

Sisäasiainministeriölle 15.4.2023

Esiselvitys rahapelijärjestelmän vaihtoehdoista

**Harri Sailas
Tuija Brax
Riitta Matilainen
Mikko Alkio**

Sisällysluettelo

1.	Johdanto ja toimeksiannon esittely	1
2.	Suomen nykyjärjestelmän tilannekuva	2
2.1	Rahapelaaminen Suomessa ja Suomesta	2
2.1.1	Tietolähteet	2
2.1.2	Rahapelaaminen Suomessa.....	3
2.1.3	Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuva rahapelaaminen	6
2.2	Rahapelihaittojen yleisyys, ehkäisy ja hoito Suomessa	7
2.2.1	Lähtökohtia rahapelihaittojen tarkasteluun.....	7
2.2.2	Peluurin tiedot rahapelihaittoja kokevista	10
2.2.3	Veikkauksen tiedot rahapelihaittoja kokevista	11
2.2.4	Rahapelaamisen ja rahapelihaittojen tutkimus nykyjärjestelmässä	12
2.2.5	Rahapelihaittoja ehkäisevän työn nykytila	13
2.2.6	Rahapeliongelmien tuen ja hoidon nykytila	15
2.3	Rahapelien markkinoinnin sääntely ja pelaamisen hallintakeinot	15
2.3.1	Veikkauksen markkinoinnin ja mainonnan pääperiaatteet nykyjärjestelmässä	15
2.3.2	Veikkauksen nykyiset rahapelaamisen hallintakeinot.....	17
2.3.3	Viimeaikaiset uudistukset	19
2.4	Johtopäätöksiä.....	20
3.	Rahapelien sääntely, markkinat ja rahapelihaitat Suomelle verrannollisissa EU-maissa ..	22
3.1	Johdanto – rahapelaamisen sääntelyn kehitys kansainvälisesti	22
3.2	Ruotsi.....	22
3.2.1	Tausta ja kilpailun avaaminen	22
3.2.2	Lisenssijärjestelmä	23
3.2.3	Mainonta ja markkinointi	24
3.2.4	Valvonta	24
3.2.5	Toimijat ja markkinatilanne.....	25
3.2.6	Rahapelihaitat	26
3.3	Tanska.....	27
3.3.1	Tausta ja kilpailun avaaminen	27
3.3.2	Lisenssijärjestelmä	28
3.3.3	Mainonta ja markkinointi	28
3.3.4	Valvonta	29
3.3.5	Toimijat ja markkinatilanne.....	29
3.3.6	Rahapelihaitat	30

3.4	Norja	31
3.4.1	Tausta ja monopolijärjestelmä	31
3.4.2	Mainonta ja markkinointi	31
3.4.3	Valvonta	32
3.4.4	Toimijat ja markkinatilanne.....	32
3.4.5	Rahapelihaitat	33
3.5	Hollanti	34
3.5.1	Tausta ja kilpailun avaaminen	34
3.5.2	Lisenssijärjestelmä	34
3.5.3	Mainonta ja markkinointi	35
3.5.4	Valvonta	36
3.5.5	Toimijat ja markkinatilanne.....	36
3.5.6	Rahapelihaitat	37
3.6	Ranska	37
3.6.1	Tausta ja kilpailun avaaminen	37
3.6.2	Lisenssijärjestelmä	37
3.6.3	Mainonta ja markkinointi	38
3.6.4	Valvonta	38
3.6.5	Toimijat ja markkinatilanne.....	38
3.6.6	Rahapelihaitat	39
3.7	Johtopäätöksiä.....	40
4.	Mahdolliseen lisenssijärjestelmään siirtymisessä huomioitavia keskeisimpiä näkökohtia	42
4.1	Johdanto	42
4.2	Valmistelu ja siirtymäaika	42
4.3	Pelaamisen kanavointi säänneltyihin peleihin.....	43
4.4	Kriteerit lisenssien myöntämiselle.....	44
4.5	Verotus ja vaikutukset valtiontalouteen.....	46
4.6	Markkinointi	46
4.7	Muut rahapelihaittojen ehkäisyyn tähtäävät toimet.....	48
4.8	Lisenssijärjestelmän valvonta	49
4.9	Rahapelihaittojen seuranta- ja ehkäisytyö, hoito sekä tutkimus.....	50
4.10	Ahvenanmaan asema	51
4.11	Johtopäätöksiä.....	51
5.	Kansallisen rahapeliyhtiön asema ja omistajaohjaus lisenssijärjestelmässä	54
5.1	Johdanto	54
5.2	EU:n kilpailu- ja valtioneuvoston oikeudellisen sääntelyn huomioonottaminen	54
5.2.1	Kilpailuoikeudellinen sääntely.....	54
5.2.2	Valtioneuvoston oikeudellinen sääntely	55
5.3	Omistuksen ja omistajaohjauksen järjestäminen	56
5.4	Omistaja-arvon kehitys.....	57
5.5	Johtopäätöksiä.....	57

6. Yhteenveto johtopäätöksistä ja toimitasuositukset	59
Rahapelisääntelyyn liittyviä käsitteitä	62
Lähteet.....	64
Lainsäädäntö.....	64
Muut virallislähteet.....	64
Kirjallisuus.....	64
Liitteet	69

1. Johdanto ja toimeksiannon esittely

Voimassa olevan arpajaislain (1047/2001) tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Lain tavoitteiden on aiemmin katsottu toteutuvan parhaiten yksinoikeuteen perustuvassa rahapelijärjestelmässä, jossa Veikkaus Oy:lle on arpajaislaissa säädetty yksinoikeus toimeenpanna rahapelejä. Arpajaislaissa ja sen nojalla annetuissa asetuksissa säädetään muun ohella rahapeliin eri toimeenpanomuodoista, markkinoinnista ja rahapeli-toiminnan valvonnasta lain tavoitteiden toteuttamiseksi.

Euroopan unionissa ei ole rahapeliin toimeenpanoa koskevaa yhteistä lainsäädäntöä, vaan kullakin jäsenvaltiolla on oikeus toteuttaa omaa rahapeli-politiikkaa, valita oma rahapelijärjestelmänsä ja säännellä sen toimeenpanoa. Jäsenvaltioiden on kuitenkin huomioitava Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut edellytykset rahapelijärjestelmänsä EU-oikeudelliselle hyväksyttävyydelle. Kaikissa jäsenvaltioissa on myös rajoitettu rahapeliin toimeenpanoa. Käytännössä käytetyt järjestelmävaihtoehdot ovat lisenssi- tai monopolijärjestelmä tai näiden yhdistelmä.

Arpajaislakia on viimeisen kymmenen vuoden aikana uudistettu useita kertoja. Uudistuksilla ei kuitenkaan ole puututtu rahapeli-toiminnan yksinoikeusjärjestelmään. Tältä osin Suomen tilanne poikkeaa niistä rahapeli-politiittisista perusratkaisuista, joita muissa EU-maissa on tehty. Esimerkiksi Tanskassa siirryttiin lisenssijärjestelmään vuonna 2012 ja Ruotsissa vuonna 2019. Euroopan talousalueen maista ainoastaan Suomessa ja Norjassa on nykyisellään käytössä laaja rahapelaamista koskeva yksinoikeusjärjestelmä. Samanaikaisesti monissa lisenssijärjestelmissä on tiukennettu lisenssin saamisen ehtoja ja markkinoinnin sääntelyä.

Sisäministeriö on 5.1.2023 asettanut esitysselvityshankkeen arvioimaan rahapeliin toimeenpanoa Suomessa koskevaa yksinoikeusjärjestelmää. Liitteenä 1 olevan tehtävänannon mukaisesti hankkeen tavoitteena on ollut arvioida Suomen yksinoikeusjärjestelmän nykytila suhteessa arpajaislaissa säädettyihin tavoitteisiin, tarkastella esiselvityksen kannalta relevanteissa maissa käytössä olevia rahapelijärjestelmiä sekä arvioida erilaisten rahapelijärjestelmien yhteiskunnallisia hyötyjä ja haittoja. Tavoitteena on ollut luoda tilannekuva ja laatia kartoitus erilaisista rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisista malleista poliittisen päätöksenteon tueksi.

Eselvityshankkeen toimikausi on ollut 5.1.–15.4.2023. Hankkeessa selvityshenkilöinä ovat toimineet Harri Sailas (puheenjohtaja), Tuija Brax, Riitta Matilainen sekä Mikko Alkio.¹ Selvityshenkilöiden työtä on tukenut virkamiestyöryhmä, jossa on ollut edustus

¹ **Harri Sailas** on koulutukseltaan ekonomi ja eläkkeellä Ilmarisen toimitusjohtajan tehtävästä. Sailas toimii hallituksen puheenjohtajana mm. Finnhemissä ja Lasten Päivän Säätiössä. Hän on aiemmin toiminut hallituksen puheenjohtajana mm. Alkossa, Finaviassa ja Solidiumissa.

Tuija Brax on koulutukseltaan oikeustieteen kandidaatti ja työskentelee Helsingin yliopiston Oikeusvaltiokeskuksen johtajana. Hän on ollut kansanedustajana vuosina 1995–2015 sekä oikeusministerinä 2007–2011. Lisäksi hän on ollut mukana monissa kansalaisjärjestöjen asema- ja rahoitusta sekä rahapeli-lainsäädäntöä pohtineissa työryhmissä sekä toiminut riippumattomana selvityshenkilönä järjestöjen asemasta sote-uudistuksessa vuonna 2018. Brax on toiminut Veikkauksen hallintoneuvoston jäsenenä vuosina 2004–2005. Braxilla on ollut aiempia luottamustoimia monissa liikunnan ja kulttuurin järjestöissä. Hän on toiminut Sydänliiton pääsihteerinä vuosina 2015–2021 sekä puheenjohtajana STEA:n neuvottelukunnassa vuosina 2018–2021.

sosiaali- ja terveysministeriöstä, valtioneuvoston kansliasta, työ- ja elinkeinoministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, sisäministeriöstä sekä maa- ja metsätalousministeriöstä.

2. Suomen nykyjärjestelmän tilannekuva

2.1 Rahapelaaminen Suomessa ja Suomesta

2.1.1 Tietolähteet

Rahapelaamisen kokonaiskuva Suomessa hahmotetaan tässä selvityksessä useiden eri lähteiden kautta. Merkittävin koko väestöä koskeva rahapelitietokeruu on Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) vuodesta 2007 neljän vuoden välein toteuttama Suomalaisten rahapelaaminen -kyselytutkimus. Viimeisin Suomalaisten rahapelaaminen -kysely on vuodelta 2019. Uusi aineisto kerätään syksyllä 2023, ja ensimmäisiä tuloksia saadaan keväällä 2024.

Pelaajabarometri-tutkimus on Tampereen, Jyväskylän ja Turun yliopistojen pelitutkimusryhmien yhteinen hanke ja osa niiden muodostamaa Pelikulttuurien tutkimuksen huippuyksikköä. Pelaajabarometri on tehty kahdeksan kertaa vuodesta 2009 lähtien. Myös Helsingin yliopiston CEACG (Riippuvuuksien, yhteiskunnallisen sääntelyn ja hallinnan tutkimuskeskus) on tutkinut rahapelaamista ja sen sääntelyä vertailevin tutkimusasetelmin.

Edellä mainittujen tutkimusten lisäksi selvityksen kannalta keskeisiä tietolähteitä ovat Veikkaus Oy:n (**Veikkaus**) säännöllisesti julkaisemat tunnusluvut Veikkauksen rahapelitoiminnan kehittymisestä sekä rahapelialan seuraamiseen erikoistuneen kansainvälisen konsulttiyhtiö H2 Gambling Capitalin keräämät kattavat eri maiden rahapelimarkkinoita kuvaavat tilastot. Näiden lisäksi myös rahapelien toimeenpanoa Suomessa valvova Poliisihallituksen arpajaishallinto seuraa Suomen rahapelimarkkinoiden kehitystä. Lisäksi selvityksen tietopohjana on käytetty rahapelihaittoja kokevia auttavan Peluurin tilastoja. Poliisilta ja SUEK:lta on myös saatu tietoja pelimanipuloinnista ja rahanpesusta.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (**KKV**) on tehnyt eri yhteyksissä laajoja selvityksiä rahapelaamisen vaikutuksista ja Suomen rahapelijärjestelmän toiminnasta. KKV on tuottanut aineistoa selvitysryhmän käyttöön myös tämän esiselvityksen osalta.

Riitta Matilainen on koulutukseltaan valtiotieteiden tohtori (Helsingin yliopisto, 2017) ja työskentelee Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry:n rahapelihaittayksikön päällikkönä. Hän on ollut vuoden 2023 alusta alkaen jäsen STM:n asettamassa rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmässä. Matilainen on aiemmin työskennellyt mm. Pelitoiminnan tutkimussäätiössä tutkijana 2013–2014.

Mikko Alkio on koulutukseltaan oikeustieteiden kandidaatti sekä LL.M (Brugge) ja toimii osakkaana Roschier Asianajotoimisto Oy:ssä. Alkio on aiemmin yhteistyössä Veikkaus Oy:n kanssa kirjoittanut kirjan "Rahapelilainsäädäntö ja markkinat" (3. uudistettu painos, 2020) sekä avustanut Veikkaus Oy:tä EU- ja kilpailuoikeudellisissa kysymyksissä.

2.1.2 Rahapelaaminen Suomessa²

2.1.2.1 Rahapelaamisen useus ja käytetyt rahamäärät

THL:n viimeisimmän väestötason rahapelitutkimuksen mukaan 78 prosenttia suomalaisista oli pelannut vähintään yhtä rahapelityyppiä vuoden 2019 aikana. Heistä 21 prosenttia oli pelannut vähintään neljää eri pelityyppiä. Reilu neljännes (29 %) pelasi rahapelejä vähintään kerran viikossa. Miehet pelasivat rahapelejä naisia useammin (82 %/75 %). Miehet pelasivat tavallisimmin vähintään kerran viikossa (38 %), ja naisilla korostui harvemmin kuin kerran kuukaudessa tapahtuva pelaaminen (38 %). Suomalaisten suosituimpia pelejä vuonna 2019 olivat viikoittaiset lottopelit ja/tai Jokeri (64 %), arpapelit (47 %) ja raha-automaattipelit muualla kuin kasinolla (31 %).³

Vuosien 2015 ja 2019 välillä rahapelaaminen vähintään kerran viikossa väheni miehillä ja naisilla sekä 18–34- ja 55–64-vuotiailla. Kaiken kaikkiaan rahapelaaminen on muuttunut aikaisempaa satunnaisemmaksi: viikoittain ja kuukausittainen tapahtuva rahapelaaminen on vähentynyt ja harvemmin kuin kuukausittain pelaaminen on lisääntynyt. Muutos on ollut selkeintä erityisesti 18–24-vuotiaiden nuorten keskuudessa.⁴

Myös Pelaajabarometritutkimuksen mukaan rahapelaamisen suosio on vähentynyt jo pitkään. Vuonna 2015 noin 76 prosenttia suomalaisista oli pelannut rahapelejä ja vuonna 2018 osuus oli laskenut noin 72 prosenttiin. Vuonna 2020 rahapelaavia oli noin 70 prosenttiin ja vuonna 2022 sama osuus oli 69 prosenttia. Myös rahapelejä aktiivisesti pelaavien määrä on laskenut. Vuonna 2015 digipelaamisesta tuli yleisempää kuin rahapelaamisesta. Selvintä lasku on ollut raha-automaattipelaamisessa.⁵

Koronapandemia vaikutti monin tavoin suomalaisten rahapelaamiseen. Jyväskylän yliopistossa tehdyssä tutkimuksessa havaittiin, että koronapandemian aikana (huhtikuu 2020–huhtikuu 2021) 66 prosenttia 18–65-vuotiaista suomalaisista oli pelannut vedonlyönnin ja lottopelien kaltaisia rahapelejä kuluneen vuoden aikana. Heistä 16 prosenttia pelasi vähintään muutaman kerran viikossa. Yli viidesosa miehistä oli pelannut rahapelejä kuluneen vuoden aikana vähintään muutamia kertoja viikossa, ja noin yhdeksän prosenttia useita kertoja viikossa. Naisista noin kuusi prosenttia oli pelannut rahapelejä vähintään muutamia kertoja viikossa ja noin neljäsosa vähintään muutaman kerran kuukaudessa.⁶

Vuonna 2019 rahapelaamiseen käytettiin keskimäärin yhden viikon aikana 10,33 euroa. Miehet käyttivät rahaa peleihin enemmän kuin naiset. Miesten rahapelikulutuksen keskiarvo oli 15,60 euroa, ja naisten keskiarvo oli 4,47 euroa. Kaikkien pelaajien kulutuksesta 62 prosenttia tuli Veikkauksen peleistä ja 38 prosenttia Veikkauksen ulkopuolisista peleistä.⁷

² Tässä luvussa pohjana on käytetty Latvalan, Roukan, Latvala-Whiten & Heiskasen raporttia (2023).

³ Salonen et al., 2020.

⁴ Salonen et al., 2020.

⁵ Kinnunen et al., 2022.

⁶ Wilka et al., 2021.

⁷ Salonen et al., 2020.

Pelaajista 2,5 prosenttia kulutti 50 prosenttia rahapelaamisen kokonaiskulutuksesta ja 17,8 prosenttia pelaajista kulutti 80 prosenttia. Yli puolet (53 %) kokonaiskulutuksesta tuli useita kertoja viikossa ja runsas kolmannes (38 %) kerran viikossa pelanneilta. Yli puolet (52 %) rahapelikulutuksesta tuli internetissä pelaavilta.⁸

18–24-vuotiaat kuluttivat vähiten rahaa pelaamiseen ja 55-vuotiaat ja sitä vanhemmat puolestaan enemmän. Naisista 55-vuotiaat ja sitä vanhemmat kuluttivat yli puolet naisten rahapelikulutuksesta, kun taas miesten osalta lähes neljännes (23 %) rahapelikulutuksesta tuli 25–34-vuotiailta.⁹

Kun rahapelejä pelanneet jaoteltiin kolmeen ryhmään rahapelikulutuksen mukaan (eniten kuluttava ryhmä, keskimäinen kulutusryhmä ja vähiten kuluttava ryhmä), havaittiin, että miehet olivat yliedustettuna keskimäisessä ja eniten kuluttavassa ryhmässä. Myös alhaisemmin koulutetut ja sosiaalietautuksia kuten työkyvyttömyyseläkettä ja sairauspäivärahaa saavat pelaajat korostuivat keskimäisessä ja eniten kuluttavassa ryhmässä.¹⁰

Rahapeliongelman vakavuuden on havaittu olevan selkeästi yhteydessä rahapelikulutukseen. Vuonna 2019 suuri osa rahapelikulutuksesta tuli henkilöiltä, jotka pelasivat riskitasolla tai joilla oli rahapeliongelma. Korkeimman rahapelikulutuksen ryhmässä 43 prosenttia rahapelikulutuksesta tuli riskitason pelaajilta ja noin kolmannes (33 %) pelaajilta, joilla oli rahapeliongelma.¹¹

2.1.2.2 Rahapeliä pelaaminen Internetissä

THL:n viimeisimmän väestötason tutkimuksen mukaan internetissä rahapelejä oli pelannut 36 prosenttia suomalaisista vuonna 2019. Heistä 14 prosenttia oli pelannut ainoastaan internetissä ja 22 prosenttia oli pelannut sekä internetissä että niin sanotusti kivijalassa. Neljä prosenttia alaikäisistä oli pelannut Internetissä vuoden 2019 aikana.¹² Alaikäisten rahapelaaminen internetissä on Suomessa hieman harvinaisempaa kuin Euroopassa keskimäärin.¹³

Rahapelejä internetissä pelanneiden 18-vuotiaiden ja sitä vanhempien osuus on kasvanut sekä miehillä ja naisilla vuodesta 2007 lähtien. Vuodesta 2015 vuoteen 2019 internetissä pelanneiden osuus kasvoi lähes 13 prosenttiyksiköllä.¹⁴ Myös Pelaajabarometritutkimuksessa havaittiin internetpelaamisen kasvu. Lähes 22 prosenttia vastaajista ilmoitti pelaavansa vähintään kerran kuukaudessa kotimaisilla tai ulkomaisilla rahapelisivustoilla vuonna 2020. Vastaavat osuudet olivat vuonna 2018 20 prosenttia ja vuonna 2009 13 prosenttia.¹⁵ Vuonna 2022 Internetissä pelanneita oli 18 prosenttia, mutta muutos vuoteen 2020 ei ollut tilastollisesti merkitsevä.¹⁶

⁸ Salonen et al., 2020.

