinnin käytännön toteuttamistapaan ja siihen liittyviin liiketaloudellisiin vaikutuksiin. Valtioneuvoston kanslian selvitystyössä on otettu huomioon Suomen rahapeli-politiikan tavoitteet ja erityisesti yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämisen tavoite. Selvitys on näiltä osin sopusoinnussa virkamiestyöryhmän tässä selvityksessä esitettyjen näkemysten kanssa.

Työryhmä toteaa, että sekä tämä selvitys että valtioneuvoston kanslian teettämä selvitys tukevat sitä tavoitetta, että Suomen rahapeli-järjestelmän tulee olla

elinvoimainen suhteessa arpajaislain vastaiseen tarjontaan. Tämä antaa hyvät edellytykset kanavointiperiaatteen toteutumiselle.

#### **6.2.4.1 Kaikkien peliyhteisöjen rahapelitoiminta yhdistetään**

Yhden toimijan mallissa viranomaisohjaus haittojen ehkäisyn ja rahapelitarjonnan kokonaisarvioinnin näkökulmasta on helpompi toteuttaa johdonmukaisesti. Lisäksi pelaajalle voidaan esimerkiksi tarjota oman pelikulutuksen seuraamiseen ja mahdollisiin rajoituksiin sekä pelitilin sulkemiseen liittyvät vastuullisuuskäytänteet yhden rekisterin kautta.

Tässä vaihtoehdossa toimintaympäristön muutoksen aiheuttama tulevaisuuden kehitysnäkymä jatkuvasti kasvavasta pelien päällekkäisyydestä ja sitä kautta mahdollisesti syntyvästä EU-oikeuden kannalta ongelmallisesta keskinäisestä kilpailuasetelmasta poistuu.

Yhden toimijan ratkaisu torjuu sitä uhkaa, että yksinoikeusjärjestelmämme sisällä ajaututaan tulevaisuudessa sellaiseen kilpailutilanteeseen, joka myötävaikuttaa markkinoinnin lisääntymiseen eikä palvele rahapelipolitiikkamme keskeistä lähtökohtaa, pelihaittojen ehkäisyä. Myös yhden toimijan mallissa tulee huolehtia siitä, että rahapelien markkinoinnin periaatteena säilytetään valvotun kasvun politiikka, jossa kuluttajia ei liiallisesti yllytetä ja rohkaista osallistumaan rahapeleihin. Toimenpiteet, joilla voidaan tehokkaasti ehkäistä pelihaittoja, ovat myös EU-oikeuden kannalta merkittäviä.

Myös pelaamisen kanavointi arpajaislain vastaisesta pelitarjonnasta yksinoikeusjärjestelmän pelitarjonnan piiriin helpottuu, sillä pelituotteiden tarjonta voisi olla monipuolisempaa. Rahapelipoliittisesti ei olisi estettä vastata ulkomaiseen tarjontaan sallimalla nykyistä monipuolisempi tarjonta, kunhan siitä ei aiheudu kohtuuttomia haittavaikutuksia. Huomioon tulisi ottaa myös EU-oikeudessa kanavoinnille asetetut reunaehdot.

Yhden toimijan järjestelmässä viranomaisen ei tarvitse käyttää resursseja pelien erotettavuuden jatkuvaan arviointiin, jolloin resursseja voitaisiin suunnata paremmin rahapelipoliittisten tavoitteiden edistämiseen - esimerkiksi arpajaislain vastaisen tarjonnan ja rahapelihaittojen torjumiseen. Tämä myös vahvistaisi pelaamisen kanavointia yksinoikeusjärjestelmän pelitarjonnan piiriin.

Säädösvalmistelun (erityisesti pelisääntöasetukset) näkökulmasta yhden toimijan järjestelmä loisi nykyistä paremmat edellytykset johdonmukaiselle säädösvalmistelulle sekä poliittiselle päätöksenteolle. Pelien toimeenpanijan näkökulmasta ratkaisu tukisi liiketoiminnan suunnittelua, sillä se vahvistaisi hyvän hallinnon mukaista viranomaistoiminnan ennakoitavuutta.

