

**Täydentävä lausuma rahapelijärjestelmähankkeen (SM053:00/2023) työryhmän mietintöön**

Työryhmän mietinnön mukaan Veikkaus-konserni tarjoaisi jatkossa sekä sen yksinoikeuteen jääviä että lisensijärjestelmään siirtyviä rahapelejä. Kilpaillun markkinan toiminnot ja yksinoikeuteen jäävät toiminnot on kuitenkin eriytetävä erillisiin tytäryhtiöihin ja näiden väliset taloudelliset suhteet on järjestettävä markkinaehtoisesti.<sup>1</sup> Yksinoikeuteen jäävien peliryhmien yksinoikeus perustuisi Veikkaukselle kymmeneksi vuodeksi myönnettävään toimilupaan, josta Veikkaus maksaisi valtiolle markkinaehtoiseksi katsottavan korvauksen. Maksulla pyritään varmistamaan, ettei Veikkaus saa sille myönnetyn yksinoikeuden seurauksena EU:n valtioneuvoston päätöksen kieltämää kilpailua vääristävää taloudellista etua.<sup>2</sup>

Katson, että kaavailtu konsernirakenne voi johtaa kilpailun vääristymiseen lisensijärjestelmän alaisissa rahapeleissä. Konsernirakenteen ei voida katsoa synnyttävän sellaisia hyötyjä, joka perustelisi sen sallimista.

Mietinnön mukainen yksinoikeustoimiluvasta maksettava maksu ei puolestaan varmista sitä, ettei Veikkaukselle voisi kertyä yksinoikeuden mahdollistamaa ylituottoa. Lainsäädäntöön on välttämätöntä lisätä mekanismi, jolla yksinoikeustoimijan maksuja voidaan korottaa, jos nettopelituotot arvioidaan alakanttiin.

Lisäksi katson, ettei esitetty sääntelykokonaisuus tule todennäköisesti johtamaan hallituksen asettamaan tavoitteeseen pelihaittojen vähentämisestä. Sääntelyyn tulisi lisätä pelihaittojen vähentämistä tukevia elementtejä, kuten koko järjestelmää koskevat kulutusrajat. Mikäli myöhemmin näyttää siltä, pelihaitat ala tavoitteiden mukaisesti vähentyä, voitaisiin esimerkiksi kulutusrajoille asettaa enimmäisrajat ja rahapelien markkinointia rajoittaa esitettyä tiukemmin.

Perustelen seuraavassa näkemyksiäni tarkemmin.

**1. Veikkauksen yhtiö rakenne ja yksinoikeustoimiluvasta perittävän maksun määrittäminen**

Mietinnön perusteella Veikkaus-konserni tarjoaisi jatkossa yksinoikeuden puitteissa raha-arpajaisia ja veikkauspelejä, fyysisiä rahapeliautomaatti- ja kasinopelejä ja totopelejä. Lisäksi konserni tarjoaisi lisensijärjestelmään siirtyviä rahapelejä, kuten vedonlyöntiä sekä sähköisesti välitettäviä rahapeliautomaatti- ja kasinopelejä.

<sup>1</sup> Ks. erityisesti ehdotetun rahapelilain 8.2 § sekä mietinnön luku 4.2, kohta "Toimilupaan perustuva yksinoikeus ja Veikkaus-konserni" ja luku 5.1.5.

<sup>2</sup> Ks. erityisesti ehdotetun rahapelilain 19 § ja sen säännöskohtaiset perustelut.

Markkinoita kilpailulle avattaessa on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että markkinalle syntyy tasapuolinen kilpailuasetelma. Markkinalla toimintaa jatkavalla entisellä monopoliyhtiöllä saattaa olla sellaisia yksinoikeusasemasta kumpuavia etuja, joita markkinalle tulevat uudet yhtiöt eivät ole voineet eivätkä voi tulevaisuudessakaan saavuttaa. Erityisesti kytkökset Veikkauksen kilpailuilla markkinoilla toimivan osan ja yksinoikeuden puitteissa toimivan osan välillä saattavat vääristää kilpaillulla lisenssimarkkinalla. Järjestelyyn liittyy riski siitä, että Veikkauksen kilpaillun markkinan toiminnot saavat sellaista yksinoikeusmarkkinalla toimimisesta kumpuavaa etua, jota muut kilpaillulla markkinalla toimivat yhtiöt eivät voi saada. Tällaisia etuja voivat olla esimerkiksi kilpaillun markkinan toimintojen tukeminen yksinoikeustoiminnasta kertyneillä ylisuurilla voitoilla tai yksinoikeustoiminnan resurssien hyödyntäminen.