⁹ Salonen et al., 2020.

¹⁰ Grönroos et al., 2021.

¹¹ Salonen et al., 2020.

¹² Salonen et al., 2020.

¹³ ESPAD Group, 2020.

¹⁴ Salonen et al., 2020.

¹⁵ Kinnunen et al., 2020.

¹⁶ Kinnunen et al., 2022.

Jyväskylän yliopistossa tehdyn tutkimuksen mukaan pandemian aikana rahapelejä Internetissä edes joitain kertoja vuoden aikana oli pelannut noin puolet suomalaisista. Viikoittain nettipelejä pelasi 12 prosenttia suomalaisista. Miehillä myös rahapelaaminen internetissä oli naisia tavallisempaa. Heistä 60 prosenttia oli pelannut edes joitain kertoja vuoden aikana internetissä, kun naisilla vastaava osuus oli 40 prosenttia.¹⁷

2.1.2.3 Rahapelaaminen Veikkauksen lukujen valossa

Veikkaus on Suomen valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Sen arpajaislain 12 §:n 2 momentin mukaisena tehtävänä on harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään. Veikkauksella on arpajaislain 11 §:n mukaisesti yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseen Suomessa, pl. Ahvenanmaan maakunta.

Veikkauksen pelien pelaamisen kokonaisvolyymi vuonna 2022 oli noin 7,1 miljardia euroa. Samana vuonna emoyhtiö Veikkaus Oy:n vuoden 2022 tilikauden pelitoiminnan tuotto eli pelikate oli 1 070,6 milj. euroa (-2,7 % verrattuna vuoteen 2021). Rahapelitoiminnan pelikatteen laskuun vaikuttivat geopolitiisesta tilanteesta johtuva yleinen kuluttajien epävarmuus ja ostovoiman lasku. Koronaepidemian myötä muuttunut asiointikäyttäytyminen on myös vähentänyt asiointia Veikkauksen pelisaleissa ja kasinoilla. Peliautomaatteihin vuonna 2021 tulleella tunnistautumisvelvoitteella on ollut osaltaan laskeva vaikutus peliautomaattien pelikatteeseen.

Veikkaus Oy:n liikevoitto oli vuonna 2022 edellisen vuoden tasolla, 680,3 milj. euroa samoin kuin tulos, 680,0 milj. euroa. Arpajaisverona valtiolle tuloutettiin 36 miljoonaa euroa ja avustustensaajille 680 miljoonaa euroa.

Veikkauksen peliautomaatit tuottivat 164,2 miljoonaa euroa, joka oli 15,4 prosenttia koko Veikkauksen pelikatteesta. Muut kasinopelit eli digitaaliset automaattipelit sekä fyysiset ja digitaaliset pöytäpelit tuottivat suuremman osuuden pelikatteesta (17 prosenttia/182,1 miljoonaa euroa) kuin fyysiset rahapeliautomaatit Veikkauksen kumppaniverkoston kohteissa ja Veikkauksen omissa pelipaikoissa. Kaikkein eniten tuottivat arvontapelit (56 prosenttia/600 miljoonaa euroa). Vedonlyöntipelien osuus oli 6,3 prosenttia pelikatteesta (67,1 miljoonaa euroa) ja Toto-pelien 5,3 prosenttia (56,6 miljoonaa euroa).¹⁸

Tunnistautunut rahapelaaminen on jatkanut kasvuaan. Vuonna 2018 Veikkauksen rahapelaamisesta tunnistautunutta oli 44,8 prosenttia. Vuonna 2022 tunnistautumisprosentti oli 79,5.¹⁹

Vuonna 2022 Veikkauksen pelikatteesta 49,7 % tuli fyysisistä myyntipaikoista ja 50,3 % digitaalisesta kanavasta (-1,1 prosenttiyksikköä). Veikkauksen mukaan digitaalisen kanavan osuuden suhteellinen lasku johtui vertailuvuonna 2021 voimassa olleista koronarajoituksista, joiden vuoksi fyysisten myyntipaikkojen pelikateosuus oli vuonna

¹⁷ Wilska et al., 2021.

¹⁸ Veikkauksen vuosi- ja vastuullisuusraportti 2022.

¹⁹ Veikkauksen vuosi- ja vastuullisuusraportti 2022.

2021 poikkeuksellisen pieni ja vastaavasti digitaalisen kanavan osuus poikkeuksellisen suuri. Vuoden 2022 aikana Veikkauksen verkkopalveluun kirjautui yhteensä noin 1 749 000 asiakasta.²⁰

2.1.3 Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuva rahapelaaminen

Veikkauksen yksinoikeus rahapelien toimeenpanoon kattaa myös sähköiset jakelukanavat, joissa pelaajat voivat osallistua peleihin esimerkiksi internetin tai erilaisten mobiilisovellusten välityksellä. Muiden kuin Veikkauksen sähköisten rahapelien tarjoaminen Suomeen on näin ollen arpajaislain vastaista. Käytännössä yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapelien pelaamisen tehokas estäminen on kuitenkin hyvin vaikeaa eikä peleihin osallistumista ole lainsäädännössä sanktioitu.

Eri toimijat ovat esittäneet erilaisia arvioita yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisiin rahapeleihin kohdistuvan pelaamisen määrästä:

- **Veikkaus** on viimeisimmässä vuosiraportissaan arvioinut Suomen rahapelimarkkinoiden kooksi vuonna 2022 pelikatteella mitattuna noin 1 540 miljoonaa euroa (+ 4 prosenttiyksikköä vuoteen 2021 verrattuna), josta Veikkauksen osuus oli noin 70 prosenttia (- 3 prosenttiyksikköä). Tästä kokonaisuudesta digitaalinen rahapelaaminen oli hieman yli miljardi euroa, josta muualle kuin Veikkauksen palveluun pelattiin H2 Gambling Capitalin estimaatin mukaan noin 470 miljoonaa euroa. Muualle kuin Veikkauksen palveluihin kohdistunut nettipelaaminen kasvoi 16 prosenttia. Veikkauksen osuus koko digitaalisesta rahapelimarkkinasta oli vuonna 2022 noin 53 prosenttia (-5 prosenttiyksikköä).²¹
- **Poliisihallituksen arpajaishallinnon** vuodelta 2022 olevan arvion mukaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten verkkorahapelien osuus on ollut viimeisen 10 vuoden aikana noin 30 prosenttia Manner-Suomen verkkorahapelimarkkinan pelikatteesta (sisältäen myös Ahvenmaan itsehallintoalueelle suuntautuvan pelaamisen). Arpajaishallinnon arvio Suomen ulkopuolelle suuntautuvasta verkkopelaamisen katteesta oli vuonna 2022 noin 200 miljoonaa euroa, jolloin Ahvenmaan itsehallintoalue mukaan laskien Manner-Suomen offshore-markkinan koko jäisi selvästi alle 300 miljoonan euron. Arpajaishallinto arvioi offshore-markkinan koon pysyneen viimeisen kolmen vuoden aikana jokseenkin ennallaan.²²
- **THL** on arvioinut yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle rahapelejä pelaavan aikuisväestön osuudeksi noin 5–6 prosenttia.²³ Vuoden 2019 väestökyselyssä vastaajista 6,2 prosenttia oli pelannut vähintään yhtä yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolista rahapeliä internetissä. Väestöestimaattina tämä tarkoittaa 231 000 henkilöä. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia rahapelejä internetissä pelanneilla oli keskimäärin 2,7 eri pelitiliä (vaihteluväli 0–30, mediaani 2). 30 prosentilla näistä pelaajista oli vähintään kolme pelitiliä. Saman kyselyn perusteella THL on myös arvioinut rahapelikulutuksen jakautumista Veikkauksen peleihin ja

²⁰ Veikkauksen vuosi- ja vastuullisuusraportti 2022.

²¹ Veikkauksen vuosi- ja vastuullisuusraportti 2022, s. 67. Vertailun vuoksi H2 Gambling Capitalin viimeisimmän arvion mukaan Veikkauksen markkinaosuus digitaalisessa rahapelaamisessa oli noin 57 %.

²² Poliisin verkkosivut: <https://poliisi.fi/rahapelimarkkinoiden-kehitys> (päivitetty viimeksi 12.4.2022).

²³ THL:n toteuttamat kyselytutkimukset.

yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisiin peleihin. Tutkimuksen mukaan pelaajien kulutuksesta 62 prosenttia tuli Veikkauksen peleistä ja 38 prosenttia Veikkauksen ulkopuolisista peleistä. Internet-pelaajien osalta 52 prosenttia kulutuksesta muodostui Veikkauksen peleistä ja 48 prosenttia yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisista peleistä. Niiden vastaajien kulutuksesta, jotka olivat käyttäneet rahaa myös yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen rahapelaamiseen, 37 prosenttia tuli Veikkauksen peleistä ja loput 63 prosenttia yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelta.²⁴

THL:n vuoden 2019 rahapelitutkimuksen mukaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolella pelaavien keskuudessa suosituimmat pelit olivat automaattipelit ja vedonlyönti. Keskeisimmät syyt pelata Veikkauksen ulkopuolisia pelejä olivat hyvät voittokertoimet ja palautusprosentit, laajempi pelivalikoima, kiinnostavammat pelit sekä suuret voitot. Sen sijaan esimerkiksi mainokset tai Veikkauksen peliestot ja pelaamisen turvarajat eivät THL:n mukaan näyttäisi merkittäväällä tavalla vaikuttavan järjestelmän ulkopuoliseen pelaamiseen.²⁵

- **TNS Kantarin** toteuttamassa The Mind -kyselytutkimuksessa ulkomaille ainakin epäsäännöllisesti pelaavien henkilöiden määrä näyttäytyy korkeampana kuin em. THL:n tutkimuksessa. Kantarin tulosten mukaan vähintään viikoittain ulkomaille pelaavien osuus väestöstä oli vuonna 2022 noin viisi prosenttia, vähintään kuukausittain noin 12 prosenttia ja vähintään vuosittain noin 17 prosenttia. Tutkimuksen mukaan ulkomaille pelaavien määrä itsessään on kasvanut verrattain vähän absoluuttisesti, mutta prosentuaalisesti selvästi. Huomattava osa kasvusta näyttäisi tulevan huomattavan suuria summia pelaavista.²⁶
- **KKV** on selvitysryhmän pyynnöstä arvioinut edellä kuvattuihin ja muihin lähteisiin perustuen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle tapahtuvaa rahapelaamista. KKV:n arvion mukaan järjestelmän ulkopuolelle pelattu pelikate oli vuonna 2021 noin 520–590 miljoonaa euroa, jolloin järjestelmän ulkopuolinen rahapelaaminen vastaisi noin puolta Suomen online-rahapelaamisen markkinasta.²⁷

2.2 Rahapelihaittojen yleisyys, ehkäisy ja hoito Suomessa

2.2.1 Lähtökohtia rahapelihaittojen tarkasteluun

Suurella osalla suomalaisista rahapelaaminen on hallinnassa. Osalle rahapelaaminen aiheuttaa kuitenkin eriasteisia haittoja. Rahapelihaitat voivat liittyä talouteen, tunne-elämään, terveyteen, ihmissuhteisiin ja työhön tai opiskeluun. Rahapelaamisen yksilölliset haitat kohdistuvat pelaajaan itseensä, kun puolestaan ulkoiset haitat kohdistuvat läheisiin, yhteisöön ja yhteiskuntaan. Näin rahapelaaminen voi vaikuttaa myös niihin ihmisiin, jotka eivät välttämättä itse edes pelaa. Rahapelihaitat koskettavat suoraan tai välillisesti satoja tuhansia suomalaisia. Arpajaislain nimenomaisena tarkoituksena on ”ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja”.

²⁴ Salonen et al. 2020, s. 63–64.

²⁵ Salonen et al. 2020, s. s. 107.

²⁶ Kantarin The Mind -kyselytutkimuksen (2022) tulokset esitettynä KKV:n 5.4.2023 päivättyssä ppt-esityksessä (s. 30–32).

²⁷ KKV:n 5.4.2023 päivätty ppt-esitys, s. 52.

2.2.1.1 Riskitason rahapelaaminen

Haitattoman ja haitallisen rahapelaamisen välimuodoksi voidaan määritellä riskitason rahapelaaminen. Se viittaa yleensä rahapelaamiseen, jossa pelaaja kokee vain yksittäisiä haittoja pelaamisestaan, mutta jossa pelaaminen ei vielä aiheuta merkittäviä tai laajamittaisia haittoja.²⁸ Riskitason rahapelaamista voidaan ajatella eräänlaiseksi itämisvaiheeksi, joka usein edeltää rahapeliongelman kehittymistä.²⁹

Rahapelaamisen ongelmallisuutta tarkasteltiin Suomalaisten rahapelaaminen 2019 -väestökyselyssä kahdella eri mittarilla: South Oaks Gambling Screen (SOGS)³⁰ sekä Problem Gambling Severity Index (PGSI)³¹. SOGS:lla mitattuna riskitasolla pelanneiden osuus 15–74-vuotiaista vastaajista oli 10,7 prosenttia vuonna 2019. Väestöestimaattina tämä tarkoittaa, että kyselyvuonna Suomessa 397 000 henkilöä rahapelasikin riskitasolla. Riskitasolla pelaavien osuus on kuitenkin vähentynyt sekä vuosien 2007 ja 2019 välillä että vuosien 2015 ja 2019 välillä sekä miehillä että naisilla. PGSI-mittarilla mitattuna vähintään riskitasolla pelaa 9,8 prosenttia kyselyyn vastaajista.³² Vaikka vakavimmat haitat kasautuvat rahapeliongelmiä kokeville, määrällisesti suurin osa yksittäisistä haitoista koetaan nimenomaan riskitasolla pelaavien keskuudessa.³³

2.2.1.2 Ongelmallinen rahapelaaminen

Ongelmallinen rahapelaaminen kuvaa riskitason rahapelaamista vakavampaa, mutta kuitenkin rahapeliriippuvuutta lievempää tilaa. Ongelmalliseen rahapelaamiseen liittyy kielteisiä seurauksia, kuten esimerkiksi terveysongelmia, tunnetason haittoja ja talousvaikeuksia. Suomalaisten rahapelaaminen 2019 -väestökyselyssä havaittiin 3,0 prosentilla vastaajista todennäköinen rahapeliongelma. Väestöestimaattina tämä tarkoittaa, että kyselyvuonna Suomessa oli noin 112 000 ihmistä, joilla oli rahapeliongelma. Kuten rahapelaaminen yleensäkin, myös rahapelaamisen ongelmat ovat yleisempiä miehillä (4,0 prosenttia) kuin naisilla (2,1 prosenttia). Nuoremmissa ikäryhmissä rahapeliongelmat ovat yleisempiä. Rahapeliongelman yleisyys ei muuttunut vuosien 2015 ja 2019 välillä, mutta vuosien 2007 ja 2019 välillä rahapeliongelmat lisääntyivät 55–64-vuotiailla. Yleisin rahapeliongelma ja riskitason pelaaminen oli 18–24-vuotiaiden (5,3 prosenttia) ja 25–34-vuotiaiden keskuudessa (4,8 prosenttia).

Pääkaupunkiseudulla vuonna 2021 toteutetun hyvinvointikyselyn perusteella jopa joka neljäs rahapelejä pelannut mies ja 15 prosenttia rahapelejä pelanneista naisista koki pelaamisestaan koituvan ongelmia. Ongelmien kokeminen korostui erityisesti matalasti koulutetuilla ja niillä vastaajilla, jotka olivat joutuneet tinkimään ruuasta, lääkkeitä tai lääkärikäynneistä rahan puutteen vuoksi.³⁴

²⁸ Browne et al. 2016.

²⁹ Lind & Tenkanen 2022.

³⁰ Lesieur & Blume 1987.

³¹ Ferris & Wynne 2001.

³² Salonen et al. 2020.

³³ Lind & Tenkanen 2022.

³⁴ Ahlgren-Leinvuo et al., 2022.

2.2.1.3 Rahapeliriippuvuus

Ongelmallisen pelaamisen vakavuutta voidaan kuvata jatkumona, jossa todennäköinen rahapeliriippuvuus (SOGS \geq 5) on ongelman vakavin muoto. Väestötutkimuksissa rahapeliriippuvuudella ei kuitenkaan viitata kliinisellä arvioinnilla tehtyyn diagnoosiin, joten siksi siinä käytetään ilmaisua todennäköinen rahapeliriippuvuus. THL:n vuoden 2019 väestökyselyssä todennäköinen rahapeliriippuvuus oli 1,4 prosentilla vastaajista. Väestöestimaattina tämä tarkoittaa, että vuonna 2019 noin 52 000 ihmisellä oli todennäköinen rahapeliriippuvuus.³⁵ Todennäköinen rahapeliriippuvuus oli 1,9 prosentilla miehistä ja 0,9 prosentilla naisista.

Rahapeliriippuvuudessa tarve rahapelata on pakottava, rahapelaamisen hallinta on heikentynyt ja rahapelaaminen menee elämässä kaiken muun edelle. Rahapelaaminen jatkuu tai kiihtyy huolimatta sen haitallisista seurauksista perhesuhteille, sosiaalisille suhteille, taloudelle, opiskelu- ja työelämälle sekä muille elämän osa-alueille. Tämän tyyppinen rahapelaaminen voi olla joko jatkuvaa tai kausittaista. Pahimmillaan rahapeliriippuvuus voi johtaa itsemurhaan ja/tai perhesurmaan. Rahapeliriippuvuudesta on käytetty ja käytetään myös termejä pelihimo ja patologinen pelaaminen, ja termien käyttö vaihtelee eri tautiluokituksissa. Rahapeliriippuvuuden diagnoosin tekee aina lääkäri. Rahapeliriippuvuuden diagnoosien määrä on lisääntynyt vuosien 2011 ja 2020 välillä. Tästä huolimatta diagnoosin saa edelleen vain harva. Vuosina 2011–2020 diagnoosi tehtiin 2 617 täysi-ikäiselle henkilölle Manner-Suomessa.³⁶

2.2.1.4 Rahapelihaitat läheisten näkökulmasta

Rahapelihaitat koskettavat myös pelaajan lähipiiriä. Pelaajan lähipiiri on varsin laaja ja läheiset voivat olla perheenjäseniä (puolisot, lapset, lapsenlapset) tai entisiä puolisoihoita/kumppaneita, ystäviä tai työkavereita. Läheisten kokemat haitat ovat varsin samantyyppisiä kuin pelaajan kokemat haitat. Vuonna 2019 vastaajista 14 prosenttia oli kokenut läheisen tai läheisten rahapeliongelmissa aiheutuneen haittaa myös itselleen.³⁷ Joka viidennellä Manner-Suomessa asuvalla vastaajalla oli ollut lähipiirissään vähintään yksi ongelmallisesti pelaava henkilö.³⁸

2.2.1.5 Rahapelihaitat yhteiskunnan ja talouden näkökulmasta

Rahapelaamisen yhteiskunnalliset haitat voidaan jaotella esimerkiksi taloudellisiin haittoihin, työhaittoihin ja terveyteen ja hyvinvointiin liittyviin haittoihin. Yhteiskuntatason haitat ovat usein rahallisia, ja ne liittyvät ongelmapelaamisen aiheuttamiin haittoihin. Näitä voivat olla esimerkiksi rahapelaamisen aiheuttamat sosiaali- ja terveydenhuollon kulut ja rahapelaamiseen liittyvän rikollisuuden aiheuttamat kustannukset.³⁹

³⁵ Salonen et al., 2020.

³⁶ Salonen et al., 2022.

³⁷ Salonen et al., 2020.

³⁸ Lind et al., 2022.

³⁹ Latvala et al., 2019.