Rahapelien toimeenpanijan lisäksi johdonmukainen päätöksenteko ja ennakoitavuus olisi myös edunsaajien näkökulmasta tärkeää. Yhden toimijan mallissa välttyttäisiin ongelmalta, jossa yksittäisillä sisäministeriön päätöksillä tosiasiallisesti ratkaistaan uudentyyppisten pelien kuuluminen jonkin rahapeliyhteisön toimialaan ja samalla eri

edunsaajatahojen keskinäiset tuotonjakosuhteet. Jos lainsäädäntö ei tue johdonmukaista päätöksentekoa, heijastevaikutukset näkyvät myös rahapelien tuotoissa. Muuttuvassa toimintaympäristössä on olemassa uhka, että edunsaajien on vaikeaa tai jopa mahdotonta ennakoida jaettaviksi tulevia määriä ja suunnitella omaa toimintaansa.

Työryhmä on tunnistanut esitetyn huolen eri tuotealueiden elinvoimaisuuden säilyttämisestä. Tämä edellyttää mahdollisessa jatkotyöskentelyssä erityisen huomion kiinnittämistä esimerkiksi hevosurheilun rahoituksen turvaamiseen pitkällä aikajänteellä. Kansainvälisissä yhdistämiskäytöksissä on jälkikäteen tarkasteltuna voitu todeta ratkaisuja, jotka eivät ole olleet hevostoimialan intressien mukaisia. Vaikutusten arvioinneissa ja tehtävissä ratkaisuihin on nämä seikat otettava erityisesti huomioon. Yksittäisinä kysymyksinä tämä tarkoittaa esimerkiksi, miten taataan, että totopelien tuotekehitys saa riittävät resurssit niin, että ravit ilmiönä säilyttävät vetovoimansa. Lähtökohtaisesti asianomaisten kysymysten ratkaiseminen tulee olla osapuolia sitovalla tavalla kuvattuna ennen kuin yhden yhtiön mallin kokonaisvaikutuksia voidaan alan kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla arvioida. Hevosalan pelkona on, että yhden yhtiön mallissa kehityspanokset totopelaamiseen ja raviurheilun näkyvyyteen pienentyvät ja sitä kautta pelin ja urheilun vetovoima laskee. Ratkaisulla on vaikutusta koko hevostoimialan tulevaisuudelle.

Virkamiestyöryhmän toimeksiannon lähtökohtana ei ole ollut hallinnollisten säästöjen tarkastelu. Selvityksen yhteydessä on liitännäiskysymyksenä noussut esille, että mahdollisiin organisatorisiin yhdistämissä liittyviä erinäisiä kysymyksiä esimerkiksi integraatiokustannuksista sekä riskienhallinnasta.

Integraatioon liittyvien kustannuspaineiden rinnalla virkamiestyöryhmän työskentelyn aikana nousi esille myös erinäisiä yhdistämisestä saatavia käytännön hyötyjä, kuten tietotaidon laaja-alaisempi hyödyntäminen ja suuren yhtiön neuvotteluvoima hankinnoissa. Tällaiset kysymykset edellyttävät huolellista jatkovalmistelua.

Pelilyhteisöjen henkilökunnan työsuhteisiin liittyviin kysymyksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Mahdollisia henkilöstöratkaisuja tehtäessä on noudatettava hyvää henkilöstöpolitiikkaa.

#### **6.2.4.2 Veikkaus Oy:n ja RAY:n rahapelitoiminta yhdistetään**

Tässä vaihtoehdossa Fintoto Oy jäisi itsenäiseksi toimijaksi. Edellä kohdassa 6.2.4.1 todetut yhdistämishyödyt soveltuvat keskeisiltä osin myös tähän vaihtoehtoon. On tärkeää, että myös kahden toimijan järjestelmässä huolehdittaisiin siitä, että jatkossakin vältytään päällekkäisten pelien ja kilpailuasetelman ongelmalta. Tässä mallissa on myös otettava lähtökohdaksi se, että riippumatta rahapelejä toimeenpanevien yhteisöjen taloudellisista resursseista, rahapelipolitiikan yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisperusteisiin liittyvistä vaatimuksista, kuten valvonnan järjestelyistä ja sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisystä, on huolehdittava yhteismitallisesti.