Menettelyt, jotka vääristävät kilpailulle avatun markkinan kilpailuolosuhteita, ovat myös oikeudellisesti ongelmallisia. Menettelyt voivat olla ongelmallisia erityisesti seuraavien säännösten näkökulmasta:

- *SEUT 102 ja 106 artiklat:* Jäsenvaltio rikkoo Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 102 ja 106 artikloja, jos se saa toimenpiteellään aikaan tilanteen, jossa yksin- tai etuoikeuden saanut yritys väistämättä syyllystyy määräävän markkina-asemansa väärinkäyttöön käyttämällä sille myönnettyjä etuoikeuksia, tai jos nämä oikeudet ovat omiaan johtamaan tilanteeseen, jossa yritys käyttää asemaansa väärin. SEUT 102 ja 106 artiklan rikkomiseen riittää siis jo se, että valtion toimenpiteellä luodaan määräävän markkina-aseman väärinkäytön vaara. Varsinaista väärinkäyttöä ei edellytetä.
- *SEUT 107(1) artikla:* SEUT 107 artiklan 1 kohta kieltää lähtökohtaisesti yrityksille myönnettävät valtiontuet. Valtion toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee.
- *Kansallinen kilpailuneutraliteettisääntely:* Kilpailulain (948/2011) 4 a luvun kilpailuneutraliteettisäännösten perusteella KKV voi puuttua julkisyhteisön (ml. valtion) toiminnan rakenteeseen tai menettelyihin, jotka vääristävät tai ovat omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla taikka estävät tai ovat omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä. Sääntelyn tarkoituksena on turvata tasapuoliset kilpailuedellytykset julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kilpailuedellytysten tasapuolisuutta voivat vaarantaa esimerkiksi julkisomistajan tarjoama edullinen rahoitus, kaupallisen ja muun toiminnan välinen ristisubventio tai julkisen toiminnan tietovarantojen hyödyntäminen kaupallisessa toiminnassa. Edun käsite on sääntelyssä laaja, eli kilpailua vääristäväksi eduksi voidaan katsoa missä tahansa muodossa ilmenevä etu. Uudistuksen lähtökohtana tulee siten olla, ettei kilpailluilla markkinoilla toimiva Veikkauksen tytäryhtiö saa etua julkisesta omistuksestaan tai hyödy toiminnassaan sisaryhtiön yksinoikeusasemaan kytkeytyvistä eduista.

Veikkauksen kilpailuilla markkinoilla toimivan osan ja yksinoikeuden puitteissa toimivan osan sijoittaminen samaan konserniin lisää riskiä kilpailun vääristymisestä kilpaillulla markkinalla. Konsernirakenne mahdollistaa lähtökohtaisesti yksioikeustoiminnan tuottojen käytön kilpailuilla markkinoilla tapahtuvaan toimintaan. Tuloksenjärjestely konsernin sisällä on mahdollista esimerkiksi konserniavustuksen avulla. Konsernirakenne myös mahdollistaa sen, että yksinoikeustoiminnassa ja kilpaillun markkinan toiminnassa hyödynnetään yhteisiä resursseja, kuten brändiä, markkinointia, asiakastietoja, innovaatioita ja tekijänoikeuksia. Mietinnön luvussa 5.1.5 yhteisten resurssien käytön mahdollisuus mainitaan perusteluna sille, miksi Veikkauksen omistajaohjauksesta vastaava valtioneuvoston kanslia pitää konsernirakennetta tarkoituksenmukaisimpana ratkaisuna.

Useissa Euroopan maissa, joissa rahapelimarkkinat on osin avattu kilpailulle ja osin jätetty yksinoikeuteen, ja joissa kilpaillun markkinan pelejä ja yksinoikeuteen jätettyjä pelejä tarjotaan samasta yhtiöstä, on tunnistettu järjestelyyn liittyviä ongelmia kilpailun toimivuuden näkökulmasta. Useassa maassa on myös tehty toimenpiteitä, jotka rajoittavat mahdollisuuksia hyödyntää yksinoikeustoiminnasta saatavia etuja kilpaillulla markkinalla:

- Ruotsissa valtionyhtiö Svenska Spelin yksinoikeusmarkkinalla tapahtuvat toiminnot ja kilpaillun markkinan toiminnot on erotettu erillisiin tytäryhtiöihin ja yhtiöllä on uudelleensäätelyn jälkeen erilliset asiakastietokannat, pelitilit, verkkosivut ja tietotekniikkajärjestelmät, sisäinen organisaatio, sekä omat yhtiökumppanit ja transaktiovirrat. Ruotsissa on myös tarkennettu markkinointisääntöjä siten, että yksinoikeustoimintojen ja kilpaillun markkinan toimintojen ristiinmarkkinointia rajoitetaan.<sup>3</sup>
- Tanskassa yksinoikeusyhtiö Danske Lotteri Spil A/S:n toimilupaan on asetettu ehtoja, joiden mukaan se saa markkinoida ainoastaan yksinoikeuden piirissä olevia pelejä, ja että yksinoikeuspeleihin ja lisensipeleihin tarvitaan erilliset pelitilit, eikä varoja saa siirtää pelitilien välillä. Danske Spil A/S:n tytäryhtiöiden välisten transaktioiden tulee myös olla markkinaehtoisia ja kaikkien tytäryhtiöiden välisten sopimusten ja transaktioiden tulee olla dokumentoitavissa.<sup>4</sup> Danske Spilin monopolimarkkinalla tekemä voitto tuloutetaan valtiolle ja jaetaan lainsäädännössä vahvistettujen jakoperiaatteiden mukaisesti esimerkiksi urheilun ja yleishyödylliseen toiminnan rahoittamiseen.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Statens Offentliga Utredningar (2020). Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden. SOU 2020/77. Saatavilla osoitteessa <https://www.regeringen.se/contentassets/4942818c09e14ab280d360ed3f1bbc64/okat-skydd-och-starkt-reglering-pa-den-omreglerade-spelmarknaden-sou-202077.pdf>. Ks. erityisesti raportin luku 5.

<sup>4</sup> Danske Lotteri Spil A/S:lle vuonna 2023 myönnetty toimilupa on saatavilla osoitteessa: [https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2023-03/Tilladelse%20til%20udbud%20af%20lotteri%20af%2015.%20marts%202023\\_0.pdf](https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2023-03/Tilladelse%20til%20udbud%20af%20lotteri%20af%2015.%20marts%202023_0.pdf). Danske Lotteri Spil A/S:n toimiluvassa on ollut vastaavia ehtoja vuodesta 2017 alkaen.

<sup>5</sup> Jakoperusteista säädetään laissa Lov om udlodning af overskud og udbytte fra lotteri (LOV nr 1532 af 19/12/2017). Saatavilla osoitteessa <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/1532>.

- Ranskassa La Française des Jeux (FDJ) ja ZEturf Group -nimisten rahapeliyhtiöiden välinen yrityskauppa hyväksyttiin ehdollisena. Kaupan vaikutuksia arvioidessaan Ranskan kilpailuviranomainen katsoi, että yhteenliittymä saattaa pyrkiä hyödyntämään asemaansa yksinoikeusmarkkinalla rajoittaakseen kilpailua kilpailulle avattujen pelien markkinalla. Ongelmana pidettiin mm. sitä, että monopolimarkkinan pelien pelaajille saatetaan markkinoida ja tarjota kilpaillun markkinan pelejä yhdeltä pelitililtä. Kilpailuviranomainen asetti kaupan hyväksymisen ehdoksi 20 vuoden sitoumukset, jonka mukaan monopolitoiminnot ja kilpaillun markkinan toiminnot piti erottaa toisistaan siten, että eri toiminnoilla on erilliset internetsivut ja mobiilisovellukset, erilliset asiakastilit ja erilliset asiakastietokannat. FDJ ei saa myöskään markkinoida kilpaillun markkinan pelejä myyntipisteissä tai online-arvontapeliä asiakkaille.<sup>6</sup>

Myös Suomen tulevaan rahapelisääntelyyn on tulossa elementtejä, jotka vähentävät riskiä siitä, että Veikkaus saa kilpaillulla markkinalla toimiessaan etua yksinoikeuteen jätettyjen pelien tarjoamisesta. Ehdotetun sääntelyn mukaan toiminnot olisi eriytettävä erillisiin yhtiöihin ja yhtiöiden välisen taloudellisten suhteiden tulisi olla markkinaehtoisia. Yksinoikeuteen jäävien toimintojen ja muuhun liiketoimintaan liittyvien toimintojen asiakasrekisterit ja pelitilit on myös pidettävä erillään.<sup>7</sup> Veikkauksen olisi myös maksettava yksinoikeustoimiluvastaan maksu, jonka tarkoituksena on leikata sille yksinoikeuden mahdollistama ylituotto ja siten ehkäistä sen valuminen kilpailijain markkinoiden toimintoihin.<sup>8</sup>