Rahapelirikollisuuden aiheuttamien kustannusten arvioitiin olevan vuonna 2011 noin 9,3 miljoonaa euroa, ja jos huomioon otettiin myös aineettomat kustannukset, oli luku noin 36,2 miljoonaa euroa.⁴⁰ Rahapelaamisen ja tuomioiden välistä yhteyttä selvittäneen tutkimuksen mukaan tuomiot olivat yleisempiä ongelmallisesti pelaavien keskuudessa verrattaessa viihdepelaajiin, mutta kun huomioon otettiin vastaajan ikä, sukupuoli, alhainen koulutus, alhaiset tulot ja toimeentulotuen saaminen, yhteys ei ollut enää tilastollisesti merkitsevä.⁴¹

Tutkimuksissa on myös havaittu, että rahapeliongelma ja riskitasolla pelaaminen ovat yhteydessä sosiaalietuuksien, kuten työttömyysetuuden, sairauspäivärahan, työkyvyttömyyseläkkeen sekä toimeentulotuen saamiseen. Joka kolmas (31 prosenttia) Rahapelikyselyyn vastannut, jolla oli rahapeliongelma tai joka pelasi riskitasolla, oli saanut vähintään yhtä edellä mainituista sosiaalietuuksista vuonna 2016. Kaikkien vastaajien osalta osuus oli 21 prosenttia. Rahapeliongelma ja riskitason pelaaminen olivat yleisempiä työttömällä kuin työssäkäyvillä. Työttömyysetuutta saaneista 16 prosentilla ilmeni rahapeliongelma tai riskitason pelaamista. Toisaalta haitallinen rahapelaaminen korostui myös niillä vastaajilla, jotka olivat työelämän ulkopuolella sairauden takia.

Työkyvyttömyyseläkettä saaneista 22 prosentilla oli peliongelma tai riskipelaamista, sairauspäivärahaa saaneista 19 prosentilla. Niistä vastaajista, jotka olivat saaneet toimeentulotukea, joka neljännellä (25 prosenttia) oli rahapeliongelma tai riskitason pelaamista.⁴²

Rahapeliriippuvuuteen liittyy hyvin usein pikavippien käyttöä ja velkaantumista. Velkojen maksaminen voi kestää hyvin pitkään. KKV:n vuonna 2019 julkaistun raportin mukaan pikavipit ja ylivelkaantuminen rahapelaamisen takia näkyvät talous- ja velkaneuvonnassa, sosiaalisen luototuksen työntekijöiden asiakaskunnassa sekä Takuusäätiön toiminnassa.⁴³ Mikäli velkojen muodostuminen on ollut rikosperusteista, voi mahdollisuus päästä velkajärjestelyyn vaikeutua. Velkajärjestelyä haetaan käräjäoikeudesta. Pelivelkojen maksuun voidaan käyttää myös esimerkiksi sosiaalista luototusta tai Takuusäätiön järjestelylainaa. Velat voivat tulla maksetuksi myös ulosoton kautta tai maksusuunnitelman avulla. Rahapelipoliittisen ohjelman mukaan yksittäisen rahapelaajan taloudellisista haitoista toipumista voitaisiin edistää kuluttajaluottojen sääntelyn ja velkajärjestelyn uudistamisen lisäksi ulosoton ja sosiaaliturvan kautta, sosiaalisen luototuksen valtakunnallistamisella sekä taloussosiaalityön kehittämisellä.⁴⁴

2.2.2 Peluurin tiedot rahapelihaittoja kokevista

Peluuri on rahapelaajia, heidän läheisiään ja pelihaittoja työssään kohtaavien ammattilaisten tuki- ja auttamispalvelu ja osa Peliklinikan kokonaisuutta. Sen vuosiraportin mukaan vuonna 2022 rahapelaajista suurin yhteydenottajaryhmä olivat nuoret aikuiset miehet. Merkittävä osa pelaajista oli miehiä (64 prosenttia) ja 64

⁴⁰ Latvala et al., 2020.

⁴¹ Lind et al., 2021.

⁴² Latvala, Lintonen, Browne, et al. 2021.

⁴³ Järvelä, Raijas & Saastamoinen 2019.

⁴⁴ Rahapelipoliittinen ohjelma 2022.

prosenttia yhteyttä ottaneista pelaajista oli alle 34-vuotiaita. Läheisistä puolestaan 74 prosenttia oli naisia ja 71 prosenttia yli 34-vuotiaita.⁴⁵

Nettipelaamisen rooli osana rahapeliongelmaa on kasvanut entisestään. Niistä pelaajista, joilla pelaamisen kanava selvisi, 90 prosentilla netti oli ensisijainen pelaamisen kanava. Raha-automaattipelaaminen (netti + pelipiste) on koko Peluurin historian ollut eniten peliongelmaa aiheuttanut pelimuoto muiden jäädessä kauas taakse. Vuonna 2019 niiden osuus ensisijaisena ongelmallisena pelimuotona oli yhteensä 83 prosenttia (netin automaattipelit 43 prosenttia ja pelipisteiden 40 prosenttia). Vuonna 2022 netissä pelattavat automaattit aiheuttivat ongelmia 59 prosentille pelaajista ja fyysiset automaattit 10 prosentille. Automaattipelaamisen osuus peliongelmissa on siis pysynyt merkittävänä, mutta painotus on siirtynyt vahvasti nettiin. Eniten ongelmia aiheuttaneiden pelimuotojen joukossa on automaattipelien lisäksi netin kasinopelit (17 prosenttia) sekä vedonlyönti netissä (16 prosenttia). Netissä pelaavien yhteydenotoista 436 yhteydenotossa selvisi pelioperaattori. Suurin ryhmä (65 prosenttia/vuonna 2021 71 prosenttia) pelaajista pelasi ainoastaan monopolin ulkopuolisten peliyhtiöiden sivustoilla (ml. Paf 1 prosenttia). Pelkästään Veikkauksen pelejä pelasi 18 prosenttia. Tasaisesti molempia pelasi 17 prosenttia vastaajista.⁴⁶

Rahapeliongelma ilmenee sekä suurina velkoina että arjen niukkuutena ja perustarpeista tinkimisestä. Pikavippien ja lainarahan käyttö pelaamisen rahoittamiseksi on vakiintunut merkittäväksi osaksi rahapelaamisen ongelmia. Peli poikki -ohjelman aloittaneilla 74 prosentilla oli pelaamiseen liittyviä velkoja, näistä 67 prosentilla velkaa oli yli 10 000 euroa. Yleisin selvinnyt velkasumma sekä Peli poikki -ohjelmassa että auttavassa puhelimessa ja chatissä oli 20 000–50 000 euroa. Usein velkoihin liittyi runsas määrä erilaisia kulutusluottoja. Isot velat keskittyivät lähinnä nettipelaajille (93 prosenttia).⁴⁷

Tutkimuksessa on havaittu, että taloudelliset haitat ja velkaantuminen ovat yksi merkittävimmistä rahapelihaitoista. Rahapelaamisen siirtymisellä verkkoon ja rahapelaamisen digitalisoitumisella laajemmin vaikuttaa olevan selkeä linkki myös talous- ja velkaongelmiin. Tekeillä olevan tutkimuksen mukaan suomalaisilla ylivelkaantuneilla (Solidate Oy:n asiakkaat, N=13 261) ylivoimaisesti suurin osa (97 prosenttia) tunnustettavasta pelikulutuksesta suuntautui ulkomaisille yhtiöille. Vuosien 2018–2021 aikana ulkomaille pelaamista oli ylivelkaantuneilla henkilöillä yhteensä noin 144 miljoonan euron edestä, kun taas Veikkauksen peleihin vain noin 5 miljoonan edestä.⁴⁸

2.2.3 Veikkauksen tiedot rahapelihaittoja kokevista

Myös Veikkaus seuraa aktiivisesti rahapelihaittojen kehitystä säännöllisesti toteuttamallaan kyselytutkimuksilla. Veikkauksen huhti-toukokuussa 2022 toteuttaman kyselytutkimuksen mukaan rahapeliongelmaa kokevien henkilöiden osuus koko väestöstä oli tutkimusajankohtana noin 2,5 %. Osuus oli noussut selvästi vuoteen 2021 verrattuna. Tätä kehitystä selittänee ainakin osittain koronapandemiasta seurannut

⁴⁵ Peluurin julkaisematon vuosiraportti vuodelta 2022.

⁴⁶ Peluurin julkaisematon vuosiraportti vuodelta 2022.

⁴⁷ Peluurin julkaisematon vuosiraportti vuodelta 2022.

⁴⁸ Marionneau & Nikkinen 2023.

fyysisissä toimipisteissä pelattavien rahapelien tarjonnan väheneminen vuonna 2021. Pidemmän aikavälin tarkastelussa rahapeliongelmaisten osuus koko väestöstä on sen sijaan Veikkauksen toteuttamien kyselytutkimusten perusteella hieman laskenut (esimerkiksi joulukuussa 2017 rahapeliongelmia kokeneiden osuus koko väestöstä oli 3,3 prosenttia).⁴⁹

Veikkauksen rahapeliautomattien määrä on viime vuosien aikana vähentynyt merkittävästi: vuodesta 2019 vuoteen 2022 tultaessa automaattien lukumäärä oli vähentynyt yli 40 prosentilla. Veikkauksen tavoitteena on, että automaatteja olisi kulloinkin sijoitettuna enintään 10 500 kappaletta. Esimerkiksi vuoden 2021 lopussa peliautomaatteja oli asiamiesmyynnissä sijoitettuna alle 10 000 kappaletta.⁵⁰

Edellä tarkasteltujen Peluuri-palvelun tilastojen perusteella peliongelmiin painopiste onkin siirtynyt fyysisistä peliautomaateista digitaalisissa kanavissa tarjottaviin automaattipeleihin. Sama kehitys on havaittavissa myös Veikkauksen Taloustutkimuksella teettämässä väestökyselyissä. Veikkauksen mukaan fyysisten peliautomaattien osuus ongelmalliseksi koettuna pelimuotona on puolittunut, kun taas nettikasinopelien osuus on yli kaksinkertaistunut tarkasteltaessa vuoden 2018 jälkeistä aikaa.⁵¹

2.2.4 Rahapelaamisen ja rahapelihaittojen tutkimus nykyjärjestelmässä

Arpajaislain mukaan (52 §) rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja on seurattava ja tutkittava. Lain perusteella Veikkaus korvaa valtiolle seurannasta, rahapelien toimeenpanoon liittyvien haittojen arvioinnista, haittojen tutkimuksesta sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä aiheutuvat kustannukset. Sosiaali- ja terveysministeriö perii yhtiöltä maksuna määrän, joka vastaa toiminnasta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. Veikkaus saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tieteellistä tutkimusta varten yhtiön asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia tietoja, mikäli tietojen saajalla on tietosuojalainsäädännön mukainen oikeus käsitellä näitä tietoja.

Haittojen seurannasta ja tutkimuksesta sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. STM:lle säädettiin rahapelihaittoja koskeva seurantatehtävä vuonna 2002 voimaan tullessa arpajaislaissa. Lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 197/1999 vp) pidettiin tärkeänä, että tutkimuseettisistä syistä seurannan tulee tapahtua valtion toimeksiannosta ja kustannuksella. STM:lle arpajaislaissa 2002 asetetun seuranta- ja tutkimustehtävän mukaista seurantatietoa on koottu vuodesta 2003 lähtien. STM antoi laissa säädetyn seurannan ja tutkimuksen sosiaali- ja terveysalan kehittämiskeskus STAKESILLE (myöhemmin THL) tehtäväksi vuodesta 2007 lähtien.⁵²

THL on keskeisin organisaatio, joka tuottaa tietopohjaa rahapelaamisen, rahapelihaittojen ja rahapeliongelman yleisyyden kansalliseen seurantaan. THL:n tuottamat tutkimusaikasarjat muodostavat rahapelihaittojen seurannan ytimen ja mahdollistavat samalla sen, että yhteiskunnallista ja kulttuurista muutosta voi seurata

⁴⁹ Veikkauksen osavuositarkastus tammi-kesäkuu 2022, s. 9.

⁵⁰ Veikkauksen vuosi- ja vastuullisuusraportti 2021, s. 25.

⁵¹ Veikkauksen osavuositarkastus tammi-kesäkuu 2022, s. 9.

⁵² Raisamo et al. 2021.

myös laajemmin. Haittojen seurannalla ja tutkimuksella on useita päämääriä. Rahapelihaittailmiön laadullisen ja määrällisen ymmärtämisen lisäksi tavoitteena on tuottaa tietopohjaa rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen. Arpajaislain 52 §:n mukaisen seurannan ja tutkimuksen tehtävä on palvella ensi sijassa pykälässä määriteltyä haittojen ehkäisyyn ja hoidon kehittämisen tehtävää. Rahapeliongelmiin kytkeytymätön rikollisuus ja petokset tai muut riippuvuushaittoihin kytkeytymättömät rahapelaamisen lieveilmiöt eivät sisälly arpajaislain 52 §:n toimeksiantoon.

Arpajaislain 52 §:n mukainen rahapelihaittailmiön seuranta sisältää myös rahapelituotteiden ja niiden toimeenpanon arvioinnin haittojen näkökulmasta. STM:n yhteydessä toimii pysyvä arvioinnista vastaava toimielin, Rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haastavien ja haittojen arviointiryhmä.⁵³

Rahapelaamista tutkitaan myös Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan Riippuvuuksien, yhteiskunnallisen säätelyn ja hallinnan tutkimuskeskuksessa (CEACG). Keskus on tehnyt paljon yhteistyötä THL:n ja kansainvälisten tutkijoiden kanssa. Alkoholitutkimussäätiö myöntää vuosittain apurahoja rahapelihaittoja koskeviin tutkimuksiin. Pelikulttuurien tutkimuksen huippuyksikössä Tampereen, Jyväskylän ja Turun yliopistoissa tutkitaan pelaamista myös rahapelien ja raha- ja digipelin konvergenssin eli yhteensulautumisen näkökulmista. Lisäksi eri yliopistoissa on eri aloilla yksittäisiä rahapelaamiseen erikoistuneita tutkijoita.

Rahapelihaittojen hoito- ja tukipalveluissa (Peluuri, Peliklinikka, sote-alueet) kertyy tietoa rahapelaamisesta tapahtuvista muutoksista ja rahapeliongelmaan apua tarvitsevien tilanteista. Tiedon hyödyntämiseen liittyy kuitenkin haasteita. Tilastojen ulkopuolelle jää suuri joukko läheisiä, jotka eivät hakeudu palveluihin.

Tietoa rahapelaamisesta, rahapelihaittojen ehkäisystä ja rahapeliongelma- ja -riippuvuudesta ja ongelmallisesti pelaavien läheisten tilanteesta, kokemusasiantuntijuudesta sekä erilaisia yksittäisiä selvityksiä tuotetaan myös rahapelihaittojen ehkäisyyn ja korjaamiseen erikoistuneella järjestökentällä. Esimerkkeinä näistä mainittakoon esimerkiksi A-klinikkasäätiön, Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry:n ja Sosped-säätiön tietotuotanto. Osalla järjestöjen tietotuotannosta on perinteisestä yliopistolaisesta ja sektoritutkimuslaitostutkimuksesta eroava tiedonintressi: kyselyillä ja muilla tietotuotannon muodoilla pyritään saamaan esiin ns. heikkoja signaaleja, jotka pyritään ottamaan huomioon omassa toiminnassa ja tuomaan esille julkiseen keskusteluun.⁵⁴

Veikkaus kerää ja teettää erilaisia kyselyjä, joista osalla on relevanssia myös rahapelihaittojen seurannassa sekä rahapelien toimeenpanon seurannassa. On kuitenkin huomioitava, että Veikkauksen tiedontuotanto ei täytä kaikkia tieteellisiä kriteerejä.

2.2.5 Rahapelihaittoja ehkäisevän työn nykytila

Rahapelihaittojen ehkäisystä säädetään useissa laeissa, joista keskeinen on arpajaislaki. Rahapelihaittojen ehkäisy on osa ehkäisevää päihdetyötä, josta säädetään ehkäisevän

⁵³ Raisamo et al. 2021.

⁵⁴ Raisamo et al. 2021.

päihdetyön järjestämisestä annetussa laissa (523/2015). Rahapelihaittojen ehkäisy osana ehkäisevää päihdetyötä kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 6 ja 7 §:n nojalla osaksi kuntien ja hyvinvointialueiden lakisääteistä terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä sekä sen suunnittelua ja seuranta.

Sosiaali- ja terveysministeriö (**STM**) vastaa valtakunnallisella tasolla rahapelihaittojen ehkäisystä ja koordinoi sekä kehittää valtioneuvostotasolla rahapelihaittojen ehkäisyä. Rahapelihaittojen ehkäisyä linjaa keskeisesti terveydenhuoltolaki (1326/2010) sekä sosiaalihuollon päihde- ja riippuvuustyötä sosiaalihuoltolaki (1301/2014). Päihde- ja riippuvuusstrategian ja Ehkäisevän päihdetyön toimintaohjelman kautta rahapelihaittojen ehkäisy kuuluu osaksi myös muita hallituskausittaisia valtioneuvostotasoisia strategioita ja linjauksia. Vuonna 2022 julkaistu Rahapelipoliittinen ohjelma määrittää suuntaviivoja rahapelihaittojen ehkäisylle ja vähentämiselle vuoteen 2030.

THL:n rahapelihaittoja ehkäisevään työhön kuuluu tutkimus- ja kehittämistyötä, jolla tuotetaan tietoa sekä käytäntöjä rahapelihaittojen ehkäisyyn ja kehitetään ammattilaisten osaamista. Kehittämistyössä tehdään tiivistä yhteistyötä THL:n koordinoimien ehkäisevän päihdetyön sisältöjen ja verkostojen kanssa. THL toteuttaa tehtävänsä yhteistyössä laajemman toimijakentän kanssa ja koordinoi näistä toimista muodostuvaa kokonaisuutta.

Aluehallintovirastojen lakisääteisiin ehkäisevän päihdetyön (ml. rahapelihaittojen ehkäisy) tehtäviin kuuluu ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetun lain 4 §:n nojalla ohjata toimialueensa ehkäisevää päihdetyötä, suunnitella ja kehittää sitä yhteistyössä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa sekä tukea toimialueensa kuntia ja hyvinvointialueita ehkäisevän päihdetyön toteuttamisessa ja kehittämisessä.

Kunnilla on keskeinen vastuu rahapelihaittojen ehkäisystä osana lakisääteisiä ehkäisevän päihdetyön tehtäviä ja niille luotuja suunnitelmallista koordinaatiota tukevia rakenteita. Kuntien tulee perustaa työnsä rahapelaamisen ja sen haittojen seurantaan, käytettävissä olevaan tieteelliseen näyttöön ja hyviin käytäntöihin. Ehkäisevää työtä tulee suunnata kaikille ikäryhmille ja työtä tulee tehdä sekä universaalein että tunnistetuille riskiryhmille kohdennetuin toimin.

Hyvinvointialueet toimivat kuntien kumppaneina ehkäisevässä päihdetyössä tukien niiden ehkäisevää päihdetyötä, koordinoiden aluetasolla tehtävää ehkäisevää päihdetyötä sekä vastaten sote-palvelujärjestelmässä tehtävästä työstä.

Kolmas sektori ja kansalaisyhteiskunta ovat osaltaan keskeinen osa rahapelihaittojen ehkäisyä. Kolmannen sektorin toimijat osallistuvat haittoja ehkäisevään työhön niin palvelutuotannon kautta kuin hanke- ja kehittämistoiminnan sekä paikallisen, alueellisen ja valtakunnallisen yhteistyön, tiedontuotannon ja vaikuttamisen kautta.

Rahapelihaittojen ehkäisyn kokonaisuudessa myös elinkeinoelämän toimijoilla on tärkeä asema muun muassa ikärajasäännösten toimeenpanon ja toteutumisen valvonnan osalta rahapelien sijoituspaikoissa esimerkiksi kaupoissa, huoltoasemilla ja kioskeissa sekä anniskelupaikoissa.

2.2.6 Rahapeliongelmien tuen ja hoidon nykytila

Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen vastuulla on järjestää tuki ja hoito rahapeliongelmaan osana terveydenhuoltolain 28 §:n mukaista päihde- ja riippuvuushoitoa sekä sosiaalihuoltolain 24 §:n mukaista päihde- ja riippuvuustyötä. Vuoden 2023 alussa lainsäädäntöön lisättiin rahapelaamiseen viittaava muu riippuvuusikäyttäytyminen, ja näin selkiytettiin ja vahvistettiin hyvinvointialueen vastuuta järjestää nämä palvelut.