### 6.2.4.3 Rahapeliyhteisöjen rahapelitoimintaa ei yhdistetä

Kolmen toimijan järjestelmä on historian saatossa ollut tuottava ja on onnistunut toteuttamaan yksinoikeusjärjestelmän asettamat vaatimukset pelihaittojen torjunnassa. Euroopan komissio on antanut suomalaisesta järjestelmästä myönteistä palautetta. Olennaisen tärkeää toimivan järjestelmän kannalta on se, että lainsäädäntö tukee viranomaisen päätöksentekokykyä. Jos edelleen halutaan säilyttää nykyinen kolmen toimijan järjestelmä, on hyväksyttävä se tosiasia, että ratkaisu rajoittaa pelitarjonnan kehittämistä.

Jos organisatorisiin muutoksiin ei päädytä, valvontaviranomaisen resursseja joudutaan edelleen kohdentamaan pelien päällekkäisyyden estämiseen. Arpajaislain vastaisen tarjonnan torjuminen edellyttää lisäresursointia.

Ratkaisu, jossa nykytila säilytetään, edellyttää joka tapauksessa toimintaympäristön ja peliteollisuuden kehittymisen huomioon ottamista lainsäädännössä. Johdonmukainen ja järjestelmällinen päätöksenteko edellyttää selkeää lainsäädäntöä. Tärkein selvitystyön toimeksiannon taustalla olevista kysymyksistä jää edelleen avoimeksi – miten määritellä, kenelle kuuluu mikäkin peli ja millä perusteella. Tämä tarkoittaa poliittisen päätöksenteon näkökulmasta, että lainvalmistelussa kysymys pelien erotettavuuden ongelmasta jatkuu.

Jos säädösvalmistelullisiin toimenpiteisiin ei ryhdytä, Suomen rahapeli politiikka muodostuu joukosta yksittäisiä päätöksiä. Hyvän hallinnon vaatimus viranomaistoiminnan ennakoitavuudesta ei parhaalla mahdollisella tavalla toteudu. Laventavalla laintulkinnalla markkinoille tuleva peli päätetään antaa jollekin peliyhteisöistä tai vaihtoehtoisesti katsotaan, että yksikään peliyhteisö ei voi toimeenpanna peliä. Ratkaisulla on kielteinen vaikutus peliyhteisöjen liiketoiminnan kehittämiseen ja täten kanavointiperiaatteen toteutumiseen. Yksi peliyhteisö luonnollisesti kulloinkin hyötyy yksittäisestä ratkaisusta, parhaassa tapauksessa saa tarjontaansa miljoonia tuottavan menestyspelin. Edunsaajien kannalta yksittäisellä ratkaisulla voi olla merkittäväkin taloudellinen vaikutus tuotonjakoa ajatellen.

Jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä ajantasaisen lainsäädännön ylläpitämisen tosiasiallinen mahdollisuus on myös seikka, joka tulee ottaa huomioon. Selvitystyön yhteydessä kuultujen peliyhteisöjen edustajien asiantuntija-arvion mukaan uutta pelituotekehitystä on vaikeaa arvioida edes kolmen vuoden aikajännteellä.

Laajempaan yksinoikeusjärjestelmää koskevana uhkana työryhmä toteaa, että sikäli kuin poliittisissa ratkaisussa päädytään jatkamaan kolmen toimijan mallilla, on vaara, että tulevaisuudessa yksinoikeusjärjestelmäämme uhkaa rapautuminen. Muut kuin arpajaislaissa tarkoitetut toimijat pystyvät kehittämään pelitarjontaansa houkuttelevammaksi ja kanavointi yksinoikeusjärjestelmän mukaiseen rahapelaamiseen vaarantuu.