Vaikka edellä kuvattuja menettelyjä voidaan pitää sinänsä kannatettavina ja oikeasuuntaisina, ei niiden voida katsoa riittävästi ehkäisevän kilpailun vääristymisen riskiä. Erityisen ongelmallisena voidaan pitää sitä, miten yksinoikeustoimiluvasta perittävän maksun suuruus säädösehdotuksen mukaan määräytyy. Ehdotuksen mukaan yksinoikeustoimiluvan haltija maksaa valtiolle peruskorvauksen, jonka määrä vastaa yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantavien rahapeliä arvioituja nettopelituottoja koko toimiluvan voimassaoloajalta, vähennettynä kyseisen toimiluvan nojalla harjoitetun rahapeliteoiminnan kohtuulliseksi katsottavalla tuotolla. Lisäksi yksinoikeustoimiluvan haltija maksaisi vuotuisen maksun, joka perustuisi edeltävän vuoden toteutuneisiin pelikatteisiin. Vuotuista maksua voidaan alentaa, jos osoittautuu, ettei yksinoikeuden alaisesta rahapeliteoiminnasta ole kyseisellä maksutasolla saatavissa kohtuulliseksi katsottavaa tuottoa.<sup>9</sup>

Yksinoikeustoimiluvan alaisten pelien tuottojen luotettava arviointi kymmenen vuotta etukäteen on äärimmäisen vaikeaa, ellei mahdotonta. Yksinoikeustoimiluvasta perittävän maksun sitominen arviointeihin nettopelituottoihin

---

<sup>6</sup> Ranskan kilpailuviranomaisen ranskankielinen päätös ja sitä koskeva englanninkielinen tiedote on saatavilla osoitteessa <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/en/press-release/takeover-zeturf-la-francaise-des-jeux-autorite-makes-transaction-conditional>.

<sup>7</sup> Ehdotetun rahapelilain 8.2 §.

<sup>8</sup> Ks. erityisesti ehdotetun rahapelilain 19 § ja sen säännöskohtaiset perustelut.

<sup>9</sup> Ehdotetun rahapelilain 19 § ja sen säännöskohtaiset perustelut.

tarkoittaa käytännössä sitä, ettei maksua ole mahdollista luotettavasti määrittää siten, että se toisaalta mahdollistaisi yksinoikeustoimiluvan haltijalle kohtuulliseksi katsottavan tuoton ja toisaalta leikkaisi yksinoikeuden mahdollistamat ylituotot. Säädösehdotukseen sisältyvää vuotuista maksua olisi mahdollista alentaa, jos nettopelituotot olisi alun perin arvioitu yläkanttiin, eikä kohtuullisen tuoton tekeminen olisi mahdollista etukäteen määritetyllä maksutasolla. Säädösehdotukseen ei kuitenkaan sisälly mitään mekanismeja korottaa yksinoikeustoimiluvan haltijalta perittäviä maksuja, jos nettopelituotot on alun perin arvioitu alakanttiin ja yksinoikeustoimiluvan haltija pystyy todellisuudessa saamaan tuottoja, jotka ylittävät kohtuulliseksi katsottavan tason. Säädösehdotukseen ei siten sisällä mitään keinoa, jolla voitaisiin varmistaa, ettei yksinoikeustoimiluvan haltijalle jää yksinoikeuden mahdollistamaa ylituottoa. Ehdotuksella ei siten voi olla sellaisia vaikutuksia, joita sillä mietinnön mukaan tavoitellaan<sup>10</sup>, ellei maksutasoa onnistuta määrittämään etukäteen oikealle tasolle.

Yksinoikeustoimiluvasta maksettavaa korvausta koskevassa pykäläehdotuksessa tai sen säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole tarkasti kuvattu, miten korvauksen suuruus tulisi käytännössä määrittää. Mietintöön ei sisälly minäkäänlaista kuvausta siitä, miten nettopelituotot tulisi arvioida. Esityksessä ei ole myöskään kriteereitä sille, kuinka suuren osan edeltävän vuoden pelikatteesta yksinoikeustoimiluvan haltijan olisi maksettava vuotuisena korvauksena. Mietinnössä ei myöskään kuvata, miten kohtuulliseksi katsottavat tuotot tulisi määrittää tai mitkä kustannukset voidaan ottaa huomioon, kun tuoton kohtuullisuutta arvioidaan ja määritetään. Säädösehdotus jättää valtioneuvostolle käytännössä hyvin vapaat kädet määrittää yksinoikeustoimiluvasta perittävän korvauksen suuruus. Säädösehdotuksen ei voida katsoa riittävällä tavalla varmistavan sitä, ettei yksinoikeustoimiluvan haltijalle jää yksinoikeuden mahdollistamaa ylituottoa.