Rahapeliongelman psykososiaalinen hoito toteutuu hyvinvointialueilla osana mielenterveys-, päihde- ja riippuvuuspalveluja. Lisäksi järjestöt tarjoavat julkisia palveluja täydentäviä palveluja, kuten matalan kynnyksen tukea ja neuvontaa sekä vertaistukea. Lähes kaikki Manner-Suomen kunnat raportoivat avohoitoa ja -kuntoutusta rahapeliongelmaan olevan saatavilla. Hoidon saavutettavuuteen ja vaikuttavuuteen liittyy kuitenkin edelleen käytännön haasteita ja tietopohjan puutteita. Osaamisen keskittyminen tietyille alueille sekä alueiden keskuksiin vaikuttaa palveluiden saatavuuteen.

Hoidon lisäksi rahapelejä ongelmallisesti pelaavalla tai hänen läheisillään voi olla tarve muille palveluille, kuten sosiaalipalveluille, terveydenhoidolle tai talous- ja velkaneuvonnalle. Kuntoutumisessa tukevat myös esimerkiksi asumispalvelut tai työllisyyspalvelut. Rahapeliongelmaan voi liittyä myös rikostuomioita sekä tyypillisesti pitkäaikainen velkojen ulosotto.

2.3 Rahapeliin markkinoinnin sääntely ja pelaamisen hallintakeinot

2.3.1 Veikkauksen markkinoinnin ja mainonnan pääperiaatteet nykyjärjestelmässä

Arpajaislain 14 b pykälän mukaan ”Veikkaus Oy saa markkinoida rahapelejä ja yhtiötä, jos markkinointi on määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista sekä välttämätöntä rahapelikysynnän ohjaamiseksi tämän lain nojalla harjoitettavaan rahapelitoimintaan ja vähemmän taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaan rahapelaamiseen”. Sen sijaan markkinoinnilla ei saa edistää taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaa rahapelaamista. Arpajaislaissa on eritelty 12 tarkennusta, joiden avulla markkinointia ei saa edistää.

Arpajaislain mukaan markkinointia ei saa kohdistaa alaikäisiin tai muutoin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin eikä siinä saa esiintyä alaikäisiä henkilöitä. Rahapelejä ei saa markkinoida sellaisessa televisio- ja radiotoiminnassa, kuvaohjelman elokuvateatterissa tapahtuvassa julkisessa esittämisessä ja julkaisutoiminnassa, joka on suunnattu alaikäisille, eikä sellaisen median palvelussa, joka on suunnattu alaikäisille tai vetoaa erityisesti alaikäisiin ja nuoriin henkilöihin. Raha-arpajaisia (silloin, kun niitä toimeenpannaan sähköisesti), nopearytmisiä veikkauspelejä (silloin, kun niitä toimeenpannaan yksinomaan sähköisesti), raha-automaatteja ja kasinopelejä ei saa markkinoida muualla kuin sellaisissa erityisissä pelisaleissa ja pelikasinoissa, joihin kyseiset rahapelit on sijoitettu. Lisäksi sellaisia yhdistelmäpelejä, joihin on pelisääntöjen antamisen yhteydessä todettu liittyvän erityinen rahapelihaittojen vaara, ei saa markkinoida muualla kuin sellaisissa erityisissä pelisaleissa, pelikasinoissa ja sellaisilla raviradoilla, joihin tai joille pelit tai niiden myyntipiste on sijoitettu. Pelipaikoista voidaan kuitenkin antaa tietoa.

Arpajaislain mukaan rahapeliin markkinoinnin tulee aina sisältää tieto rahapelaamisen sallitusta ikärajasta sekä siitä, mistä saa tietoa pelaamisen hallinnan välineistä ja rahapeliongelmien apua tarjoavista palveluntuottajista. Rahapelimarkkinointia ei saa kohdistaa pelaajalle, joka on asettanut itselleen kaikkea pelaamista koskevan eston. Jos pelaaja on asettanut rahapelikohtaisen eston, hänelle saa kohdistaa ainoastaan sellaisen rahapelin markkinointia, jonka pelaamista hän ei ole itse estänyt.

Poliisihallituksen tehtävänä on valvoa, että rahapeliin markkinoinnissa noudatetaan arpajaislain ja kuluttajansuojalain säännöksiä.

Veikkauksen markkinoinnin ja sponsoroinnin suunnitteluun ja toteutukseen vaikuttavat seuraavat asiat:

- EU-lainsäädäntö, jossa markkinointi on sallittu kulutuksen ohjaamiseksi valvottuun tarjontaan
- nykyinen arpajaislaki (uudistettu versio astunut voimaan vuoden 2022 alusta) ja lain viranomaistulkinnat
- kuluttajansuojalaki ja lain viranomaistulkinnat
- muut viranomaisten linjaukset
- mainonnan itsesääntely (esimerkiksi Veikkauksen omat markkinoinnin vastuullisuusperiaatteet).

Veikkaus saa markkinoida arvontapelejä, raaputusarpoja, vedonlyöntiä, yritysbrändiä sekä vastuullisuuteen ja tunnistautuneeseen pelaamiseen liittyviä kokonaisuuksia. Sen sijaan Veikkaus ei saa markkinoida digitaalisia kasinopelejä, eArpoja, eBingoja, Pokeria eikä näiden pelien pelipaikkoja. Veikkaus voi antaa pelipaikoista pelipaikkainformaatiota, jonka sisältönä ovat sijainti, aukioloajat sekä tarjoama ylätasolla. Pelipaikkojen sisällä ja veikkaus.fi:n ja sovelluksen kirjautuneella puolella tuotteita voidaan markkinoida. Veikkaus ei saa suositella eikä ristiinmyydä tuotteitaan eikä se voi antaa ilmaisbonuksia tai -pelirahaa.

Vain Veikkaus saa markkinoida Manner-Suomessa. Laiton markkinointi sanktioitiin ja vuoden 2023 alusta astui voimaan mahdollisuus panosrahansiirron blokeerukseen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisille toimijoille. Pelipaikkainformaatiota sovelletaan myös Veikkauksen digitaaliseen kanavaan ja sovellukseen. Veikkauksen osalta verkkosivuston kirjautumattomalla puolella oleva markkinointikieltoisten pelien sisältö tulkitaan markkinoinniksi. Hakusanamarkkinoinnin (ostettu ja orgaaninen) sisällön on oltava pelipaikkainformaatiota. Vaikuttajamarkkinointi on Veikkauksen osalta kielletty eli julkisuuden henkilöt eivät voi jakaa Veikkauksen sisältöä omissa kanavissaan vastikkeellisesti tai vastikkeetta. Mainoskasvoina ja Veikkauksen jakaman sisällön puitteissa julkisuuden henkilöitä voidaan käyttää.

Veikkaus käyttää sponsorointia markkinointiyhteistyön välineenä. Veikkauksen sponsorointi on vastikkeellista yhteistyötä liiketoiminnan tavoitteiden edistämiseksi. Sponsorointiyhteistyöhön voi liittyä markkinointiyhteistyön muotoja. Yhteistyön mahdollistamia sisältöjä on mahdollista hyödyntää omien kanavien lisäksi yhteistyökumppaneiden tapahtumissa sekä verkkosivuilla. Veikkaus ei voi tehdä yhteistyötä, jossa vaikuttaja jakaa Veikkauksen sisältöä omissa sosiaalisen median kanavissaan vastikkeetta tai vastikkeellisesti. Veikkauksen sponsoroinnin pääpainopiste on jalkapallossa ja jääkiekossa. Kaikkiin urheilua koskeviin

markkinointiyhteistyösopimukseen sisällytetään vilpinehkäisyyden (mm. doping, integriteetti) liittyvä kohta, joka mahdollistaa irtautumisen sopimuksesta. Sponsorointiyhteistyön vaikutukset keskittyvät Manner-Suomeen.

2.3.2 Veikkauksen nykyiset rahapelaamisen hallintakeinot

Rahapelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta yksi tärkeimpiä toimenpiteitä on pakollinen tunnistautuminen rahapelatessa. Pakollinen tunnistautuminen mahdollistaa erilaisten yksilöitävien tappiorajojen ja muiden vastuullisuustyökalujen käytön, aikaisempaa tehokkaamman ikäraja-valvonnan sekä datamassojen kertymisen rahapelitutkimuksen käyttöön. Kaikki Veikkauksen eri rahapelit (myös kuponkipelit kuten lotto) ja raaputusarvat ovat tulossa tunnistautuneen rahapelaamisen piiriin vuoden 2023 loppuun mennessä. Veikkauksen pelejä saavat pelata vain täysi-ikäiset. Rahapelaajalta tarkistetaan henkilöllisyys ja ikä hänen rekisteröityessään. Vuoden 2022 tunnistautumistaso kaikessa Veikkauksen rahapelitarjonnassa oli 79,5 prosenttia. Suunta on ollut viime vuosina nouseva.⁵⁵

Muita yksittäiseen rahapelaajaan kohdistuvia rahapelaamisen hallintakeinoja ovat erilaiset tappiorajat mukaan lukien vuositappioraja, peliestot, pelihistorian seuranta, riskitason rahapelaamisen tunnistamismallit, rahapelaajien kontaktointimallit, aikamuistuttajat, pelitestit ja muut työkalut.

Veikkauksen nopearytmiselle rahapelaamiselle tulee asettaa tappiorajat. Tappiorajat ovat rahapelaajan valitsemat summat, jotka rahapelaaja voi enintään jäädä tappiolle vuorokauden ja kuukauden aikana. Pelivoitot nostavat pelattavissa olevaa rahamäärää. Vuorokausirajan nosto tulee voimaan vuorokauden vaihtuessa ja kuukausirajan nosto seuraavan kuukauden vaihtuessa klo 00.00. Rajojen laskut tulevat voimaan välittömästi. Veikkauksen sivustolla ja Veikkauksen sovelluksessa tappiorajat ovat yhteiset seuraaville peleille: nettiarvat, automaattipelit, eBingo, pöytäpelit (ei pokeri), Tähtenlento. Myyntipaikoissa tappiorajat koskevat rahapeliautomaatteja. On huomioitava, että tappiorajat eivät koske rahapelaamista kasinoilla. Tappiorajat ovat enimmillään 500 e/vrk ja 2000 e/kk. Veikkauksella on automaattisesti käytössä 15 000 euron kalenterivuosi-kohtainen enimmäistappioraja koskien tunnistautuvaa pelaamista (pois lukien kasinot). Vuositappioraja ei koske Helsingin tai Tampereen kasinoiden peliautomaattien ja pöytäpelien pelaamista. Kasinolla on käytössä erilliset pelaamisen hallinnan välineet. Ammattimaisesti vedonlyöntiä harjoittavien on ollut mahdollista hakea tappiorajaan erikseen poikkeamaa.

Lisäksi käytössä ovat pakolliset rahansiirtorajat verkkopalvelussa ja sovelluksella. Ennen ensimmäistä rahansiirtoa rahapelaajan tulee asettaa itselleen rahansiirtorajat eli ne summat, jotka rahapelaaja voi enintään siirtää pankkitililtään pelitililleen vuorokaudessa ja kuukaudessa. Vuorokausirajan nosto tulee voimaan vuorokauden vaihtuessa ja kuukausirajojen nosto seuraavan kuukauden vaihtuessa klo 00.00. Rajojen laskut sen sijaan tulevat voimaan välittömästi. Rahansiirto on mahdollista vain 06-24 välisenä aikana.

Rahapelaajan on mahdollista tehdä itselleen Veikkauksen verkkopalvelussa ja sovelluksella pelaamisen esto määräajaksi (peleittäin, peliryhmittäin tai kaikki). Hänen

⁵⁵ Veikkauksen vuosiraportti 2022.

on myös mahdollista estää verkkopalvelussa ja sovelluksella pelaaminen toistaiseksi, jolloin rahapelaajalle tarjotaan yhteydenottoa Peluuriin. Estä pelaaminen -painike verkkopalvelussa, sovelluksella ja peliautomaateilla estää pelaamisen seuraavan vuorokauden loppuun asti. Rahapeliautomaattipelaaminen voidaan estää joko määräajaksi tai toistaiseksi. Rahapelaaja voi myös hakea itselleen sisäänpääsykiellon pelisaleihin ja kasinoille. Sisäänpääsykielto astuu voimaan heti ja on voimassa 3–12 kuukautta. Vuonna 2022 oli voimassa 77 082 nettipelaamista koskevaa peliestoa ja 17 093 peliautomaatteja koskevaa peliestoa.⁵⁶ Peliestojen valikoima lisääntyy toukokuussa 2023, jolloin myös kuponkipelien pelaamisen voi estää määräajaksi peilettain tai peliryhmittäin koskien kaikkia kanavia. Kuponkipelejä koskevia estoja voi asettaa verkkopalvelussa ja sovelluksella. Muutoksen myötä mahdollistuu myös kaikkien Veikkauksen pelien pelaamisen estäminen määräajaksi tai toistaiseksi. Poikkeuksena ovat raaputusarvat, jotka siirtyvät tunnistautumisen ja estojen piiriin viimeistään 1.1.2024. Kaiken pelaamisen estoja voi asettaa verkkopalvelussa, sovelluksella, pelisalin ja kasinon henkilökunnan avustuksella sekä asiakaspalvelun kautta. On huomioitava, että peliestot eivät koske kasinoilla pelattavia peliautomaatteja ja pöytäpelejä. Veikkauksen mukaan kasinoilla on käytössä erilliset pelaamisen hallinnan välineet.

Aikamuistuttaja kertoo Veikkauksen palveluissa vietetyn ajan. Se muistuttaa rahapelaajaa 60 minuutin kuluttua sisäänkirjautumisesta. Rahapelaaja voi muokata aikamuistuttajaa näkymään tiheämmin. Rahapeliautomaateilla aikamuistuttaja muistuttaa 15 minuutin välein käytetystä ajasta.

Pelitilin yhteenvedosta löytyy kaikki tunnistautuneena pelatut pelit, voitot, häviöt ja palautusprosentit. Pelihistoriaa voi tarkastella kuukausittain, viimeisen 12 kuukauden tai kalenterivuositain kolmen vuoden ajalta. Pelitestissä rahapelaaja voi testata omaa rahapelitilannettaan vastaamalla eri väittämiin ja saamalla palautetta.

Veikkaus on ottanut käyttöön riskipelaamisen ennustamismalleja ja rahapelaajien kontaktointimallin, Veikkaus aloitti huolenpitosoitot helmikuussa 2022. Puheluiden vastausprosentti on lähellä 50 prosenttia. Vuonna 2022 tehtiin yli 2 000 puhelua ja vuonna 2023 puheluiden määrän ennakoidaan nousevan yli 3000 puheluu. Alustavien Veikkauksen havaintojen mukaan useampi kontaktoitu rahapelaaja on asettanut pelineston kuin kontrolliryhmäläiset. Huolenpitosoittoihin vastanneilla näkyy päivärajojen laskemisen suhteen samanlaista käyttäytymistä kuin pelinestojenkin suhteen: rajoja on laskettu heti samana päivänä, kun soittoon on vastattu.

Veikkaus lähettää rahapelaamisen hallinnasta kertovan palveluviestin kuukausittain viestin tilanneille. Rahapelaajia ohjataan vapaaehtoisena Pelitestin tekemiseen. Pelieston asettaneelle tarjotaan tietoa peliongelmista auttavasta Peluurista. Huolenpitosoittoissa tarjotaan tarvittaessa Peluurin soittopyyntöä. Toistaiseksi voimassa olevan pelineston asettaneelle lähetetään vahvistusviesti, jossa yksityiskohdat kerrataan ja neuvotaan avun piiriin. Rahapelaajille viestitään säännöllisesti vastuullisesta rahapelaamisesta. Veikkaus ei kohdenna markkinointia pelineston asettaneille tai muille tunnistetuille

⁵⁶ [Pelirajoitukset ja peliestot ovat tärkeä osa turvallista pelaamisympäristöä - tietoa vuoden 2022 pelitilastoista - Veikkaus. Katsottu 13.4.2023.](#)

riskiryhmille. Peluuri on laajasti esillä Veikkauksen eri myyntikanavissa kuten Pelaa maltilla.fi -sivustolla.

STM:n asettama rahapeliin toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä tarkastelee Veikkauksen pelitoimintaa ja sen kehittämistä sekä osallistuu viranomaisprosesseihin, joilla pelitoimintaa ohjataan. Rahapeliin tarjontaan vaikuttaminen on keskeinen keino ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja. Rahapeleihin liittyviä haittoja ja haittariskejä voidaan rahapelitarjonnan osalta vähentää pelien ominaisuuksiin, peliympäristöön ja pelimyyntiin vaikuttamalla sekä erilaisilla pelirajoituksilla ja pelaamisen hallinnan välineillä. Haittariskien arviointi on osa arpajaislain 52 §:ssä STM:lle määriteltyjen pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen liittyvien tehtävien toimeenpanoa. Arvioinnissa tarkastellaan pelien piirteitä ja ominaisuuksia, pelirajoituksia ja pelaamisen hallintakeinoja, rahapeliin saatavuutta ja saavutettavuutta sekä markkinointia. Arvioinnissa huomioidaan Veikkauksen pelitarjonnan lisäksi järjestelmän ulkopuolinen tarjonta ja sen vaikutukset. Veikkauksen peli- ja pelaajadata on kasvava merkitys arviointityön pohjana.⁵⁷

2.3.3 Viimeaikaiset uudistukset

Arpajaislakiin on viime vuosien aikana tehty useita muutoksia. Vuoden 2022 alussa voimaan astuneen lakimuutoksen (1284/2022; HE 150/2022 vp) tavoitteena oli ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja lisäämällä arpajaislakiin tätä tavoitetta tukevia uusia säännöksiä. Uudistuksen tavoitteena oli lisäksi vahvistaa rahapeliin toiminnan valvontaa ja pelaajien oikeusturvaa sekä yksinoikeusjärjestelmän kykyä ohjata kysyntää arpajaislailla säänneltyyn rahapelitarjontaan rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi.⁵⁸

Keskeisimmät arpajaislakiin lailla 1284/2022 tehdyt muutokset olivat seuraavat:

- Tunnistautumisvaatimus ulotettiin koskemaan kaikkea rahapelaamista. Vaatimus astuu voimaan porrastetusti siten, että sitä sovelletaan hajasijoitettuihin peliautomaatteihin 1.1.2022 alkaen, muissa pelipisteissä tapahtuvaan rahapelaamiseen 1.1.2023 alkaen ja raaputusarpoihin 1.1.2024.⁵⁹ Sitten tunnistautumisvaatimuksen voimaantuloa on kuitenkin lykätty pelipisteissä pelattavien kuponkipelien osalta siten, että näiden pelien osalta vaatimus astuu voimaan 1.7.2023 alkaen.⁶⁰
- Veikkaukselle sallittua markkinointia koskevaa sääntelyä täsmennettiin mm. edellyttämällä, että markkinoinnin tulee olla välttämätöntä rahapelaamisen ohjaamiseksi vähemmän taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja

⁵⁷ <https://stm.fi/rahapeliin-haittariskien-arviointi> Katsottu 1.4.2023

⁵⁸ HE 255/2022 vp, s. 3.

⁵⁹ Lain 1284/2021 voimaantulosäännös. Veikkaus on ottanut pakollisen tunnistautumisen käyttöön osassa pelimuodoissaan jo ennen arpajaislain mukaisten vaatimusten voimaantuloa. Esimerkiksi hajasijoitetuilla peliautomaateilla tunnistautumisvaatimus tuli käyttöön vuoden 2021 alussa ja pelisalien sekä kasinoiden automaateilla ja pöytäpeleissä kesällä 2021 (ks. Veikkauksen vuosi- ja vastuullisuusraportti 2021, s. 5.).

⁶⁰ HE 150/2022 vp.

aiheuttavaan rahapelaamiseen sekä määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista.

- Arpajaislakia muutettiin antamalla Poliisihallitukselle toimivalta kohdistaa rahapelin toimeenpanon kieltä myös rahapelejä markkinoivaan luonnolliseen henkilöön sekä määrätä seuraamusmaksu rahapelien markkinointia koskevien säännösten rikkomisesta.
- Rahapelihaittojen torjunnan tehostamiseksi ja yksinoikeusjärjestelmän toimintaedellytysten tukemiseksi arpajaislakiin lisättiin säännökset yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen rahapelaamiseen liittyvän maksuliikenteen estämisestä. Arpajaislain uuden 62 l §:n mukaan maksupalveluntarjoaja ei saa toteuttaa tai käynnistää rahapelaamista koskevaa maksutapahtumaa, jossa maksajana on pelaajana toimiva luonnollinen henkilö ja maksunsaajana sellainen rahapelien toimeenpanija, joka on markkinoinut rahapelejä arpajaislain vastaisesti ja jonka rahapelin toimeenpanon Poliisihallitus on kieltänyt. Maksuliikenne-estoja koskevat säännökset tulivat voimaan 1.1.2023 alkaen.