## 6.3 Esitys rahapeli-toiminnan järjestämiseksi

Ottaen huomioon asiassa esitetyt selvitykset ja näkemykset kokonaisuudessaan, työryhmä katsoo, että rahapeliyhteisöjä koskevien vaihtoehtoisten ratkaisumallien vaihtoehtoisissa 6.2.4.1 (kaikkien peliyhteisöjen rahapeli-toiminta yhdistetään) ja 6.2.4.2 (Veikkaus Oy:n ja RAY:n rahapeli-toiminta yhdistetään) toimintaympäristön muutoksen aiheuttamat uhkakuvat voidaan torjua parhaiten sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Rahapelaamiseen liittyy yksilötason riskejä ja pelaamisen suuren suosion myötä haittavaikutukset heijastuvat myös pelaajan läheisiin ja laajemmin koko yhteiskuntaan. Työryhmä pitää keskeisenä, että rahapelaamiseen kytkeytyviä haittoja tulee ehkäistä entistä tehokkaammin.

Fintoto Oy:n rahapeli-toiminnan mahdollisen yhdistämisen vaikutuksiin hevosalalle tulee kiinnittää jatkotyöskentelyssä erityistä huomiota. Tämä edellyttää, että maa- ja metsätalousministeriön johdolla käynnistetään erillinen lisäselvitys siitä, miten hevosalan tulevaisuus voidaan mahdollisessa yhden toimijan mallissa turvata.

### 6.3.1 Muut rahapelijärjestelmään liittyvät esitykset

Rahapeli-poliittisten tavoitteiden turvaamiseksi on keskeistä, että omistajaohjaus, valvontaviranomainen ja säädösvalmistelu pidetään edelleen erillään ja turvataan riittävät resurssit.

Työryhmä esittää, että perustettavan yhtiön omistajaohjauksesta vastaisi valtioneuvoston kanslia.

Edunsaajatyöryhmässä on lisäksi noussut esille tarve muodostaa mahdollisesti perustettavan uuden yhtiön hallintorakenteeseen kytkettävä Veikkaus Oy:n nykyistä hallintoneuvostoa vastaava elin.

Yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisperusteiden ylläpitämiseksi on tarpeen koordinoita ja yhteensovittaa erilaisia tavoitteita. Tämä edellyttää sisäministeriön yhteyteen perustettavaa asiantuntijaelintä, joka tukee myös säädösvalmistelua.

Rahapeli-toimeenpanon valvonta tulisi siirtää Poliisihallituksesta sisäministeriön poliisiosaston alaisuuteen. Muutoksessa tulee varmistaa valvonnan itsenäisyys ja riippumattomuus. Samalla valvonnan resursseja tulisi lisätä. Valvovan viranomaisen on kyettävä puuttumaan nykyistä tehokkaammin arpajaislain vastaiseen pelitoimintaan.

Rahapeli-toottojen käyttö nykyisiin yleishyödyllisiin käyttötarkoituksiin säilytetään. Edunsaajille tulevasta jakosuhteesta tulisi säätää uudella tuotonjakolailla, jossa rahapeliyhteisöjen liikevoitto kolmelta viimeksi kuluneelta vuodelta muodostaisi selkeän perustan lainsäädännölle. Tuotonjakolailla säädettäisiin muun ohella edunsaajaryhmien keskinäisestä jakosuhteesta, joka edunsaajaryhmän näkemyksen mukaan tulee olla seuraava: Veikkaus Oy:n nykyiset edunsaajaryhmät 53 %, RAY:n nykyiset edunsaajaryhmät 43 % ja Fintoto Oy:n nykyiset edunsaajaryhmät 4 %. Tuotonjakolailla ei myöskään muutettaisi veikkausvoittovaroista jaettavien avustuksia saavien

yleishyödyllisten tarkoitusten keskinäistä jakosuhdetta siinäkin tapauksessa, että veikkausvoittovarojen jakosuhteista säädettäisiin uudella tuotonjakolailla.

Edunsaajat tulisi kytkeä rahapeliuotoista annettavista avustuksista päätettäessä kiinteäksi osaksi tuotonjakoministeriöiden päätöksentekoa.

Tämän selvityksen perusteella tehtävät linjaukset edellyttävät jatkovalmistelua. Työryhmä pitää tärkeänä, että myös tulevassa valmistelussa varmistetaan eri intressitahojen näkemysten huomioonottaminen.