Konsernirakenteessa toimittaessa on olemassa merkittävä riski siitä, että kertyneitä ylituottoja käytetään Veikkaus-konsernin muiden toimintojen rahoittamiseen. Tällainen asetelma on ongelmallinen sekä EU:n kilpailuoikeuden että kansallisen kilpailuneutraaliteettisäätelyn näkökulmasta. Säätelyyn on välttämätöntä sisällyttää nykyistä tarkemmat kriteerit yksinoikeustoimiluvasta suoritettavan korvauksen suuruuden määrittämiselle ja lisätä mekanismi, jossa maksutasoa on mahdollista jälkikäteen korottaa, jos osoittautuu, että pelituotot on etukäteen arvioitu alakanttiin ja yksinoikeustoimiluvan haltijalle kertyy yksinoikeuden mahdollistamaa ylituottoa. Tällaiset lisäykset ovat välttämättömiä etenkin siinä tilanteessa, jos yksinoikeuden alaisia pelejä tarjotaan yhtiöstä, joka kuuluu samaan konserniin kilpaillun markkinan pelejä tarjoavan yhtiön kanssa.

Vaikka säädösehdotuksessa edellytetään, että yksinoikeuspeleihin ja kilpailun markkinan peleihin tarvitaan erilliset pelitilit ja että yksinoikeustoimiluvan haltijan asiakasrekisterit on pidettävä muusta toiminnasta erillään, mahdollistaa konsernirakenne edelleen useita menettelyjä, joissa Veikkaus-konsernin

---

<sup>10</sup> Mietinnön mukaan "[s]äättämällä erityisesti korvauksesta pyritään varmistamaan, ettei yksinoikeuden haltija saa sille myönnetyn yksinoikeuden seurauksena EU:n valtioneuvoston säätelyn piiriin kuuluvaa kilpailua vääristävää taloudellista etua".

kilpaillun markkinan toiminnot hyötyvät sen toiminnasta yksinoikeusmarkkinalla. Säädösehdotus ei esimerkiksi kiellä yhteismarkkinointia tai yhteisen brändin käyttöä. Veikkaus on hyvin tunnettu brändi, jolla on vuosikymmenten aikana hankittu vahva asema Suomen markkinalla. Sääntely jättää myös mahdollisuuden yhteisten resurssien hyödyntämiselle. Vaikka säädösehdotus edellyttää, että yksinoikeustoimiluvan haltijan ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden väliset taloudelliset suhteet on järjestettävä markkinaehtoisesti, on mahdollisesti useita tilanteita, joissa yhtiöiden välisille transaktioille ei ole luotettavasti määritettävissä markkinaehtoista hintaa. Siten edellytystä taloudellisten suhteiden markkinaehtoisuudesta voi olla käytännössä vaikea valvoa.

Kaikista parhaiten riskiä kilpailun vääristymisestä voitaisiin ehkäistä, jos yksinoikeuden piiriin jääviä pelejä ja kilpaillun markkinan pelejä tarjoavat yhtiöt eivät kuuluisi samaan konserniin. Tämä vähentäisi riskiä yksinoikeuteen liittyvien etujen välittymisestä kilpailun piirissä olevaan toimintaan ja siten riskiä kilpailun vääristymisestä kilpailulle avattavalla osalla rahapelimarkkinaa. Konsernirakenne johtaa väistämättä yksityiskohtaiseen sääntelyyn ja sen noudattamisen jälkikäteiseen valvontaan. Konsernirakenteen ei voida katsoa synnyttävän sellaisia hyötyjä, jotka puoltaisivat sen sallimista.

## 2. Sääntelykokonaisuus hankkeen tavoitteiden näkökulmasta

Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan rahapelijärjestelmäuudistuksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta.<sup>11</sup> Tavoitteita voidaan pitää kannatettavina. Suomessa peliongelmissa kärsivien osuus väestöstä vaikuttaa olevan selvästi korkeampi kuin muissa Pohjoismaissa<sup>12</sup> ja tuoreiden kyselytutkimusten mukaan peliongelmissa kärsivien määrä on viime vuosina lisääntynyt<sup>13</sup>, vaikka rahapelaamisen määrä ja yleisyys ovat vähentyneet. Myös kanavointiaste on Suomessa muihin Pohjoismaisiin verrattuna alhainen.<sup>14</sup>

Rahapelaamiseen liittyvät haitat ovat keskeinen syy säännellä rahapeli-markkinoita. Pelaamisen siirtyminen järjestelmän ulkopuolisiin rahapeleihin kuitenkin vähentää kansallisen sääntelyn tehoa rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä. Tästä syystä kanavointiasteen nostamiseen tähtäävät toimenpiteet voivat auttaa myös pelihaittojen vähentämisessä ja ehkäisyssä.

<sup>11</sup> Valtioneuvosto (2023). Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>

<sup>12</sup> Karjalainen, J., Koskinen, A., Kuparinen, S. & Tuorila, H. (2024). Pohjoismaiset rahapelijärjestelmät ja niiden vaikutukset. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 3/2024. <https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/tutkimusraportit/pohjoismaiset-rahapelijarjestelmat-ja-niiden-vaikutukset-tutkimusraportteja-3-2024/> (jäljempänä Karjalainen ym. (2024))

<sup>13</sup> Grönroos, T., Salonen, A., Latvala, T., Kontto, J. & Hagfors, H. (2024). Suomalaisten rahapelaaminen 2023 : Rahapelaaminen vähentynyt, peliongelma yleistynyt ja suhtautuminen pelaamiseen muuttunut. THL Tilastoraportti 15/2024. Julkaistu 16.4.2024. Saatavilla osoitteessa <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202404014663>.