Koska edellä kuvatut muutokset ovat olleet voimassa vain verraten lyhyen aikaa, on niiden vaikutuksista esimerkiksi rahapelihaittojen esiintyvyyteen toistaiseksi käytössä vain rajallisesti tutkimustietoa.

Edellä mainittujen lakimuutosten voimaantulon jälkeen eduskunta on sittemmin 6.2.2023 hyväksynyt lakimuutoksen (335/2023; HE 255/2022 vp), jolla arpajaislakia muutettiin kumoamalla säännökset Veikkauksen tuoton käytöstä laissa yksilöityihin tarkoituksiin. Jatkossa Veikkauksen tuotto otetaan yleiskatteellisena valtion talousarvioon käytettäväksi talousarvion mukaisiin menoihin (uusi arpajaislain 17 §). Lakimuutoksen tavoitteena on poistaa rahapelituotolla rahoitettujen toimintojen taloudellinen ja määrärahasoon liittyvä riippuvuus Veikkauksen tuotosta sekä vahvistaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä yksinoikeusjärjestelmässä. Muutettu arpajaislaki tulee voimaan 1.1.2024.

2.4 Johtopäätöksiä

Suomen rahapelimarkkinoiden viimeaikaisen kehityksen näkökulmasta merkittävin yksittäinen muutos on digitaalisen pelikanavan merkityksen korostuminen ja tähän kiinteästi liittyvä kasvu yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapelien pelaamisessa. Viimeisimpien arvioiden mukaan digitaalinen rahapelaaminen muodostaa jo noin kaksi-kolmasosaa Suomen rahapelimarkkinoiden kokonaisuudesta.⁶¹ On todennäköistä, että digitaalisen pelaamisen osuus kaikesta rahapelaamisesta Suomessa tulee kasvamaan myös tulevaisuudessa.

THL:n ja Pelaajabarometrin tutkimustulosten mukaan yksinoikeusjärjestelmien ulkopuolisia rahapelejä pelaavien yksittäisten rahapelaajien määrä on pysynyt melko tasaisena, mutta heidän rahapeleihin käyttämänsä rahamäärä on huomattava. Arviot Suomen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisiin rahapeleihin kohdistuvan pelikatteen

⁶¹ H2 Gambling Capital.

määrästä vaihtelevat edellä kuvatusti alle 300 miljoonasta eurosta 600 miljoonaan euroon vuodessa.

Huolimatta merkittävistä eroista esitettyjen arvioiden välillä on ilmeistä, että Veikkauksen osuus kaikesta digitaalisiin kanaviin kohdistuvasta rahapelaamisesta Suomessa on pienentynyt merkittävästi viime vuosien aikana. Huomioiden eri toimijoiden esittämät arviot Veikkauksen markkinaosuudesta sekä Suomen digitaalisen rahapelimarkkinan koosta selvityshenkilöt pitävät todennäköisenä, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisiin rahapeleihin kohdistuvan pelikatteen määrä on noin 500–550 miljoonaa euroa vuodessa.

Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan rahapelaamisen kasvu näkyy myös rahapeliongelmia kokevien auttavien tahojen työssä. Yhä useamman rahapeliongelman taustalla vaikuttaa nykyisin keskeisenä tekijänä yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten korkean riskin rahapelien pelaaminen. Mikäli yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan rahapelaamisen osuus kaikesta rahapelaamisesta kasvaa edelleen, voidaan myös tästä aiheutuvien rahapelihaittojen arvioida lisääntyvän. Nykyisessä järjestelmässä toimittaessa arpajaislain ja muun soveltuvan sääntelyn tarjoamat välineet näiden haittojen ennaltaehkäisyyn ovat melko rajalliset.

Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen lisääntymisellä on osaltaan vaikutusta myös valtion rahapelitoiminnasta saamien tuottojen kehitykseen, joilla tuotoilla osaltaan rahoitetaan rahapelihaittojen ehkäisyä ja rahapeliongelmia kokevien hoitoa. Vuodelta 2022 Veikkkaus tilitti valtiolle tuottona noin 679,9 miljoonaa euroa, kun vielä vuonna 2017 valtiolle tilitetty tuotto oli noin 1 021,3 miljoonaa euroa. Samalla on kuitenkin korostettava, että Veikkauksen valtiolle tilittämien tuottojen laskuun ovat vaikuttaneet useat tekijät, merkittävimpänä koronaviruspandemian vauhdittama fyysisissä kanavissa tapahtuvan rahapelaamisen väheneminen ja uudet pelaamisen hallintatoimet (erityisesti tunnistautumisasiäntymisvaatimus sekä pelirajat).

Edellä kuvattu kehitys alleviivaa tarvetta harkita vakavasti toimenpiteitä Suomen rahapelijärjestelmän uudistamiselle online-rahapelien sääntelyn osalta. Esiselvityshenkilöiden käsityksen mukaan pääasialliset vaihtoehdot tältä osin ovat seuraavat:

- (a) Nykyisen yksinoikeusjärjestelmän säilyttäminen täydennettynä sellaisilla uusilla rajoitustoimilla, joilla estetään nykyistä tehokkaammin yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuva pelaaminen ja vahvistetaan Veikkauksen kanavointikykyä online-rahapelien osalta.
- (b) Siirtyminen osittaiseen lisenssijärjestelmään, jossa online-kasino- ja vedonlyöntipelien tarjoaminen mahdollistettaisiin kaikille lupaehdot täyttävälle toimijoille ja jossa rahapelijärjestelmän tarkoituksena on nykyjärjestelmän tapaan rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen.

Valinta em. vaihtoehtojen välillä tulisi tehdä perustuen parhaaseen käytettävissä olevaan tutkittuun tietoon vaihtoehtojen todennäköisistä yhteiskunnallisista hyödyistä ja haitoista. Tältä osin merkittävän tietolähteen muodostavat kokemukset kansallisia rahapelijärjestelmiään viime vuosina uudistaneista Suomen kannalta keskeisistä verrokkimaista, joita tarkastelemme seuraavassa luvussa.

3. Rahapeliien sääntely, markkinat ja rahapelihaitat Suomelle verrannollisissa EU-maissa

3.1 Johdanto – rahapelaamisen sääntelyn kehitys kansainvälisesti

Rahapelaamisen sääntely tapahtuu aina tietyssä yhteiskunnallisessa ja ajallisessa kontekstissa. Internetin myötä rahapelaamisen kytkös tiettyyn aikaan ja paikkaan on kadonnut, ja rahapelaamisen sääntely on muuttunut entistä vaikeammaksi. Monissa Suomelle verrannollisissa EU-maissa on viimeisten vuosikymmenten aikana siirrytty monopolijärjestelmistä erilaisiin hybridi- ja lisenssijärjestelmiin erityisesti online-rahapelaamisessa.

Toinen trendi on tiukempi rahapelaamisen sääntely, johon useissa Euroopan maissa ollaan siirtymässä tai on jo siirrytty 1990-luvulta alkaneen aiempaa liberaalimman rahapelisääntelyn jälkeen. Monissa maissa on herätty uudella tavalla rahapelihaittojen aiheuttamiin yksilöllisiin sekä yhteiskunnallisiin kustannuksiin ja alettu painottaa rahapelihaittojen ehkäisyä.

Tutkijoiden mukaan on merkkejä siitä, että *kansanterveysajattelu* (engl. *public health approach*) on valtaamassa alaa rahapelaamisen sääntelyssä. Kansanterveysnäkökulmaa painotettaessa ajatellaan, että rahapelihaittoja voidaan ehkäistä ja vähentää rahapelimarkkinoiden rakenteellisilla muutoksilla (esimerkiksi tarjonnan rajoittaminen, verotuksen taso, rahapeliin tuotesuunnittelun sääntely, markkinoinnin sääntely). Tällöin keskitytään enemmän rahapeliympäristön ja rahapelitarjoajien sääntelyyn. Esimerkiksi Saksan ja Ruotsin rahapelisääntelyssä on merkkejä kansanterveysajattelun omaksumisesta.⁶²

Verrokkimaiden läpikäynnin osalta on huomioitava, että eri maiden rahapelijärjestelmien tilastointitavoissa, mukaan lukien rahapelihaittojen seurannassa ja luokittelussa, on edelleen merkittäviä eroavaisuuksia. Seuraava esitys antaa kuitenkin yleiskuvan eri maiden kehityksestä.

3.2 Ruotsi

3.2.1 Tausta ja kilpailun avaaminen

Vuoden 2019 uusi rahapelilaki siirsi rahapeleihin liittyvän toiminnan luvanvaraiseksi Ruotsissa. Valtio kuitenkin sääntelee edelleen rahapelaamista, vaikka aikaisempi rahapelimonopoli on uuden lain myötä purkautunut. Esimerkiksi fyysiset kasinot, rahapelikoneet ja lotto ovat käytännössä edelleen valtion hallinnassa, sillä vain valtion peliyhtiö voi saada toimiluvan niiden tarjoamiseen.

Ennen uutta rahapelilakia paine valtion rahapelimonopolin purkamiseksi kasvoi sekä EU:n että yksityisen sektorin puolelta. Ruotsin valtion monopoliasemaa perusteltiin vanhan arpajaislain esitöissä muun muassa vastuulla kansanterveydestä, pelimahdollisuuksien rajoittamisella, rikollisuuden ehkäisemisellä sekä tuottojen jakamisella sosiaalisin perustein. Loppuvuodesta 2013 Euroopan komissio kehotti

⁶² Ukhova, Wardle, Marionneau & Nikkinen (2022).

Ruotsia noudattamaan EU:n säännöksiä palveluiden vapaasta liikkuvuudesta liittyen Ruotsin vedonlyöntimonopolin sääntelyyn ja valvontaan.

Komission mukaan vedonlyönnin sääntely ei ollut systemaattista ja yhtenäistä eikä valtio valvonut erityisen oikeuden haltijaa (Svenska Speliä) riittävän tarkasti. Komissio myös aikoi viedä asian EU-tuomioistuimeen. Ruotsi pyysi komissiolta lisää aikaa uudistusten tekemiseksi, mutta 16.10.2014 EU:n komissio ilmoitti lehdistötiedotteessa, että se vie Ruotsin EU:n tuomioistuimeen, koska Ruotsin toimet rahapelimarkkinoiden sääntelemiseksi eivät ole olleet tyydyttäviä.

Vuoden 2014 parlamenttivaalien jälkeen Ruotsin uusi hallitus ilmoitti aikeistaan rahapelilainsäädännön uudistamiseksi. Ruotsin peliviranomainen luovutti 31.3.2017 yksityiskohtaisen 1340-sivuisen ehdotuksensa rahapelijärjestelmän lisensoinnista julkishallinnon ministerille. Ehdotuksen pohjalta laadittu uusi rahapelilaki tuli voimaan 1.1.2019.

Uuden lain myötä online-rahapelit ja vedonlyönti siirtyivät toimiluvanvaraisiksi. Uudistuksesta huolimatta valtion monopoli on voimassa lottoon ja fyysisiin kasinoihin. Esimerkiksi tavaravoittoautomaatit ja kasinoiden ulkopuolella tarjottavat kasinopelit ovat tietyn ehdoin avoimia toimiluvanvaraiselle kilpailulle.

3.2.2 Lisenssijärjestelmä

Ruotsin rahapelilain mukaan toimilupa rahapeliin toimeenpanemiseen voidaan myöntää vain toimijoille, joilla on alan tietämystä, kokemusta ja joiden voidaan olettaa harjoittavan liiketoimintaansa lain mukaisesti sekä joita muutoin pidetään sopivina harjoittamaan liiketoimintaa. Toimilupaa ei voida myöntää vedonlyönnille, joka koskee tapahtumia, joissa suurin osa osallistujista on alle 18-vuotiaita tai jotka ovat loukkaavia tai sopimattomia yleisön kannalta. Pelejä myyvien tahojen on myös täytettävä tekniset vaatimukset liittyen peli-, myynti-, ja arvontajärjestelmiin, fyysisiin lottoihin ja bingotarvikkeisiin. Myös henkilötietojen käsittelyä peliviranomaisen ja lisensoinnin haltijan toimesta säännellään. Ikäraja rahapelaamiselle on 18 ja kasinon sisäänpääsyraja 20 vuotta.

Lisenssejä myöntää Ruotsin peliviranomainen enintään viideksi vuodeksi kerrallaan riippuen lisenssin saamisen edellytysten täyttymisestä. Lisenssejä on kuusi erilaista: julkiset pelit, pelit yleishyödyllisiin tarkoituksiin, kaupalliset online-pelit, vedonlyönti, maissa sijaitsevat pelit ja pelit kansainvälisessä laivaliikenteessä. Lisenssistä peritään maksu ja esimerkiksi online-pelaamisen lisenssi maksaa 400 000 kruunua. Lisenssejä on myönnetty tähän mennessä yhteensä noin 430 toimijalle, joista 60 toimijalle oli myönnetty lisenssi kaupallisten online-pelien tarjoamiseen.⁶³

Lisensoidut rahapeliyhtiöt tulouttavat lisenssimaksuja, veroja ja sakkoja Ruotsin valtion yleiskatteelliseen budjettiin. Vero lisenssipohjaisille peleille on 18 prosenttia Ruotsissa vakituisesti asuvien pelaajien tuottamasta pelikatteesta, mutta yleishyödyllisten tavoitteiden pelit ovat verovapaita. Myös aikaisemmin monopoliasemassa toimineet Svenska Spel ja ATG maksavat veroa kilpailullisella markkinoilla toimivista rahapeleistä.

⁶³ <https://www.spelinspektionen.se/sok-licens/>

Vastuullinen pelaaminen ja rahapelihaittojen ehkäisy ovat keskeisessä roolissa Ruotsin rahapelilainsäädännössä. Pelaajan suojaaminen eri keinoin haittoja aiheuttavaa rahapelaamista vastaan ja tarvittaessa auttaminen pelaamisen vähentämisessä kuuluvatkin lisenssinhaltijan tehtäviin. Jokaista rekisteröitynyttä pelaajaa kohti avataan pelitili, johon kaikki taloudelliset transaktiot rekisteröityvät. Pelaajalla täytyy olla aina pääsy peli- ja transaktiohistoriaansa sekä mahdollisuus sulkea pelitilinsä väliaikaisesti tai pysyvästi. Peleihin liittyviä bonuksia ei saa myöskään tarjota pelin aikana eikä pelejä saa tarjota luotolla. Lisenssinhaltijan tulee myös seurata pelaajien pelaamiskäyttäytymistä peliriippuvuutta ja -ongelmia ennaltaehkäisevästi.

3.2.3 Mainonta ja markkinointi

Ulkomailta käsin toimivien online-rahapeliyhteisöjen toiminta, markkinointi tai muu rahapelaamisen edistäminen on luvanvaraisesti sallittua. Pelien mainontaa ja markkinointia saa harjoittaa vain pelilisenssin omaava toimija. Lisenssinhaltija kantaa vastuun sääntelyn noudattamisesta ja peliviranomaisella on toimivalta puuttua markkinointia koskevien sääntöjen rikkomuksiin.

Rahapelilainsäädännön nojalla markkinoinnin on oltava ensinnäkin "maltillista" (*måttfullhet*). Esimerkiksi mainonnan, jossa todetaan "voitto tililläsi viidessä minuutissa", on katsottu voivan rikkoa rahapelien markkinointiin liittyvää "maltillisuuden" vaatimusta. Tälle ei ole kuitenkaan muodostunut selkeitä kriteerejä, mikä on osoitus termien määrittelyn ongelmallisuudesta. Rahapelien markkinointia koskeviin rajoituksiin lukeutuu myös muun muassa se, että markkinointia ei saa kohdentaa alaikäisille tai pelaajille, joille on näiden omasta tai lisenssinhaltijan toimesta estetty kohdennettu mainonta. Lisäksi pelinjärjestäjän on markkinoinnissaan huomioitava pelejä valvovan viranomaisen (Spelinspektionen) merkki. Peleihin liittyviä bonuksia ei saa myöskään tarjota pelin aikana eikä pelejä saa tarjota luotolla.

Markkinointisäännösten noudattamista on tiukennettu aktiivisesti sanktioilla lisenssijärjestelmään siirtymisen myötä. Ruotsin rahapeliviranomainen on määrännyt yhteensä 48,6 miljoonan kruunun sanktiot viidelle peliyritykselle sen jälkeen, kun niiden havaittiin tarjonneen vedonlyöntimahdollisuutta urheilutilaisuuksissa, joissa enemmistö osallistujista oli alle 18-vuotiaita. Rahapeliviranomainen on lisäksi katsonut Ruotsissa, että tehokas tapa lainvastaisen markkinoinnin tunnistamiseksi on tietynlainen itsesääntely, jossa lailliset toimijat voisivat auttaa rahapeliviranomaista tunnistamaan lainvastaista markkinointia.

3.2.4 Valvonta

Ruotsin Spelinspektionen on rahapelaamisen yleinen valvontaviranomainen, joka muun ohella myöntää toimiluvat, valvoo rahapelitoimintaa koskevan sääntelyn noudattamista sekä seuraa rahapelimarkkinoiden kehitystä Ruotsissa ja ulkomailla.⁶⁴ Pelitoiminnan ensisijainen valvoja Spelinspektionen voi lisäksi nimittää erillisiä valvojia.

Rahapelilain uudistuksen myötä myös rahapelien valvontaan liittyvää sääntelyä tarkennettiin. Mikäli lisenssinhaltija laiminlyö lainmukaisia velvollisuuksiaan, määräyksiä tai ehtoja, jotka on annettu lain tueksi, peliviranomainen antaa kehotuksen ryhtyä

⁶⁴ www.spelinspektionen.se

korjaaviin toimenpiteisiin tai rikkomuksen ollessa vakava, päättää kieltomääräyksestä tai lisenssin perumisesta. Peliviranomaisella on myös mahdollisuus estää maksutransaktioita pelaajien ja lisenssittömien pelintarjoajien välillä ja velvoittaa online-toimijoita laatimaan varoitusviestejä lisenssittömistä online-pelien tarjoajista. Peliviranomainen voi puuttua myös toimintaan, joka rikkoo rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta annettua lakia.

Lisäksi Ruotsin rahapelilaki ja rikoslaki sisältävät ankarat rangaistusasteikot luvattomalle pelitoiminnalle ja järjestelmän ulkopuolisten pelien edistämiseksi. Maksut voidaan periä rikkomustapauksissa, jotka koskevat lisenssiä, lupia, rekisteröintiä tai valvontaa. Rahapelilain nojalla annetusta päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen.

3.2.5 Toimijat ja markkinatilanne

Ruotsin valtion omistama yhtiö Svenska Spel ja hevosurheiluorganisaatioiden omistama säätiö AB Trav och Galopp (ATG) ovat Ruotsin rahapelimarkkinoiden merkittävimmät toimijat. Svenska Spelin liiketoiminta on jaettu kolmeen segmenttiin: Turilla on lupa arpajaisten järjestämiseen (mm. Lotto ja Keno), Sport & Casinolla online-kasinopelien sekä urheilu- ja hevosvedonlyöntien järjestämiseen ja Casino Cosmopol & Vegasilla fyysisten kasinoiden ylläpitämiseen. ATG:lla on taas lupa urheilu- ja hevosvedonlyöntien sekä online-kasinopelien tarjoamiseen.

Spelinspektionenin vuoden 2022 raportin perusteella Svenska Spel hallitsee edelleen digitaalista rahapelaamista ATG:n ollessa toiseksi suosituin toimija markkinoilla.⁶⁵ Lisäksi ruotsalainen pörssilistattu Betsson AB on merkittävä toimija Ruotsin rahapelimarkkinoilla. Edellä mainittujen toimijoiden lisäksi uuden rahapelilain myötä lisenssejä on myönnetty tällä hetkellä yli 400 toimijalle. Online-toimijoiden osuus on ollut selvässä kasvussa. Vertailun vuoksi vielä vuonna 2020 lisenssejä oli myönnetty vain alle sadalle online-pelejä tai kasinotoimintaa järjestävälle rahapelitoimijalle.