## SUOMALAISEN RAHAPELIJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN – VAIHTOEHTOISET MALLIT

### 1. Rahapelihanke – tehtävät ja organisointi

Sisäasianministeriö asetti 23.1.2015 selvityshankkeen, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus suomalaisen rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisista ratkaisumalleista. Selvityksen lähtökohtana on, että rahapelijärjestelmämme perustuu jatkossakin yksinoikeusjärjestelmään ja esitettävät ratkaisut turvaavat edunsaajien aseman. Selvityksen tulee sisältää muun muassa omistajaohjaukseen ja rahapelivalvonnan organisointiin liittyvät ehdotukset.

Osana hankkeen organisointia Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastaa rahapeliyhteisöjen organisointiin liittyvästä yhteisöoikeudellisesta selvityksestä, joka laaditaan tarvittavin osin yhteistyössä rahapeliyhteisöjen kanssa. Annetun ohjauksen mukaan VNK on selvittänyt kahta mallia: yhden ja kahden peliyhteisön mallia. Tarkoituksenmukaisena pidettiin, että organisatorisista vaihtoehdoista tehdään taloudellisena analyysinä ulkopuolinen, neutraali selvitys. Selvityksen tekemisestä VNK teki sopimuksen NAG Oy:n kanssa, joka toteutti 2010 samaa kysymystä käsitelleen Oskari-selvityksen.

### 2. Vaihtoehtoiset mallit

NAG sai omistajaohjausosaston saaman ohjauksen mukaan selvitettäväkseen kaksi mallia:

- kaikkien kolmen peliyhteisön yhdistämisen;
- Veikkaus Oy:n ja RAY:n yhdistämisen, jolloin Fintoto Oy jäisi itsenäiseksi toimijaksi.

### 3. Ulkopuolinen selvitys – johtopäätökset

- NAG:n selvitys on kattanut seuraavat asiakokonaisuudet:
  - selvityksen tausta ja tavoitteet
  - Suomen rahapelimarkkina ja keskeiset muutosvoimat
  - vaihtoehtoiset rakennemallit ja niiden taloudellinen tarkastelu
  - suositus rahapeliyhtiöiden uudesta rakennemallista
  - alustavat tekniset toteutusvaihtoehdot
- Selvityksen johtopäätökset ovat seuraavat:
  - vuotuiset merkittävät kustannussynergiat
  - vuotuiset merkittävät liikevaihtosynergiat: markkinamahdollisuuksien parempi hyödyntäminen
  - investointien tehokkuus: kanavariippumattomien järjestelmien päällekkäisten investointien välttäminen



- pääomien kertaluonteinen vapauttamispotentiaali: 1) omavaraisuusastetta laskemalla satoja miljoonia euroja; 2) yhden pääkonttorin myynti
  - hallinnolliset ja yhteiskunnalliset edut (valvonnan, ohjauksen ja avustustenjaon selkiyttäminen)
  - saavutettavat hyödyt kertyvät 1-3 vuoden aikana
  - valvonta- ja ohjausmallin suunnittelu tulee nivoa tiiviiksi osaksi kokonaisuutta.
- NAG:n suositus uudesta rakennemallista:
    - taloudellisten synergioiden näkökulmasta mallien välillä ei merkittävää eroa – tuoterajapintaasteiden ratkaiseminen (sähköiset kanavat) merkittävin yhden yhtiön mallia puoltava tekijä;
    - valvonnan, ohjauksen ja tuottojen koordinoinnin selkeyttäminen voi puoltaa yhden yhtiön mallia;
    - pelaamisen haittojen ehkäisyn näkökulmasta ei todennäköisesti merkittävää eroa;
    - omistusrakenteet huomioon ottaen kahden yhtiön malli helpompi toteuttaa.
      - ➔ NAG: kahden yhtiön malli olisi omistusrakenteet huomioon ottaen helpompi toteuttaa – myös suurin osa synergioista saavutettaisiin.