<sup>14</sup> Karjalainen ym. (2024), s. 69.

Kanavointiastetta voidaan pyrkiä nostamaan lisäämällä järjestelmän sisäisten pelien houkuttelevuutta suhteessa järjestelmän ulkopuolisiin peleihin. Lisenssijärjestelmässä kanavointiastetta voidaan pyrkiä kasvattamaan lisäämällä markkinalle sijoittumisen houkuttelevuutta peliyhtiöiden näkökulmasta. Kanavointiasteen nostamiseen tähtäävät toimenpiteet voivat kuitenkin olla pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta ongelmallisia, sillä ne voivat kanavoinnin ohella lisätä pelaamista. Rahapelimarkkinoiden sääntelyssä joudutaan siten väistämättä tasapainoilemaan sen suhteen, onko sääntely riittävän kireää, jotta se ehkäisee ja vähentää haittoja järjestelmän sisäisessä pelaamisessa, muttei ole niin kireää, että se siirtää merkittävän määrän pelaamisesta sääntelemättömiin peleihin järjestelmän ulkopuolelle.

Voidaan pitää varsin todennäköisenä, että työryhmän mietinnön mukainen sääntelykokonaisuus tulee merkittävästi nostamaan Suomen rahapelijärjestelmän kanavointiastetta. Esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa lisenssijärjestelmän siirtyminen nosti kanavointiastetta huomattavasti heti lisenssijärjestelmän käyttöönottovuonna<sup>15</sup>. Mietinnön mukainen sääntelykokonaisuus vastaa keskeisiltä osin Ruotsin ja Tanskan järjestelmiä, joten voidaan olettaa, että Suomen uudistuksella tulisi olemaan samankaltaisia vaikutuksia. Keskeisenä erona Ruotsiin ja Tanskaan on se, että bonusten ja tarjousten käyttö markkinointikeinona olisi kokonaisuudessaan kiellettyä, kun Ruotsissa ja Tanskassa ne ovat rajoitetusti sallittuja. Tällä erolla voi olla pieni kanavointiastetta laskeva vaikutus<sup>16</sup>. Vaikutus tuskin on merkittävä, sillä Suomeen olisi mietinnön mukaisessa sääntelykokonaisuudessa tulossa Ruotsia ja Tanskaa kattavampi valikoima järjestelmän ulkopuolista pelaamista ehkäiseviä toimenpiteitä, kuten maksuliikenne- ja verkkoliikenne-estoja.

Voidaan kuitenkin pitää varsin epätodennäköisenä, että esitetty sääntelykokonaisuus vähentäisi rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja nykyisestä. Ruotsin ja Tanskan kokemukset lisenssijärjestelmän käyttöönotosta viittaavat siihen, että lisenssijärjestelmä uudistus on mahdollista toteuttaa siten, ettei peliongelmissa kärsivien määrä ainakaan lyhyellä aikavälillä lisäänty. Toisaalta kyseisten maiden kokemukset viittaavat siihen, ettei järjestelmä uudistus itsessään vähennä pelihaittoja, vaikka sen avulla onnistuttaisiin nostamaan kanavointiastetta tuntuvasti.<sup>17</sup>

Pelihaittojen vähentäminen edellyttää korkean kanavointiasteen ohella sitä, että kansallisessa sääntelyssä on elementtejä, jotka aidosti vähentävät

<sup>15</sup> Ruotsin ja Tanskan lisenssijärjestelmän käyttöönoton vaikutuksista ks. Karjalainen ym. (2024), s. 72–82.

<sup>16</sup> Suomessa ja Tanskassa toteutetuissa kyselytutkimuksissa osa järjestelmän ulkopuolisia pelejä pelaavista mainitsevat näiden pelien pelaamisen syyksi bonukset ja ilmaiskierrokset. Suomalaisista kyselyistä ks. Karjalainen, J., Sieppi, A. & Buri, R. (2023). Internetissä ja yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolella tapahtuvan rahapelaamisen nykytila ja kehitys. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 3/2023, s. 38. Saatavilla osoitteessa <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/03-2023-tutkimusraporttejarahapelaaminen.pdf>. Tanskalaisista kyselyistä ks. Spillemyndigheden (2023). Online gambling in Denmark. Survey of Danes' gambling habits on websites with and without a gambling licence, s. 18. Julkaistu joulukuussa 2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-01/Online%20gambling%20in%20Denmark.pdf>.