Rahapelaamisen kokonaismarkkina Ruotsissa pelikatteella mitattuna oli vuonna 2022 kaikkiaan 2 599,5 miljoonaa euroa. Markkinat ovat kasvaneet tasaisesti yksityisten toimijoiden markkinoille tulon myötä ja esimerkiksi vuoteen 2021 verrattuna rahapelaamisen pelikate kasvoi noin 5,7 prosenttia. Vuoden 2022 pelikatteesta 31,2 prosenttia muodostui fyysisestä rahapelaamisesta (*landbased*) ja 68,8 prosenttia digitaalisesta pelaamisesta (*interactive*). Digitaalisen pelaamisen suosio vuonna 2022 kasvoi vuoteen 2021 verrattuna 3,1 prosenttiyksikköä. Digitaalisesta pelaamisesta yhteensä 89 prosenttia suuntautui lisenssijärjestelmän piiriin. Kanavointiaste on vuoden 2019 uudistuksen myötä noussut Ruotsissa merkittävästi, sillä luvanvaraisen pelaamisen osuus oli vielä vuonna 2018 vain 43,8 prosenttia.⁶⁶

Ruotsin rahapelimarkkinoilla tarjottavat pelit voidaan jakaa niiden ominaisuuksien perusteella kolmeen eri luokkaan, jotka ovat vedonlyönti (ml. urheiluviedonlyönti ja hevoskilpailut), kasinopelit (ml. kasino, bingo ja raha-automaatit) ja arvontapelit (esim. lotto). Näistä vedonlyönnin osuus Ruotsin rahapelaamisen vuoden 2022 pelikatteesta oli 37,3 prosenttia, kasinopelien 33,9 prosenttia ja arvontapelien 28,9 prosenttia.⁶⁷

⁶⁵ <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/>

⁶⁶ H2 Gambling Capital: European Union Gross Win Data, 9.3.2023.

⁶⁷ H2 Gambling Capital: European Union Gross Win Data, 9.3.2023.

3.2.6 Rahapelihaitat

Ruotsin rahapelilainsäädännön lähtökohtana on rahapelaamisen negatiivisten seurausten ehkäiseminen ja vakava suhtautuminen rahapeliongelmiin. Tähän liittyen Spelinspektionen on julkaissut ohjeistuksen, jonka tarkoituksena on varmistaa, että lisenssinhaltijat huomioivat sosiaali- ja terveystieteelliset kohdat rahapeli-toiminnassa (huolellisuusvelvoite, ruots. *omsorgsplikten*). Ohjeistus on laadittu yhteistyössä muun muassa rahapelialan ja Ruotsin kansanterveysviraston (*Folkhälsomyndigheten*) kanssa, ja sen tarkoituksena on tarjota lisenssinhaltijoille tukea huolellisuusvelvoitteen täyttämiseksi.⁶⁸

Spelinspektionen tarjoaa Spelpaus.se-nimistä palvelua, jonka kautta pelaaja voi sulkea kaikki luvanvaraisten toimijoiden tarjoamat tilit 1, 3 tai 6 kuukaudeksi taikka toistaiseksi (vähintään 12 kuukautta). Tilinsä sulkeneisiin ei saa myöskään kohdistaa suoramarkkinointia.⁶⁹ Maaliskuussa 2023 yli 90 000 oli sulkenut tilinsä Spelpausin kautta⁷⁰. Palvelua käyttävien määrä on tasaisesti kasvanut, sillä esimerkiksi tammikuussa 2019 tilinsä oli sulkenut hieman alle 20 000.⁷¹

Folkhälsomyndighetenin tuoreiden tilastojen perusteella noin 3–4 prosentilla 16–84-vuotiaista ruotsalaisista on eriasteinen peliongelma. Riskialtis rahapelaaminen (*ruots. riskabelt spelande*) on huomattavasti yleisempää miesten (6 prosenttia) kuin naisten (1 prosentti) keskuudessa. Lisäksi riskialtista rahapelaamista esiintyy eniten 16–29-vuotiaiden (5 prosenttia) ja vähiten 65–84-vuotiaiden (2 prosenttia) keskuudessa. Kansanterveysviraston tilastojen mukaan vuoden 2014 jälkeen riskipelaamisen osuus väestöstä on pysynyt lähes muuttumattomana noin 3–4 prosentissa. Esimerkiksi vuonna 2021 eriasteinen peliongelma esiintyi yhtä paljon kuin vuonna 2018.⁷²

Marraskuussa 2022 julkaistiin Spelinspektionenin toimeksiannosta toteutettu SKOP-yhtiön tekemä raportti, jota varten haasteltiin ihmisiä heidän rahapelitottumuksistaan. Kyselyn perusteella 72 prosenttia on pelannut viimeisen vuoden aikana, 52 prosenttia viimeisen kuukauden aikana ja 38 prosenttia viimeisen viikon aikana. Raportissa todetaan viimeisen viikon aikana pelanneiden osuuden vähitellen kasvaneen vuodesta 2019, jolloin pelanneiden määrä oli alimmillaan sitten vuoden 2013. Kaksi prosenttia ruotsalaisista koki jossain vaiheessa viimeisen 12 kuukauden aikana pelanneensa liikaa ja kuusi prosenttia koki jonkun läheisensä pelanneen liikaa samalla ajanjaksolla.⁷³

Kesäkuussa 2022 julkaistiin toinen SKOP-yhtiön tekemä raportti, joka käsitteli online-pelitottumuksia. Kyselyn perusteella 17 prosenttia online-rahapelejä vähintään kerran neljännesvuodessa pelanneista on kokenut pelaamisensa ongelmalliseksi. Eniten peliongelmiä ovat kokeneet ne, jotka ovat pelanneet lähes päivittäin, tarkoituksellisesti

⁶⁸ Spelinspektionen: Guidance Duty of care.

⁶⁹ <https://www.spelpaus.se/>.

⁷⁰ <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/statistiknytt/over-90-000-har-stangt-av-sig-pa-spelpaus.se/>, 1.4.2023.

⁷¹ Spelinspektionen: Spelpaus statistik: Antal avstängda jan 2019-sep 2022.

⁷² www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/statistik/spelproblem/, 16.3.2023.

⁷³ SKOP: Rapport till Spelinspektionen, november 2022.

sivustolla, jolla ei ole ruotsalaista rahapelilupaa, ja 18–29-vuotiaat nuoret. Muissa ryhmissä peliongelmia on koettu vähemmän.⁷⁴

Maaliskuussa 2022 julkaistiin Spelinspektionenin osaraportti rahapeleistä ja rahapeliongelmien kehityksestä Ruotsin rahapelimarkkinoilla. Spelinspektionenin julkaisema raportti toteutettiin Ruotsin hallituksen toimeksiannosta. Siinä arvioitiin koronapandemian aikaisia rahapelaamista koskevia väliaikaisia toimenpiteitä, jotka koskivat muun muassa viikoittaisen talletusrajan asettamista digitaaliselle rahapelaamiselle. Raportin mukaan ongelmapelaaminen vaikuttaa pysyneen pandemian ja väliaikaisten toimenpiteiden aikana muuttumattomana. Toisaalta on merkkejä siitä, että rahapeliongelmat ovat lisääntyneet tietyissä väestöryhmissä. Raportin perusteella nettikasino on edelleen ongelmallisimmaksi koettu pelaamisen muoto. Raportissa kuitenkin todetaan, ettei pandemian ja väliaikaisten toimenpiteiden vaikutusta rahapeliongelmien kehitykseen ole vielä mahdollista arvioida.⁷⁵

3.3 Tanska

3.3.1 Tausta ja kilpailun avaaminen

Tanska vapautti vuoden 2012 alussa ensimmäisenä Pohjoismaana online-rahapelit toimilupaperusteisiksi. Nykyisin vedonlyöntipelien, online-kasinotoiminnan, raha-automaattipelien, pokeripelien, fyysisen kasinotoiminnan ja hevosurheiluun liittyvän vedonlyönnin järjestäminen on Tanskassa toimiluvanvaraista. Arvontapelit (*lotteries*) ovat kuitenkin edelleen valtion monopolijärjestelmän piirissä, mikäli toiminnalla ei ole hyväntekeväisyyteen liittyvää tarkoitusta.

Tanskan valtion rahapelimonopolin ja EU-lainsäädännön yhteensopivuudesta käytiin ennen nykyisen toimilupajärjestelmän käyttöönottoa ajoittain voimakastakin keskustelua. Monopolin kiertämisen, verotulojen menetyksen ja laittomaksi katsotun toiminnan valvonnan puutteen vuoksi Tanskan hallitus ehdotti jo vuonna 2009 online-markkinoiden avaamista. Tanska katsoi, että se oli ainoa tapa saada pelaajat ja online-toiminnan harjoittajat riittävän valvonnan piiriin. Tanska luopui valtion monopolijärjestelmästä rahapelimarkkinoilla ja otti vuoden 2012 alussa käyttöön online-vedonlyöntiä koskevan toimilupajärjestelmän.

Euroopan komissio on todennut vuoden 2012 alusta voimaan tulleen uuden rahapelilainsäädännön yhteensopivaksi EU-lainsäädännön kanssa. Tanskassa oli pitkään käynnissä kiista rahapelien verotuksesta peliyhtiöiden vaatiessa alhaisempaa verokantaa. Euroopan komission kilpailupääosaston valtioneuvostokomitea on kuitenkin hyväksynyt Tanskan veromallin, joka erottelee verokannat sen mukaan, tarjotaanko pelipalveluja sähköisissä vai fyysisissä kasinoissa.

Tanskan rahapelilainsäädäntöön on sittemmin tehty muutoksia. Esimerkiksi vuonna 2016 tarkennettiin nuorien ja pelaajien suojeluun sekä pelien reiluuteen, vastuullisuuteen ja rikoksien ehkäisyyn liittyvää sääntelyä. Muita toimeenpantuja uudistuksia lainsäädäntöön ovat vuoden 2017 asetus online-kasinoista sekä

⁷⁴ SKOP: Rapport om spelvanor online, juni 2022.

⁷⁵ Spelinspektionen: Delrapport: Utvärdering av förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarstgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19, 10.3.2022.

rahanpesulaki ja -asetus. Maaliskuussa 2019 Tanskan online-rahapelaamisen yhdistys julkaisi vapaaehtoisen käytännesäännösten, joka selvensi ja tiukensi useita tulkintoja voimassa olevista rahapelilaeista ja sääöksistä ongelmapelaamisen sekä rahapelihaittojen ehkäisemiseksi. Säännöstö astui voimaan heinäkuussa 2019. Uudemmat sääökset ovat tarkentaneet lainsäädäntöä online-kasinoiden, rahanpesun, hevostenurheilun ja peliriippuvuuden ehkäisyyn suhteeseen.

3.3.2 Lisenssijärjestelmä

Edellä kuvatuksi vuoden 2012 lakimuutoksen jälkeen rahapelitoiminta (pl. arvontapelit) on ollut Tanskassa sallittua kaikille toimiluvanhaltijoille, eikä pelilisenssien määrää ole lailla rajoitettu. Noin 40 peliyhtiötä haki internet-rahapelien järjestämiseen ja tuottamiseen tarvittavaa toimilupaa muutoksen jälkeen. Vuonna 2021 lisenssejä oli myönnetty jo lähes 800.

Online-lisenssin saamisen minimiedellytyksenä on, että yhtiö on sijoittautunut EU-/ETA-alueelle tai sillä on nimetty edustaja Tanskassa ja että yhtiön vastuuhenkilöt täyttävät tietyt vaatimukset (muun ohella eivät saa olla maksukyvyttömyysmenettelyssä). Mikäli nämä minimivaatimukset täyttyvät, lisenssinhakijan on osoitettava, että se pystyy tarjoamaan online-rahapelejä taloudellisesti ja ammatillisesti moitteettomalla tavalla. Rahapeliviranomaisen päätös perustuu kokonaisarvioon. Fyysistä pelaamista koskevat ehdot ovat samat kuin edellä, mutta täydennettynä tietyillä pelimuotoikohtaisilla lisäsäännöillä (esimerkiksi fyysisten kasinoiden työntekijöitä koskevia edellytyksiä).

Rahapelien tarjoaminen yleisölle ilman toimilupaa on Tanskassa kiellettyä. Luvanvaraisuus koskee myös internetin kautta tarjottavia pelejä, vaikka palveluntarjoaja ei toimitakaan Tanskasta käsin. Palvelu katsotaan tarjotuksi Tanskassa, jos pelien voidaan arvioida olevan suunnattuja Tanskan markkinoille esimerkiksi markkinointitoimenpiteiden, sivustojen kielen tai pelivalikoiman perusteella.

Vero Tanskan rahapelilainsäädännön mukaisille vedonlyöntipeleille ja online-kasinoille on 28 prosenttia. Lisäksi valtion omistamat rahapeliyhtiöt tulouttavat rahapelituottoensa valtion yleiskatteelliseen budjettiin.

3.3.3 Mainonta ja markkinointi

Tanskan lainsäädäntö sallii vain lisensoitujen toiminnanharjoittajien mainostaa pelejä, mikä estää tehokkaasti laittomia pelitoimintaa. Laittomia mainoksia julkaisevat mediat ovat vastuussa rikkomuksistaan.

Mainonnalle on asetettu viisi keskeistä rajoitusta: (1) voittomahdollisuus on esitettävä siten totuudenmukaisella tavalla, ettei voiton mahdollisuus näyttäydä suurempana kuin mitä se on, (2) rahapelaaminen on esitettävä viihteenä, (3) mainontaa ei saa kohdistaa lapsiin ja alle 18-vuotiaisiin, (4) markkinoinnissa ei saa hyödyntää julkisuuden henkilöitä kertomaan rahapelaamisella olleen vaikutusta heidän menestykseensä ja (5) mainonnan sisällöstä ei saa tulla sellaista kuvaa, että rahapelaaminen olisi ratkaisu taloudellisiin ongelmiin tai toisi pelaajalle sosiaalista hyväksyntää.

Markkinoinnissa on myös annettava tiettyjä tietoja: muun muassa pelin ikäraja, viranomaisen vastuullisen pelaamisen päivystävä numero ja mahdollisuus estää

pelaaminen (ns. ROFUS-rekisteri). Markkinoinnin on myös sisällettävä rahapelejä valvovan viranomaisen (Spillemyndigheden) merkki. Lisäksi bonuksia markkinoitaessa kaikki ehdot on ilmoitettava samassa yhteydessä selkeästi ja yksiselitteisesti. Kuluttajaluottoja ei puolestaan saa markkinoida yhdessä rahapelimainosten kanssa.

3.3.4 Valvonta

Tanskan veroministeriön (Skatteministeriet) alaisuudessa toimiva Spillemyndigheden on yleinen rahapelialan valvontaviranomainen. Sen ydintehtäviin kuuluu toimilupien myöntäminen, rahapelitoimijoiden valvonta ja rahapelialan yleinen seuranta. Lisäksi sen muihin keskeisiin tehtäviin lukeutuu kansainvälinen yhteistyö, vastuullisen rahapelaamisen varmistaminen ja neuvonnan tarjoaminen.⁷⁶

Rahapelilainsäädännön rikkomisen seuraamukset vaihtelevat varoituksesta kahteen vuoteen vankeutta. Yleisimmät seuraamukset ovat varoitus, kehoitus korjata rikkomus ja sakko. Spillemyndighedenillä ei ole itsenäistä sakotusoikeutta, vaan se voi siirtää asian poliisille sakotusta varten. Spillemyndigheden voi myös peruttaa lisenssin.

Spillemyndigheden ohella markkinoinnin valvonnasta vastaa Tanskassa pelien mainontaneuvosto (Spilreklamenævnet), joka käsittelee pelien markkinoinnista tehtyjä valituksia. Neuvosto arvioi, onko pelimainonta pelialan toimintaohjeiden ja hyvän markkinoinnin ohjeiden mukaista. Kuka tahansa, mukaan lukien yksityishenkilöt, yritykset ja yhteisöt, voi tehdä valituksen neuvostolle. Jos neuvosto toteaa, että rahapelialan eettisiä toimintaohjeita on rikottu, antaa se päätöksen, joka julkaistaan neuvoston verkkosivuilla.

3.3.5 Toimijat ja markkinatilanne

Tanskan rahapelimarkkinoilla on neljä toimijaa, joilla on yksinoikeus arvontapeliin tarjoamiseen: Danske Spil, Det Danske Klasselotteri, Almindeligt Dansk Vare- og Industrielotteri (Varelotteriet) ja Landbrugslotteriet.

Valtio-omisteinen Danske Spil on rahapelialan merkittävin toimija Tanskassa. Sen tarjoamiin peleihin kuuluu muun muassa erilaisia lotto-, kasino-, bingo- ja kenopelejä, urheilupelejä ja hevosvedonlyöntejä. Klasselotteriet on taas vuonna 1753 perustettu Tanskan vanhin peliyhtiö, joka on nykyisin Danske Spilin tytäryhtiö. Varelotterietilla on puolestaan Tanskan oikeusministeriön (Justitsministeriet) mukainen lupa arpajaisten tarjoamiseen, ja sen tuotto menee hyväntekeväisyys- ja sosiaalisiin sekä humanitaarisiin tarkoituksiin. Myös Landbrugslotterietin toiminta on oikeusministeriön valvonnan alaista, ja sen tuotto jaetaan pääosin maanviljelyn tukemiseen.

Edellä mainittujen yksinoikeudella arvontapelejä tarjoavien yhtiöiden lisäksi Tanskan rahapelimarkkinoilla on lukuisia muita toimijoita. Vuoden 2012 lakimuutoksen myötä tanskalaisilla on ollut mahdollisuus rahapelaamiseen myös muiden lisenssinhaltijoiden ylläpitämien palveluiden kautta. Vuoteen 2021 mennessä Tanskassa oli myönnetty yhteensä 799 lisenssiä.⁷⁷

⁷⁶ www.spillemyndigheden.dk/.

⁷⁷ Spillemyndigheden: The Gambling Market in Numbers 2021.

Tanskan rahapelaamisen kokonaismarkkina pelikatteella mitattuna oli vuonna 2022 kaikkiaan 1 460,7 miljoonaa euroa. Vuoteen 2021 verrattuna rahapelaamisen pelikate kasvoi noin 4,4 prosenttia. Vuoden 2022 pelikatteesta 39 prosenttia muodostui fyysisestä rahapelaamisesta (*landbased*) ja 61 prosenttia digitaalisesta pelaamisesta (*interactive*). Digitaalisen pelaamisen suosio laski vuonna 2022 edelliseen vuoteen verrattuna hieman (2,8 prosenttiyksikköä). Digitaalisesta pelaamisesta lähes 90 prosenttia suuntautui lisenssijärjestelmän piiriin, ja kanavointiaste on Tanskassa vuoden 2012 lisenssijärjestelmän käyttöönoton myötä noussut. Ennen lisenssijärjestelmään siirtymistä vuonna 2011 laillisen pelaamisen osuus oli vain 39,3 prosenttia.⁷⁸

Eri rahapelimuotojen markkinaosuudet Tanskassa olivat tarjottavien pelien ja vuoden 2022 rahapelaamisen pelikatteen perusteella seuraavat: kasinopelit (ml. kasino, bingo ja raha-automaatit) 45 prosenttia, arvontapelit (esim. lotto) 31,7 prosenttia ja vedonlyönti (ml. urheiluvedonlyönti ja hevoskilpailut) 23,3 prosenttia.⁷⁹

3.3.6 Rahapelihaitat

Marraskuussa 2017 Tanskassa saavutettiin poliittinen sopu toimenpiteistä peliriippuvuuden estämisen tehostamiseksi. Tässä yhteydessä päätettiin, että pelaamisen ja peliongelmiin yleisyydestä Tanskassa tehdään tutkimuksia viiden vuoden välein. Tanskan rahapeliviranomaisen Spillemyndighedenin toimeksiannosta Rambøll Management Consulting teki tutkimuksen rahapelaamisesta ja ongelmapelaamisesta Tanskassa vuonna 2021.⁸⁰

Rambøllin tutkimuksen perusteella ongelmapelaaminen on lisääntynyt Tanskassa merkittävästi viimeisen viiden vuoden aikana. Vuonna 2021 täysi-ikäisistä tanskalaisista peliongelmiä oli 10,9 prosentilla, kun vielä vuonna 2016 peliongelmiä oli vain 5,2 prosentilla. Vuonna 2021 vähäisiä peliongelmiä oli 6,52 prosentilla täysi-ikäisistä, kohtalaisia peliongelmiä 3,66 prosentilla ja vakavia peliongelmiä 0,67 prosentilla. Lasten ja nuorten (12–17-vuotiaat) keskuudessa 6 prosentilla oli peliongelmiä, vaikka pelaaminen on kielletty näiltä ikäryhmiltä. Muihin Pohjoismaihin verrattuna Ruotsissa esiintyy huomattavasti vähemmän ja Norjassa taas enemmän peliongelmiä kuin Tanskassa.