#### **4. Toteuttamisaikataulu**

Molempien vaihtoehtojen tekniset toteutusaikataulut on NAG:n selvityksessä arvioitu ottamatta kantaa kunkin toimijan omien päätösprosessien viiveiden ja poliittisen päätöksenteon rytmityksen aikatauluihin. Sekä yhden yhtiön että kahden yhtiön malli ovat teknisesti läpivietävissä kolmen kuukauden kuluessa.

Yhden yhtiön malli toteutettaisiin samanaikaisesti tai kahdessa vaiheessa liiketoimintasiirrolla tai liiketoimintakaupalla, jossa Fintoto Oy liittyisi syntyneeseen yhtiöön myöhemmin. Vaiheistetussa vaihtoehdossa aikataulu vahvistettaisiin erikseen.

#### **5. Omistajaohjausosaston arvio ratkaisuun vaikuttavista perusteista**

- 5.1. Hankkeen lähtökohdaksi on asetettu rahapelijärjestelmämme säilyminen jatkossakin yksinoikeusjärjestelmänä. Edunsaajien asema on turvattava. Lähtökohtien varmistaminen muuttuneessa ja muuttuvassa toimintaympäristössä edellyttää rahapelijärjestelmältä maksimaalista selkeyttä.
- 5.2. Ulkopuolinen selvitys osoittaa, että peliyhteisöjen yhdistämisellä on saavutettavissa merkittäviä taloudellisia hyötyjä, jotka voidaan kanavoida niin pelihaittojen ehkäisemiseen kuin edunsaajien hyväksi. Suurin osa taloudellisista hyödyistä syntyy kahden suurimman peliyhteisön yhdistämisestä.
- 5.3. Omistajaohjausosasto toteaa omana arvionaan, että yhdistämisestä saatavat taloudelliset hyödyt ovat merkittävät, mutta niitä taloudellisesti vieläkin merkittävämpiä ovat:

- online-pelimarkkinasta yhdistyneen toimijan tuotekehityksellä saatavissa olevat lisätuotot; taikka toisaalta
  - pelikehityksen nykytilanteessa estyessä taikka monopolin vaarantuessa siellä menetettävissä olevat taloudelliset arvot.
- 5.4. Ratkaisuehdotusta arvioidessaan omistajaohjausosasto on lisäksi ottanut erityisesti huomioon, että:
- nykymalli ei pelimarkkinan kehittyessä turvaa kestävästi monopolin ylläpitämisen regulatiivisia edellytyksiä ja kahden toimijan malli jättää samoja ongelmia jäljelle;
  - kaikkien yhteisöjen yhdistäminen mahdollistaa parhaiten toiminnan kehittämisen, tehokkaan valvonnan, tehokkaan ohjauksen ja tuottojen koordinoinnin sekä erityisesti oleellisen menestymisen online –markkinoilla.

## **6. Omistajaohjausosaston ehdotus toteutukseksi**

Edellä olevan perusteella omistajaohjausosasto ehdottaa, että peliyhteisöjä koskevat jatkopäätökset ja jatkovalmistelu tehdään yhden peliyhteisön mallin pohjalta seuraavasti:

- 1) Valtio perustaa työnimellä ”Suomen Pelit Oy” uuden yhtiön, josta tulee legaalimonopolin yksinomainen toimija
- 2) Suomen Pelit Oy saa apporttina Veikkauksen koko liiketoiminnan ja ostaa erikseen sovittavin ehdoin RAY:n koko liiketoiminnan (toteutetaan heti perustamisen ja mahdollisesti tarvittavien säädösmuutosten jälkeen)
- 3) Suomen Pelit Oy ostaa erikseen sovittavin ehdoin Fintoton koko liiketoiminnan mahdollisesti sovittavan siirtymäajan jälkeen.

Järjestelyssä Suomen valtiosta tulisi Suomen Pelit Oy:n ainoa omistaja. Liiketoimintakauppojen kauppahinnat voitaisiin maksaa joko kerralla tai sopia pitkällä ajalla osissa maksettaviksi. Molemmissa tapauksissa edunsaajien tulovirta voidaan pitää tasaisena. Tulovirta voidaan tasata esimerkiksi kauppahinnan rahastoinnin kautta ja ottaa huomioon vuosittaisessa tuotonjaossa. Toisaalta kauppahinnan vaikutus Suomen Pelit Oy:ltä saatavissa olevaan tuloutukseen voitaisiin tarvittaessa tasata yhtiön taseen kevennyksen kautta.