<sup>17</sup> Tanskan ja Ruotsin kokemuksista tarkemmin ks. esim. Karjalainen ym. (2024), s. 76–77 ja 82.

haitallista pelaamista. Mietinnössä ehdotetussa sääntelykokonaisuudessa tällaisia elementtejä olisi jopa nykyistä vähemmän. Ehdotettu sääntely sallisi sellaisten rahapelien markkinoinnin, joiden mainonta on nykyisin kiellettyä. Ehdotetussa sääntelyssä pelaajalla ei myöskään olisi nykyiseen tapaan mahdollisuutta asettaa koko järjestelmää koskevia kulutusrajoja. Suomeen ehdotettu sääntelykokonaisuus ei tulisi myöskään olennaisesti eroamaan Ruotsin ja Tanskan sääntelystä. Mietinnön mukaan Suomeen on tulossa Ruotsin ja Tanskan tapaan kansallinen peliesticregisteri ja pakolliset pelaajan asettamat yhtiökohtaiset kulutusrajat. Myös rahapelien markkinointisääntely tulisi olemaan pitkälti Ruotsin ja Tanskan sääntelyä vastaavaa. Kun huomioidaan lisäksi se, että merkittävä osa suomalaisten nykyisestä järjestelmän ulkopuolisesta pelaamisesta kohdistuu Ruotsin ja Tanskan rahapelimarkkinoilla toimivien peliyhtiöiden peleihin, voidaan pitää varsin epätodennäköisenä, että ehdotettu sääntely johtaisi olennaisesti erilaisiin vaikutuksiin kuin mitä Ruotsin ja Tanskan järjestelmillä on ollut.

Edellä esitetyistä syistä johtuen pidän välttämättömänä, että Suomessa otetaan lisenssijärjestelmä uudistuksen yhteydessä käyttöön toimenpiteitä, jotka voisivat vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja. Yksi ilmeinen keino, joka tulisi ottaa käyttöön, on koko järjestelmää koskevat kulutusrajat. Koko järjestelmää koskeva kulutusraja antaa pelaajalle mahdollisuuden hallita tehokkaasti omaa pelaamistaan. Yhden, koko järjestelmää koskevan rajan asettaminen antaa pelaajalle mahdollisuuden rajata pelaaminen tiettyyn summaan nopeasti, mikä on erityisen tarpeellista sellaisten henkilöiden kohdalla, jotka kärsivät peliriippuvuudesta ja joiden on siten vaikea kontrolloida pelaamistaan. Suomessa on nykyisin pakollisen tunnistautumisen myötä mahdollista asettaa koko järjestelmää koskevat kulutusrajat ja siirtyminen yhtiökohtaisiin rajoihin olisi pelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta merkittävä heikennys. Pidän epätodennäköisenä, että lisenssijärjestelmässä esitetyn kaltaisilla yhtiökohtaisilla rajoilla olisi juurikaan pelihaittoja vähentävää vaikutusta. Koska markkinalle voidaan olettaa tulevan jopa kymmeniä peliyhtiöitä, tulisi yhtiökohtaisten rajojen olla todella matalia, jotta niiden voisi arvioida olennaisesti vähentävän pelaamista. Kymmenien rajojen asettaminen voi myös olla niin työlästä, että harva pelaaja asettaa rajoja kaikkien yhtiöiden peleihin.

Voidaan myös pohtia, pitäisikö lainsäätäjän asettaa yläraja kulutusrajojen suuruudelle. Pelaajan asettamien rajojen vaikutusta on hankala ennakoita, sillä ei tiedetä, kuinka hyviä pelaajat ovat asettamaan oman budjettinsa näkökulmasta sopivia rajoja. Ei myöskään tiedetä, kuinka hyvin erityisesti peliongelmissa kärsivät onnistuvat sopivien rajojen määrittämisessä. Pelaajan määrittämässä rajoissa riskinä on, että ongelmista kärsivät määrittävät itsensä kannalta liian korkeat rajat, jolloin raja ei auta peliongelmiä hillitsemisessä. Kuitenkin myös lainsäätäjän voi olla vaikea asettaa sellaista enimmäisrajaa, joka hillitsisi tehokkaasti haitallista pelaamista ja kuitenkin mahdollistaisi pelaamisen korkeillakin summilla sellaisille henkilöille, joilla on siihen varaa. Lainsäätäjän asettamiin kulutusrajoihin liittyy myös pelaajan itse asettamaa rajaa suurempi riski siitä, että pelaaminen siirtyy järjestelmän ulkopuolisiin peleihin rajojen täytyessä. Siksi voi olla perusteltua aloittaa mallilla, jossa kulutusrajoille ei aseteta ylärajaa. Mutta jos näyttää siltä, ettei pelihaittoja ole onnistuttu vähentämään toivotulla tavalla, on syytä ottaa käyttöön



lainsäätäjän tai viranomaisen määrittämät enimmäisrajat. Lainsäätäjän tai viranomaisen asettaman rajan osalta voisi kuitenkin olla syytä harkita mallia, jossa pelaaja voisi nostaa kulutusrajoja yli lainsäätäjän asettamien enimmäisrajojen, jos pelaaja pystyy osoittamaan, että hänellä on siihen varaa.