Vuoden 2021 tutkimuksen mukaan peliongelmiä esiintyy eniten nuorilla miehillä (18–39-vuotiaat). Lisäksi kohonnut riski ongelmapelaamiselle voidaan havaita työssäkäyvien, huonon psyykkisen kunnon omaavien ja paljon alkoholia kuluttavien keskuudessa. Yleisimmät ongelmapelaamisen muodot ovat online-vedonlyönti ja online-kasinopelit.

Tanskan Spillemyndigheden on julkaissut ohjeistuksen vastuullisesta rahapelaamisesta. Ohjeistus sisältää linjauksia siitä, kuinka noudattaa rahapelien vastuullista tarjoamista koskevia vaatimuksia. Ohjeistuksessa käsitellään sääntöjä, ohjeita ja ehdotuksia siitä, miten lisenssinhaltijat voivat noudattaa vastuullisen rahapelaamisen velvoitteitaan.⁸¹

Tanskassa on myös käytössä ROFUS-niminen rekisteri, johon ilmoittautumalla voi estää pelaamisen 24 tunniksi taikka 1, 3 tai 6 kuukaudeksi tai pysyvästi (vähintään vuosi).

⁷⁸ H2 Gambling Capital: European Union Gross Win Data, 9.3.2023.

⁷⁹ H2 Gambling Capital: European Union Gross Win Data, 9.3.2023.

⁸⁰ Spillemyndigheden: Study on gambling and compulsive gambling in Denmark 2021.

⁸¹ Spillemyndigheden: The Danish Gambling Authority's guide on responsible gambling.

Samassa yhteydessä, kun ilmoitaudutaan ROFUS-rekisteriin, estetään rahapelimainonta. Tanskassa on tavoitteena saada ROFUS joustavammaksi niin, että jatkossa rekisterissä voisi kieltää myös vain tietyn pelityypin.⁸² Lisäksi Tanskassa on käytössä rahapeliviranomaisen ylläpitämä StopSpillet-niminen auttava puhelin.

3.4 Norja

3.4.1 Tausta ja monopolijärjestelmä

Rahapelien tarjoaminen perustuu Norjassa yksinoikeusjärjestelmään. Norjan lainsäädäntö sisältää lähtökohtaisen rahapelikiellon, eli rahapelit sallitaan vain erityislainsäädännön nojalla. Erityislakien nojalla rahapelien järjestäminen Norjassa on sallittua vain valtion omistamille ja valvomille yhtiöille sekä sellaisille organisaatioille ja yhdistyksille, joilla on humanitaariset ja yhteiskunnallisesti hyödylliset päämäärät. Valtion rahapelimonopolin tuotoilla rahoitetaan vain yleishyödyllisiä tarkoituksia.

Rahapelien jakelu on Norjassa kiellettyä muilta kuin luvanhaltijoilta. Kasinotoimintaa Norjassa ei sallita lainkaan ja myös rahapeliautomaattien tarjontaa säännellään tiukasti. Yksityistiloissa järjestettävien pokeripelien järjestämistä on kuitenkin helpotettu ja vuoden 2015 alusta alkaen 10 henkilön pokeripelejä on saanut järjestää yksityiskodeissa, jos pelaajan kokonaispanos ei ylitä tuhatta Norjan kruunua.

Norjasta käsin tapahtuva rahapelaaminen ulkomaisilla internetsivuilla kriminalisoitiin vuonna 2009. Myös kaikki interaktiivinen rahapelaaminen (pokeri, bingo jne.) internetissä on kielletty. Internetissä voi kuitenkin pelata Norsk Tippingin ja Norsk Rikstoton tarjoamia pelejä.

Vuonna 2010 saatettiin voimaan muutokset Norjan rahapelilakeihin, joiden tarkoituksena oli estää rahansiirrot ulkomaisilta lisenssittömiltä rahapelijärjestäjiltä norjalaisille asiakkaille. Uudistus koski kaikkia pankkeja ja rahoituslaitoksia. Norjan rahapeliviranomainen on sittemmin havainnut, että online-rahapelitarjoajat käyttävät kolmansia osapuolia sääntelyn kiertämiseen, minkä vuoksi maksunvälityskielto on ollut toivottua tehottomampi. Toukokuussa 2017 Norjan rahapeliviranomainen lähetti norjalaisille pankeille määräyksen, jonka mukaan maksunvälityskiellon sääntely valtuuttaa myös maksuja välittävien kolmansien osapuolien tilien estämisen.

Norjan hallitus selvitti online-rahapelaamisen toimilupajärjestelmään siirtymisen mahdollisuutta vuonna 2015. Aiheesta laadittiin kaksi kulttuuriministeriön raporttia, joiden pohjalta mahdollisuuksista keskusteltiin. Joulukuussa 2016 Norjan hallitus julkaisi mietinnön, jossa se vahvisti, ettei valtion monopolin purkamista aiota edistää. Norjan parlamentti tuki hallituksen kantaa keskusteluissaan vuonna 2017.

3.4.2 Mainonta ja markkinointi

Muille kuin luvanhaltijoille asetettu kieltö tarjota rahapelejä koskee myös rahapelien tarjoamiseen liittyviä oheispalveluita kuten mainontaa ja markkinointia. Kiellettyyn

⁸² <https://www.spillemyndigheden.dk/rofus>.

rahapelitoiminnan mainontaan ja markkinointiin liittyy samanlainen vastuu kuin itse rahapeliin tarjoamiseen.

Aiemmin mainontakieltoa ei sovellettu ulkomaiseen televisiomainontaan, jota pidettiin sallittuna silloin, kun mainonta tapahtuu lähetyksessä lainsäädännön mukaisesti riippumatta sen maan lainsäädännöstä, johon lähetyksen suuntautuu. Ulkomaista mainontaa kuitenkin vaikeutettiin vuoden 2021 alusta alkaen, kun viestinnästä vastaavalle viranomaiselle (Medietilsynet) annettiin valtuudet estää televisio- ja audiovisuaalista mainontaa, joka rikkoo Norjan rahapelilainsäädäntöä.

3.4.3 Valvonta

Lotteri- ja stiftelsestilsynet on yleinen rahapelivalvontaviranomainen Norjassa.⁸³ Se valvoo Norsk Tippingiä, Norsk Rikstotoa sekä peliluvan saaneiden yhdistysten arpajaistoimintaa ja seuraa pelimarkkinoiden kehitystä. Myös Norjan kulttuuri- ja kirkkoministeriö vastaa osaltaan rahapelejä koskevan lainsäädännön noudattamisen valvonnasta. Kaikilla Norjassa toimeenpantavilla rahapeleillä on oltava kulttuuri- ja kirkkoministeriön hyväksyntä. Ministeriö myös valvoo valtion omistaman Norsk Tippingin toimintaa.

Lotteri- ja stiftelsestilsynetillä on oikeus antaa hallinnollisia määräyksiä yhtiöille, jotka tarjoavat luvattomasti rahapelejä Norjassa tai rikkovat esimerkiksi mainontaan ja maksunvälityskieltoon liittyviä säännöksiä. Määräyksissä veloitetaan yleensä yhtiötä lopettamaan rahapeleihin liittyvä luvaton toiminta. Lisäksi Lotteri- ja stiftelsesynetillä on itsenäinen sakotusoikeus.

3.4.4 Toimijat ja markkinatilanne

Norsk Tipping on Norjan valtion kokonaan omistama osakeyhtiö ja selvästi markkinoiden suurin toimija.⁸⁴ Norsk Tippingillä on yksinoikeus raha-automaatteihin, urheiluvedonlyöntiin, lottoon, verkkopeleihin sekä raaputusarpoihin. Kaikkia Norsk Tippingin fyysisesti tarjoamia pelejä voi pelata myös internetin kautta. Norsk Tipping tulouttaa 15 prosenttia tuotoistaan suoraan yleishyödyllisille toimijoille ja 85 prosenttia kulttuuriministeriölle, joka ohjaa suurimman osan urheilulle, kulttuurille ja sosiaali- ja humanitaarista työtä tekeville järjestöille.⁸⁵

Norsk Rikstoto on puolestaan itsenäinen elinkeinoa harjoittava säätiö, jonka omistavat Det Norske Travelskap ja Norsk Jockeyklub.⁸⁶ Norsk Rikstotolla on sille myönnetyn toimiluvan perusteella Norjassa yksinoikeus vedonlyöntipeliin järjestämiseen hevosurheilussa. Norsk Rikstoton tuotot jaetaan suoraan hevosurheilun ja hevoskasvatuksen käyttöön.

Norjan rahapelaamisen kokonaismarkkina pelikatteella mitattuna oli vuonna 2022 kaikkiaan 1 333,6 miljoonaa euroa. Vuoteen 2021 verrattuna rahapelaamisen pelikate kasvoi noin 3,6 prosenttia. Vuoden 2022 pelikatteesta 39,7 prosenttia muodostui

⁸³ www.lottstift.no/en.

⁸⁴ www.norsk-tipping.no.

⁸⁵ Liikanen ym. 2021.

⁸⁶ www.rikstoto.no.

fyysisestä rahapelaamisesta (*landbased*) ja 60,3 prosenttia digitaalisesta pelaamisesta (*interactive*). Digitaalisen pelaamisen suosio vuonna 2022 pysyi edelliseen vuoteen verrattuna lähes muuttumattomana (laski 0,2 prosenttiyksikköä).⁸⁷

H2 Gamblingin tilastojen mukaan vuonna 2022 Norjan digitaalisesta pelaamisesta 75,1 prosenttia suuntautui laillisen (*onshore*) rahapelitoiminnan piiriin. Mielenkiintoista on, että luvanvaraisen pelaamisen osuus on noussut merkittävästi viimeisen viiden vuoden aikana noin 50 prosentista yli 75 prosenttiin siitäkin huolimatta, ettei Norjassa ole siirrytty kanavointiastetta nostavaan lisenssijärjestelmään. Kanavointiasteen myös ennustetaan nousevan lähes 80 prosenttiin seuraavan noin viiden vuoden aikana.⁸⁸

Norsk Tippingin vuonna 2020 tekemän selvityksen mukaan 85 prosenttia kaikesta rahapelaamisesta Norjassa tapahtuu laillisten toimijoiden kautta. Norsk Tippingin markkinaosuus on selvityksen mukaan 66 prosenttia. Laittomasti toimivien rahapeliyhtiöiden markkinaosuuden arvioidaan taas olevan noin 15 prosenttia.⁸⁹

Norjan valvontaviranomaisen vuonna 2022 julkistaman selvityksen mukaan Norsk Tippingin markkinaosuus kilpailluissa online-peleissä (sis. kasinopelit, urheiluedonlyönti, bingo ja raaputusarvat) vuonna 2021 oli pelikatteella mitattuna noin 53 prosenttia ja laittomien toimijoiden noin 47 prosenttia.⁹⁰

3.4.5 Rahapelihaitat

Norjalaisten rahapelitottumuksia ja ongelmapelaamista on tutkittu Norjassa muun muassa Lotteri- og stiftelsestilsynetin, Norsk Tippingin ja ulkopuolisten tahojen kuten yliopistojen toimesta. Esimerkiksi vuonna 2022 valvontaviranomainen julkaisi Bergenin yliopiston toteuttaman selvityksen ongelmapelaamisen sosioekonomisista kustannuksista Norjassa.⁹¹

Selvityksen perusteella noin 1,4 prosentilla (55 000 ihmistä) 16–74-vuotiaista norjalaisista on peliongelmiä. Tällä viitataan kuitenkin vain peliongelmiin eikä niin sanottuun riskipelaamiseen. Tutkimuksessa arvioidaan ongelmapelaamisen sosioekonomisten kustannusten olleen vuonna 2019 Norjassa yhteensä noin 5,14 miljardia Norjan kruunua eli noin 93 000 Norjan kruunua ongelmapelaajaa kohden. Tutkimus osoittaa ongelmapelaamisen sosioekonomisten seurausten aiheuttavan merkittäviä kustannuksia Norjan yhteiskunnalle.⁹²

Tutkimukset myös osoittavat ongelmapelaamisen lisääntyneen Norjassa viime vuosien aikana. Esimerkiksi Bergenin yliopiston vuonna 2020 julkaistun selvityksen perusteella 8,8 prosenttia väestöstä on matalan riskin ongelmapelaajia (vertailun vuoksi vuonna 2015 7,7 prosenttia), 3,1 prosenttia kohtalaisen riskin (vrt. 2,3 prosenttia) ja 1,4

⁸⁷ H2 Gambling Capital: European Union Gross Win Data, 9.3.2023.

⁸⁸ H2 Gambling Capital: European Union Gross Win Data, 9.3.2023.

⁸⁹ <https://2020.norsk-tipping.no/en/the-gaming-market/>.

⁹⁰ Lotteri- og stiftelsestilsynet (2022), s. 24. Tämä markkinaosuusarvio ei ota huomioon esimerkiksi Norsk Rikstoton verkossa tarjoamia hevospelejä tai Norsk Tippingin verkon arpajaispelejä. Vastaavasti laitton toimijoiden markkinaosuuteen sisältyy nettipokeri, jota Norsk Tipping ei tarjoa.

⁹¹ Hellumbråten, Leino & Pallesen (2022). Lotteri- og stiftelsestilsynetin raportissa (2022) käsitellään, mitä pelejä peliongelmiä takia auttavaan puhelimeen yhteyttä ottaneet ovat pelanneet. Siitä selviää, että ulkomaiset sivustot ovat merkittävässä osassa näissä peleissä.

⁹² Hellumbråten, Leino & Pallesen (2022).

prosenttia peliongelmaisista (vrt. 0,9 prosenttia). Siten vähintään matalan riskin ongelmapelaamisen osuus nousi viiden vuoden aikana 10,9 prosentista 13,3 prosenttiin.⁹³ Vastaavasti Tanskan kohdalla mainitussa Spillemyndighedenin tutkimuksessa todetaan, että norjalaisista aikuisista 13,8 prosentilla on jonkinasteisia peliongelmia.⁹⁴

Myös Norjan rahapelimarkkinoiden keskeisin toimija Norsk Tipping on todennut ongelmapelaamisen määrän lisääntyneen merkittävästi vuodesta 2015 vuoteen 2019. Yhtiö onkin todennut tärkeimmäksi tehtäväkseen tämän kehityksen muuttamisen. Mahdollisina syinä ongelmapelaamisen lisääntymiselle on esitetty muun muassa pelaajien määrän kasvua, saatavuuden lisääntymistä (enemmän online-pelejä) ja mainontaa. Online-kasinopelien todetaan aiheuttavan suurimpia ongelmia.⁹⁵

3.5 Hollanti

3.5.1 Tausta ja kilpailun avaaminen

Hollanti avasi rahapelimarkkinansa osittain kilpailulle vuonna 2021, kun online-rahapelit siirrettiin toimilupajärjestelmän piiriin. Myös raha-automaattipelejä on mahdollista tarjota toimilupaperusteisesti. Muu kivijalkapelaaminen on edelleen tarkkaan säänneltyä ja esimerkiksi kasinoiden toiminta on valtion monopolin piirissä.

Hollannissa on keskusteltu paljon tarpeesta muuttaa rahapelilainsäädäntöä. Vuoden 1964 rahapelilaki (joka koskee lottoa, hyväntekeväisyysarpajaisia, urheiluedonlyöntiä ja hevosurheiluedonlyöntiä) on edelleen voimassa. Lakia pidetään kuitenkin monimutkaisena ja vaikeatulkintaisena, ja sitä on muutettu useaan otteeseen. Esimerkiksi vuoden 1974 rahapelilain muutoksilla otettiin käyttöön yksinoikeusjärjestelmät lotossa ja kasinopeleissä.

Maaliskuussa 2011 Hollannin hallitus ilmoitti avaavansa online-rahapelit toimilupajärjestelmän kautta kilpailulle.⁹⁶ Online-pelaamisen uudistus hyväksyttiin Hollannin alahuoneessa 2016 ja senaatissa 2019. Uudistuksen myötä online-pelimarkkinat avattiin sallimalla kansainvälisten palveluntarjoajien hakea paikallista lisenssiä. Uudistuksen toimeenpanon myötä rangaistukset lisenssin puuttumisesta ovat olleet ankaria. Huhtikuussa 2021 astuivat voimaan muutokset olemassa olevaan rahapelilakiin sekä uusi laki etäpelaamisesta.

3.5.2 Lisenssijärjestelmä

Edellä kuvatusti vuoden 2021 muutoksen jälkeen online-pelaaminen on ollut Hollannissa sallittua lisenssinhaltijoille. Digitaalista pelaamista koskevan lisenssijärjestelmään piiriin kuuluvat digitaalisesti pelattavat kasinopelit sekä urheilu- ja hevosvedonlyönti. Saatavilla on vain yksi online-lisenssi, mutta hakemuksesta riippuen se voi kattaa urheiluedonlyönnin, hevosvedonlyönnin, kasinopelaamisen muita pelaajia vastaan ja kasinopelaamisen taloa vastaan. Lisenssien määrää ei ole lailla

⁹³ Pallesen et al (2020).

⁹⁴ Spillemyndigheden: Survey on gambling and compulsive gambling in Denmark 2021.

⁹⁵ Norsk Tipping: Flere sliter med pengespill. <https://2020.norsk-tipping.no/flere-sliter-med-pengespill/>. Katsottu 13.4.2023.

⁹⁶ www.government.nl/issues/games-of-chance/news/2014/07/21/government-to-modernise-gambling-policy.html.

rajoitettu eikä lisenssiä hakevien tarvitse harjoittaa fyysistä liiketoimintaa Hollannissa. Vero fyysisille ja digitaalisille rahapeleille on 29,5 prosenttia.

Ennen lisenssijärjestelmän voimaantuloa Hollannissa sovellettiin kahden vuoden ajan ns. "cooling-off"-periodia, jolloin uusien, lisenssiä hakevien yritysten tuli pysyä Hollannin rahapelimarkkinoiden ulkopuolella. Lain viivästyminen vuoksi lisenssiä hakevien tuli lopulta osoittaa noudattaneensa "cooling-off"-kriteeriä 33 kuukauden ajan. Markkinoiden ulkopuolella pysyminen 33 kuukauden ajan oli osoitus toimijan luotettavuudesta ja edellytys lisenssin saamiselle.

Lisäksi Hollannissa tarjotaan toimilupaperusteisesti raha-automaattipelejä, joiden osalta toimijoina ovat yleensä paikalliset yritykset. Lisenssi on voitu myöntää vain, jos kunkin pelimuodon tuotoista vähintään 50 prosenttia käytetään yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Raha-automaattipeleille tarvittavan lisenssin myöntävät oikeusministeriö (yleinen toimilupa) ja paikallinen kaupungin- tai kunnanjohtaja (lupa pelikoneen pitämiseen baarissa tai ravintolassa). Lisäksi rahapelisaleille tarvitaan paikallisen kunnanvaltuuston suostumus.

3.5.3 Mainonta ja markkinointi

Rahapelien mainonta ja markkinointi on sallittua vain lisenssinhaltijoille. Mainonnalle on kuitenkin asetettu laaja joukko erilaisia rajoituksia. Mainonnan on esimerkiksi aina oltava varovaista ja tasapainoista, eikä se saa koskaan olla harhaanjohtavaa, aggressiivista tai kannustaa liialliseen pelaamiseen. Muita rajoituksia ovat muun muassa kieltö kohdistaa mainontaa haavoittuvaisille ryhmille (erityissäännökset lasten ja nuorten suojelemisesta) ja kieltö esittää rahapelimainoksia televisiossa ja radiossa 6:00 ja 21:00 välisenä aikana (arvontapeleille 6:00 ja 19:00 välisenä aikana).