## **7. Omistajaohjauksen järjestäminen**

Rahapeliyhteisöjen toimintakentässä on runsaasti eri toimijoita: kilpailijat, valvojat, edunsaajat ja omistajaohjaus. Kokonaisuudessa on samankin toiminnon sisällä useita toimijoita. Nyt ehdotettava peliyhteisöjen yhdistäminen antaa edellytykset roolien selkiinnyttämiselle omistajaohjauksessa.

Uuden toimijan tehokas, monopolin ylläpitämisen turvaava malli edellyttää yhtenäistä, tehokasta omistajaohjausta, joka on erillään rahanjakomekanismista. Uuden yhtiön tehtävänä on parhaalla mahdollisella taloudellisella tehokkuudella synnyttää resurssit niin pelihaittojen ehkäisyyn kuin edunsaajien hyväksi. Tämän toteutuminen edellyttää yhtä omistajaohjausmekanismia eikä hajautuneiden ja ristikkäisten

vaikutusmekanismien rakentamista. Erityiset intressit ja niiden turvaaminen liittyvät rahanjakomekanismiin, eivät omistajaohjaukseen.

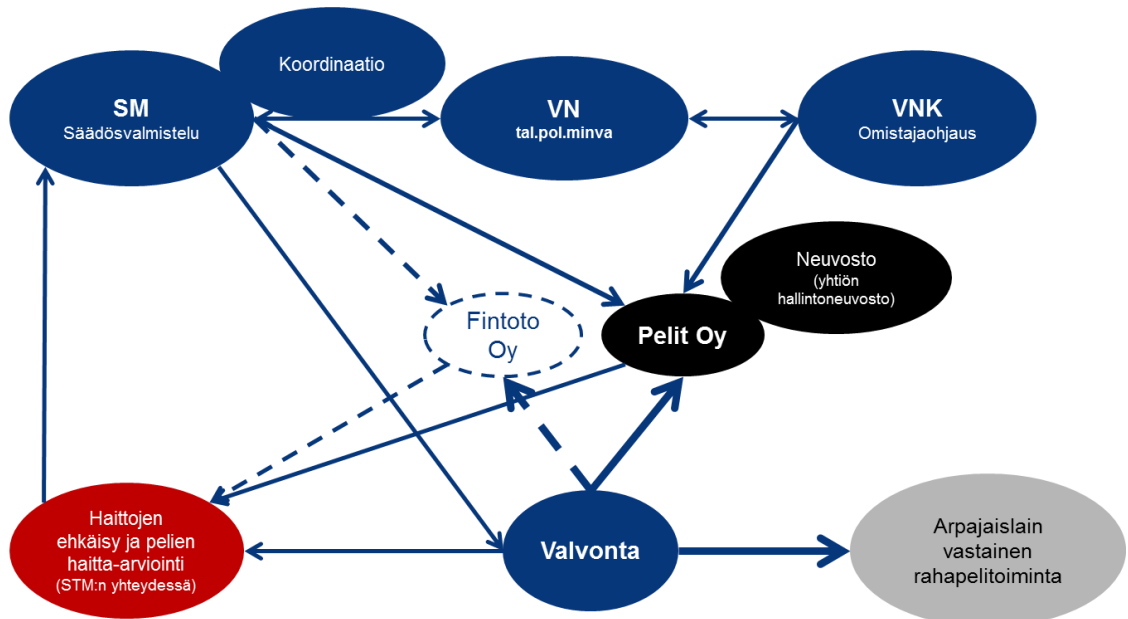
Yhdistynyt yhtiö olisi nykyluokituksen mukaan valtion erityistehtäväyhtiö, jonka neutraalina omistajaohjaajana toimisi luontevasti Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto niistä lähtökohdista, joita lainsäädäntö, talouspoliittinen ministerivaliokunta tai laajempi parlamentaarinen kannanotto ohjaukselle mahdollisesti asettaisi. Valtiolla olisi pelimonopolin ylläpitoon liittyvän erityistehtävän toteutumiseksi erityisen vahva strateginen intressi säilyä yhtiön omistajana.