Pidän ymmärrettävänä ja jossain määrin välttämättömänä, että lisenssijärjestelmään kuuluvia rahapelejä on sallittua markkinoida. Tällöin markkinoille tulevilla peliyhtiöillä on mahdollisuus lisätä ihmisten tietoisuutta omista palveluistaan ja sen myötä kilpailla markkinalla tasapuolisesti. Jos uusien peliyhtiöiden markkinointia tuntuvasti rajoitetaan, voi niiden olla vaikea kilpailla tasapuolisesti entistä monopoliyhtiötä vastaan. Veikkauksella on markkinalla vakiintunut asema ja kuluttajat tuntevat sen palvelut. Mutta koska markkinointi lisää ihmisten tietoisuutta rahapeleistä, on todennäköistä, että se myös lisää rahapelaamiseen kohdistuvaa kulutusta<sup>18</sup>. Tässä valossa on myös todennäköistä, että rahapelien markkinointi lisää niistä aiheutuvia haittoja, vaikei asiasta olekaan selkeää tutkimusnäyttöä<sup>19</sup>. Tästä syystä rahapelien markkinoinnin esitettyä tiukempaa sääntelyyn tulee olla valmius viimeistään silloin, jos osoittautuu, ettei tavoite pelihaittojen vähentämisestä ja ehkäisystä nyt esitetyillä toimenpiteillä toteudu. Rahapelien markkinoinnin esitettyä kireämpää sääntelyä on kuitenkin syytä harkita jo nyt. Nykyistä vapaampi markkinointisääntely yhdistettynä peliyhtiöiden määrän kasvuun tulee todennäköisesti lisäämään rahapelien markkinointia nykyisestä ja tähän liittyy merkittävä riski rahapelihaittojen lisääntymisestä.

Joel Karjalainen  
Johtava asiantuntija

---

<sup>18</sup> Ks. erityisesti He & Klein (2022), jotka ovat pystyneet luotettavasti osoittamaan, että rahapelien markkinointi lisää niiden pelaamista. He, C. & Klein, T. (2022) Advertising as a Reminder: Evidence from the Dutch State Lottery. *Marketing Science* 42(5), s. 892–909. <https://doi.org/10.1287/mksc.2022.1405>.

<sup>19</sup> Rahapelien markkinoinnin ja rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen välistä yhteyttä on käsitelty useissa kirjallisuuskatsauksissa. Näiden katsausten mukaan tutkimusnäyttöä rahapelien markkinoinnin ja rahapeleistä aiheutuvien haittojen välisestä kausaalista yhteydestä ei ole. Rahapelien mainonnalle altistumisen ja rahapeliongelmiin välille löydetään kuitenkin tyypillisesti tilastollisesti merkitsevä yhteys. Ks. esim. Bouguettaya, A., Lynott, D., Carter, A., Zerhouni, O., Meyer, S., Ladegaard, I., Gardner, J. & O'Brien, K. (2020). The relationship between gambling advertising and gambling attitudes, intentions and behaviours: a critical and meta-analytic review. *Current Opinion in Behavioral Sciences* 31, s. 89–101, <https://doi.org/10.1016/j.cobeha.2020.02.010>; House of Lords Library (2022). Gambling advertising and harm caused by gambling. Julkaistu 2.2.2022. Viitattu 26.6.2024. Saatavilla osoitteessa <https://lord-library.parliament.uk/gambling-advertising-and-harm-caused-by-gambling/>; McGrane, E., Wardle, H. Clowes, M., Blank, L., Pryce, R., Field, M., Sharpe, C. & Goyder, E. (2023). What is the evidence that advertising policies could have an impact on gambling-related harms? A systematic umbrella review of the literature. *Public Health* 215, s. 124–130, <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2022.11.019>. Suomen osalta rahapelien mainonnan ja peliongelmiin välistä yhteyttä on käsitelty tuoreeltaan julkaisussa Savolainen, I., Oksanen, A. & Roukka, T. (2024). Rahapelien nettimainonnalle altistuminen ja rahapelihaittojen kokeamisen yhteys. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen Työpöytäkirja 19/2024, <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-288-4>.