VNK:n omistajaohjauksessa turvattaisiin kokonaisresurssin syntyminen niin pelihaittojen ehkäisyyn kuin maksimaalisen tuoton kanavoimiseksi rahanjakomekanismiin. Tuoton syntymistä ohjattaisiin normaalina liiketaloudellisena omistajaohjauksena erillään etuuksien jakomekanismista, jonka määrittelyyn, edunsaajien edustukseen tai poliittiseen edustukseen omistajaohjausosasto ei ota kantaa. Tuoton kanavointitapa rahanjakomekanismiin määriteltäisiin yhtiön ja omistajaohjauksen ulkopuolelta rahanjakomekanismia koskevissa säädöksissä.

Pelihaittojen ehkäisyssä yhtiö voisi olla toimijana esimerkiksi teknisten valvontajärjestelmien ylläpitäjänä siten kuin säädöksillä määrätään.

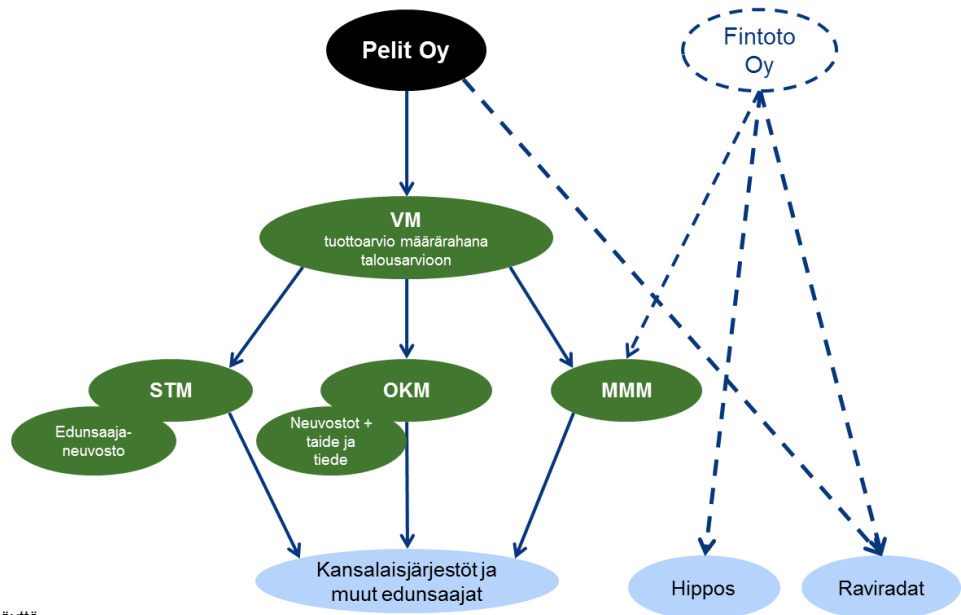
Yhdistetyn yhtiön normaali liiketaloudellinen ohjaus tarkoittaisi yhtiön ammattimaista johtamista ja hallitusrakennetta. Yhtiön toiminnan kytkentä intressiryhmiin voitaisiin toteuttaa erillisen neuvottelukunnan kautta. Talouspoliittinen ministerivaliokunta voisi tarvittaessa antaa omistajaohjauksesta vastaavalle ministerille toimiohjeen osingosta päättävää yhtiökokousta varten.

**Liite 2: Jatkovalmistelussa määriteltävät roolit ja toimijasuhteet; ohjaus ja valvonta**



Sininen = Ohjaus ja valvonta  
 Punainen = Sosiaalisten ja terveydellisten haittojen arviointi

### Liite 3: Jatkovalmistelussa määriteltävät roolit ja toimijasuhteet; tuotonjako ja tuottojen käyttö



Vihreä = Tuotonjako  
Vaaleansininen = Tuottojen käyttö