Online-lisenssinhaltijoille (*remote gambling licensees*) on asetettu erityisiä lisävaatimuksia: esimerkiksi kiellettyä on urheilutapahtumien aikainen mainonta muualla kuin lisenssinhaltijan sivulla ja arvontapelien mainonta muissa kuin arvontapeleissä (esimerkiksi videopeleissä). Lisäksi onnenpelit on luokiteltu Hollannissa viiteen ryhmään, joihin sovelletaan paitsi yleisiä markkinointisääntöjä myös tarkempia peliryhmäkohtaisia sääntöjä. Näissä säännöissä huomioidaan kyseiseen ryhmään kuuluvien pelien pelihaittoja ja riippuvuutta aiheuttava luonne.

Hollannissa on suunnitteilla markkinoinnin lisärajoituksia, joiden on tarkoitus astua voimaan vaiheittain tulevien vuosien aikana. Tammikuusta 2023 alkaen kaikenlainen kuluttajille suunnattu kohdistamaton mainonta on ollut kiellettyä niin televisiossa, radiossa kuin julkisilla paikoilla sisä- ja ulkotiloissa. Peliyritykset voivat edelleen kuitenkin mainostaa verkossa viranomaisen tarkassa valvonnassa haavoittuvien kuluttajien suojelemiseksi. Vuodesta 2024 alkaen rajoitusten toinen vaihe kieltää rahapelien järjestäjiä sponsoroimasta televisio-ohjelmia ja tapahtumia ja vuotta myöhemmin kieltö ulottuu urheilupaitojen ja tapahtumapaikkojen sponsoroimiseen.

3.5.4 Valvonta

Kansspelautoriteit on Hollannin rahapeliviranomainen, joka perustettiin 1.4.2012.⁹⁷ Viranomaisen myöntää lisensoijia rahapeleille, valvoo lisenssinhaltijoita ja peleistä saatavia verotuloja sekä pyrkii estämään laitonta rahapelitoimintaa. Sillä on itsenäinen sakotusoikeus ja mahdollisuus peruuttaa myönnetty lisenssi. Viranomaisen tehtävänä on myös tuottaa informaatiota yleisölle ja vähentää peliriippuvuutta. Viranomaisen toiminta rahoitetaan rahapelien verotuotoilla sekä lisenssi- ja hallintomaksuilla.⁹⁸

Myös Holland Casinon ulkopuoliset peliautomaatit kuuluvat viranomaisen valvonnan piiriin. Viranomaisen odotetaan esimerkiksi toteuttavan yleisen sulkuluettelon, joka antaa pelaajalle mahdollisuuden rajoittaa pelaamistaan eri pelipaikoissa. Aiemmin vain Holland Casinolla on ollut yhteinen sulkuluettelo.

3.5.5 Toimijat ja markkinatilanne

Nederlandse Loterij on Hollannin rahapelimarkkinoilla toimiva valtiollinen monopoliyhtiö, jolla on yksinoikeus lottoon ja fyysiseen vedonlyöntiin. Yhtiö syntyi vuonna 2016, kun De Staatsloterij ja De Lotto yhdistyivät. Toimiluvan lottoon ja vedonlyöntiin myöntää oikeusministeriö, ja toimintaa valvoo rahapelien valvontalautakunta. Pelimuotojen nettovoitto on tarkoitettu käytettäväksi urheiluun, kulttuuriin, hyvinvointiin, kansanterveyteen ja muihin yleishyödyllisiin tarkoituksiin.⁹⁹

Holland Casino (National Foundation for the Exploitation of Casinogames in the Netherlands) puolestaan vastaa yksinoikeudella Hollannin 14 fyysisen kasinon toiminnasta.¹⁰⁰ Näistä saatu nettovoitto tilitetään Hollannin valtiolle. Maassa on yli 200 pienempää pelipaikkaa, jotka kutsuvat itseään kasinoiksi, mutta jotka eivät ole toimiluvanalaisia, sillä niissä ei järjestetä laissa määriteltyjä kasinopelejä.

Yksinoikeudella toimivien tahojen lisäksi Hollannissa on useita online-pelejä tarjoavia lisenssinhaltijoita. Kansspelautoriteitin maaliskuussa 2023 julkaiseman vuoden 2022 vuosiraportin mukaan tähän mennessä on myönnetty 24 online-pelilisenssiä. Keskimäärin yksi kolmesta lisenssihakemuksesta johtaa luvan myöntämiseen. Lisäksi vuonna 2021 toimilupia raha-automaattipelien tarjoamiseen oli myönnetty yli 600.¹⁰¹

Hollannin rahapelaamisen kokonaismarkkina pelikatteella mitattuna oli vuonna 2022 kaikkiaan 4 309,9 miljoonaa euroa. Vuoteen 2021 verrattuna rahapelaamisen pelikate kasvoi merkittävästi eli yli 47 prosentilla. Vuoden 2022 pelikatteesta 61,7 prosenttia muodostui fyysisestä rahapelaamisesta (*landbased*) ja 38,3 prosenttia digitaalisesta pelaamisesta (*interactive*). Digitaalisen pelaamisen suosio vuonna 2022 kasvoi edelliseen vuoteen verrattuna 2,3 prosenttiyksikköä. Muihin Euroopan maihin verrattuna Hollannissa erityisen suosittuja ovat pelikoneet ja kasinoilla pelaaminen. Vedonlyönti taas on harvinaisempaa.¹⁰²

⁹⁷ www.kansspelautoriteit.nl.

⁹⁸ Goudriaan (2014), 1066–1071.

⁹⁹ www.nederlandseloterij.nl.

¹⁰⁰ www.hollandcasino.nl.

¹⁰¹ Kansspelautoriteit: Jaarverslag – Kansspelautoriteit 2022.

¹⁰² H2 Gambling Capital: European Union Gross Win Data, 9.3.2023.

Laillisen pelaamisen piiriin suuntautuva kanavointiaste Hollannin rahapelimarkkinoilla vuonna 2022 oli 82,9 prosenttia. Kilpailun avaamisen jälkeen kanavointiaste on noussut merkittävästi. Ennen lisenssijärjestelmää vuonna 2020 kanavointiaste oli vain 14 prosenttia. Online-rahapelaamisen siirryttyä luvanvaraiseksi huhtikuussa 2021 kanavointiaste nousi jo 34,9 prosenttiin ja vuonna 2022 edellä todetusti 82,9 prosenttiin.¹⁰³

3.5.6 Rahapelihaitat

Hollannin rahapelilainsäädäntö asettaa lisenssinhaltijoille aktiivisen huolellisuusvelvoitteen. Lisenssinhaltijoilla on oltava peliongelmiin ennaltaehkäisyä koskeva politiikka (*prevention policy*), jota arvioidaan yhteistyössä ongelmapelaamisen asiantuntijoiden kanssa. Lisenssinhaltijat ovat myös velvollisia tiedottamaan pelaajille muun muassa rahapelaamisen riskeistä ja mahdollisuudesta saada ammattiapua peliongelmiin. Lisäksi Hollannissa on käytössä Cruks-niminen järjestelmä, johon rekisteröitymällä voi estää pelaamisen vähintään kuudeksi kuukaudeksi.¹⁰⁴ Myös yksinoikeustoimija Holland Casinolla on ollut vuodesta 1990 lähtien käytössä vastuullisen pelaamisen ohjelma (Responsible Gambling Programme).

Ongelmapelaamisen esiintyvyydeksi Hollannissa arvioidaan noin 0,94 prosenttia väestöstä.¹⁰⁵ Alankomaissa peliriippuvuutta hoidetaan riippuvuuksien hoitoon tarkoitetuissa keskuksissa, joita on kaikissa maakunnissa.¹⁰⁶ Peliriippuvuuden hoitokustannukset katetaan pakollisilla sairaskassilla. Lisäksi apua voi saada netin välityksellä tai peliriippuvaisten tukiryhmistä.¹⁰⁷

3.6 Ranska

3.6.1 Tausta ja kilpailun avaaminen

Ranska avasi online-rahapelaamisen toimiluvanvaraisesti yksityisille toimijoille vuonna 2010. Myös raha-automaattipelien ja kasinoiden toiminta on Ranskassa luvanvaraisesti avoimen kilpailun piirissä. Arpajaistoiminta on sen sijaan edelleen valtion monopoli. Ennen rahapelilainsäädännön uudistamista vuonna 2007 Euroopan komissio oli vaatinut Ranskaa uudistamaan rahapelilainsäädäntönsä niin, ettei se enää olisi ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa.

3.6.2 Lisenssijärjestelmä

Online-rahapelien tarjoaminen on Ranskassa luvanvaraista, eikä luvanhaltijoiden enimmäismäärää ole rajoitettu. Toimiluvan saaminen edellyttää verovelvollisuutta ja toimipaikkaa Ranskassa. Lailliseksi katsotaan vain Ranskassa toimiluvan saanut pelitoiminta (ei ns. vastavuoroista tunnustamista muissa maissa lailliselle pelaamiselle). Toimilupa voidaan myöntää vain toimijoille, joilla on tekniset, taloudelliset ja rahoituksen liittyvät edellytykset asetettujen velvoitteiden täyttämiseksi. Velvoitteet

¹⁰³ H2 Gambling Capital: European Union Gross Win Data, 9.3.2023.

¹⁰⁴ www.kansspelautoriteit.nl/voor-zakelijke-aanbieders/uitsluitregister/.

¹⁰⁵ Kruize ym. (2016).

¹⁰⁶ www.agog.nl.

¹⁰⁷ www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/jaarverslag.

koskevat niin rahapelipalvelujen tarjoamista kuin esimerkiksi yleisen järjestyksen suojelua ja ongelmapelaamisen torjumista.

Ranskan rahapelilainsäädäntö määrittelee kolme erityyppistä toimilupaa erilaisia pelejä varten. Toimiluvan voi saada vain urheiluedonlyöntiä, hevosurheiluedonlyöntiä ja pokeria varten. Muut kasinopelit on jätetty luvanvaraisen online-rahapeliliiketoiminnan ulkopuolelle, sillä lainsäätäjät on katsonut niiden aiheuttavan liian voimakasta peliriippuvuutta. Pokeria taas pidetään taitopelinä onnenpelin sijaan, mistä johtuen se on sisällytetty luvanvaraisten pelien joukkoon.

Ranskan sääntely on säilynyt tiukkana vuoden 2010 lainmuutoksesta huolimatta. Laillisten toimijoiden on vaikea kilpailla luvattomien toimijoiden kanssa rajoitusten, korkean verotuksen ja byrokratian takia. Esimerkiksi urheiluedonlyönnin järjestämistä vaikeuttaa se, että pelien tarjoajien täytyy tehdä erilliset sopimukset jokaista urheilutapahtumaa varten ja tapahtumanjärjestäjät voivat vaatia lisenssimaksuja pelioperaattoreilta.

3.6.3 Mainonta ja markkinointi

Rahapelaamisen mainontaa ja markkinointia säännellään tiukasti Ranskassa. Mainonnalle on asetettu useita vaatimuksia. Pelikiellon kohteena oleville ei saa lähettää mitään kaupallisia viestejä. Lisäksi muun muassa kaikissa kaupallisissa viesteissä on oltava varoitus liiallisesta pelaamisesta eikä mainontaa saa kohdistaa alaikäisille tarkoitettuihin julkaisuihin tai tilaisuuksiin. Online-pelejä tarjoavien toimijoiden on myös vuosittain toimitettava mainosstrategiansa rahapeliviranomaisen hyväksyttäväksi.

3.6.4 Valvonta

Online-rahapelaamista valvoo vuonna 2020 toimintansa aloittanut Ranskan rahapeliviranomainen (Autorité Nationale des Jeux eli ANJ).¹⁰⁸ ANJ korvasi vuoden 2010 rahapelilaila tätä tarkoitusta varten perustetun viranomaisen (ARJEL). ANJ:lla on laajat toimivaltuudet, ja se on erityisesti vastuussa lisenssien myöntämisestä, online-sääntelyn toimeenpanosta sekä ongelmapelaamisen ja laittomien online-sivujen torjumisesta. ANJ valvoo myös yksinoikeudella toimivien ranskalaisyhtiöiden (FDJ ja PMU) toimintaa. Fyysisten pelien toimiluvat myöntää kuitenkin Ranskan sisäasiainministeriö.

3.6.5 Toimijat ja markkinatilanne

Française des Jeux (FDJ) on Ranskan rahapelimarkkinoiden merkittävin toimija. FDJ:llä on yksinoikeus arpajaispelien (mm. lotto ja raaputusarvat) ja fyysisten urheiluedonlyöntien tarjoamiseen.¹⁰⁹ Ranskan valtio omisti aiemmin FDJ:stä 72 prosenttia, mutta huhtikuussa 2019 Ranskan hallitus päätti valtionyhtiön yksityistämisestä. Marraskuussa 2019 FDJ listattiin pörssiin, ja Ranskan valtio myi enemmistön omistuksestaan. Tällä hetkellä valtion omistusosuus FDJ:ssä on noin 20 prosenttia.

¹⁰⁸ www.anj.fr/.

¹⁰⁹ www.fdj.fr/.

Le Pari Mutuel Urbain -yhtymä (PMU), jota valvoo Ranskan maatalousministeriö, tarjoaa puolestaan fyysistä hevosvedonlyöntiä yksinoikeudella.¹¹⁰ Sekä FDJ:n että PMU:n pelejä voi pelata myös internetin kautta.

Vuoden 2010 lakiuudistuksen jälkeen sekä urheiluedonlyönti, hevosurheiluedonlyönti (toto) että pokeri internetissä ovat luvanvaraisesti kilpailtuja. Vuonna 2021 urheiluedonlyönnin lisenssejä oli myönnetty 15 toimijalle ja hevosurheiluedonlyönnin lisenssejä yhteensä kuudelle toimijalle.

Perustuen ANJ:n tilastoihin rahapelien kokonaismarkkinat Ranskassa olivat vuonna 2021 pelikatteella mitattuna kooltaan yhteensä noin 10,7 miljardia euroa. Tästä kokonaisuudesta yksinoikeustoimijoiden (FDJ ja PMU) tarjoamat pelit muodostivat noin 70 prosenttia, fyysiset kasinot noin 10 prosenttia ja kilpailulle vapautetut online-pelit noin 20 prosenttia. Rahapelimarkkinoiden kasvu Ranskassa on viime vuosina ollut voimakkainta online-pelien osalta. Pelikatteella mitattuna online-pelien markkinoiden koko yli kaksinkertaistui vuosien 2017–2021 välisenä aikana noin miljardista eurosta noin 2,2 miljardiin euroon. Tämä kasvu on ollut seurausta erityisesti online-urheiluedonlyönnin suosion kasvusta, joka muodosti vuonna 2021 noin 44 prosenttia kaikesta online-pelaamisen pelikatteesta. Myös online-peleihin rekisteröityneiden pelaajien määrä on tasaisesti kasvanut, ollen vuonna 2021 jo yli 5,4 miljoonaa pelaajaa.¹¹¹

3.6.6 Rahapelihaitat

Ongelmapelaamiseen on puututtu monin tavoin Ranskassa. Huhtikuussa 2021 ANJ julkaisi suuntaviivat liiallisen pelaamisen estämiseksi ja alaikäisten suojelemiseksi.¹¹² Suuntaviivat ohjeistavat noudattamaan rahapelilainsäädännön asettamia velvoitteita. Näihin velvoitteisiin lukeutuu muun muassa peliongelmaisten tunnistaminen ja auttaminen. Suuntaviivat koskevat kaikkia rahapelitoimijoita, mukaan lukien yksinoikeustoimijoita (FDJ ja PMU) sekä online-lisenssinhaltijoita.

Verkossa tapahtuvan ongelmapelaamisen rajoittamiseksi on eri vaihtoehtoja. Pelaamista pyritään hallitsemaan muun muassa panosten ja voittojen määrän rajoittamisella. Pelisivustoilla tulee olla selvästi esillä varoituksia pelien mahdollisesti aiheuttamista haitoista. Lisäksi pelaajalla tulee olla mahdollisuus pyytää oman pelaamisensa keskeyttämistä vähintään 24 tunniksi ja enintään 12 kuukaudeksi. Myös pidempi peliesto on mahdollinen, mikäli pelaaja vapaaehtoisesti pyytää, että hänen pelaamisensa estetään vähintään kolmeksi vuodeksi. Peliestoon lukeutuu muun ohella kielto päästä kasinolle.¹¹³

Vuonna 2019 ranskalaisista 47,2 prosenttia oli pelannut viimeisen vuoden aikana, 28,6 prosenttia säännöllisesti vähintään kerran viikossa ja 1,2 prosenttia säännöllisesti päivittäin. Pelaaminen oli suosituinta miesten keskuudessa, ja suosituin peli oli lotto. Arvion mukaan 4,4 prosenttia pelaajista oli riskitilanteessa ajautua peliongelmaisiksi (vrt. vuonna 2014 3,8 prosenttia). Peliongelmia kokevien määrä puolestaan tuplaantui

¹¹⁰ www.pmu.fr.

¹¹¹ ANJ (2022): Analyse du marché des jeux d'argent, année 2021 (www.anj.fr/rapports).

¹¹² ANJ (2021): Cadre de référence pour la prévention du jeu excessif ou pathologique et la protection des mineurs.

¹¹³ <https://anj.fr/jouer-en-toute-securite/je-maitrise-mon-jeu>

vuodesta 2014 ja oli vuonna 2019 yhteensä 1,6 prosenttia. Yleisin ongelmallisesti pelaavan profiili oli nuori mies, jolla on matala tulo- ja koulutustaso ja joka ei ole töissä.¹¹⁴

3.7 Johtopäätöksiä

Kokoavina huomioina verrokkimaiden läpikäynnistä voidaan todeta seuraavaa:

- Lisenssijärjestelmän käyttöön ottaneissa maissa on onnistuttu parantamaan merkittävästi online-rahapelaamisen kanavointiastetta (noin 80–90 prosenttiin).
- Samalla on huomionarvoista, että Norjan yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyky on joidenkin arvioiden perusteella online-rahapelien osalta olennaisesti Suomea parempi (noin 75 prosenttia). Saman datan perusteella Norjassa olisi myös onnistuttu nostamaan kanavointiastetta hyvin nopeasti yksinoikeusjärjestelmän puitteissa toimittaessa (vuoden 2016 47,8 prosentista 75,1 prosenttiin vuonna 2022).¹¹⁵ On kuitenkin todettava, että Norjan järjestelmän kanavointiasteesta on selvitystyön aikana esitetty myös olennaisesti tätä matalampia arvioita.¹¹⁶
- Lisenssijärjestelmän käyttöönoton vaikutuksista rahapelihaittojen ja -ongelmien esiintyvyyteen on verrokkimaiden läpikäynnin perusteella mahdotonta esittää yksiselitteisiä johtopäätöksiä. Aihetta koskevassa tutkimuskirjallisuudessa on kuitenkin esitetty, etteivät yksinoikeusjärjestelmät ja lisenssijärjestelmät eroaisi toisistaan ainakaan olennaisesti pelaamisen määrän ja pelihaittojen osalta. Yksinoikeusjärjestelmää voidaan kuitenkin pitää alttiimpana intressiritiriidoille.¹¹⁷ Rahapelihaittoja on havaittu esiintyvän eniten maissa, jossa rahapelaamisen markkinointi on vapainta. Pelimarkkinoiden järjestämistavalla ei sen sijaan ole havaittu olevan tilastollisesti merkittävää yhteyttä ongelmapelaamisen määrään.¹¹⁸
- Lisenssijärjestelmän käyttöön ottaneiden maiden osalta voidaan lisäksi esittää seuraavat kokoavat huomiot mitä tulee rahapelien tarjonnan ja erityisesti niiden markkinoinnin sääntelyyn:
 - Kaikissa maissa rahapelien markkinointia on rajoitettu ja tätä koskeva sääntely on monin paikoin yksityiskohtaisempaa ja tarkempaa kuin Suomessa nykyhetkellä. Markkinointia koskevan sääntelyn rikkominen on myös sanktioitu. Tarkastellut maat eroavat kuitenkin toisistaan markkinoinnin rajoitusten tiukkuudessa ja yksityiskohtaisuudessa.
 - Markkinoinnin osalta yleinen linja on, että pelejä saa mainostaa henkilökohtaisesti ainoastaan siihen suostumuksensa antaneille henkilöille. Alaikäisille suunnattuun markkinointiin suhtaudutaan kaikkialla kielteisesti. Vastaavasti myös erityisten pelihaittojen vaaran sisältävien rahapelien

¹¹⁴ Santé publique France: Baromètre santé 2019: Jeux d'argent et de hasard.

¹¹⁵ H2 Gambling Capital: European Union Gross Win Data, 9.3.2023.

¹¹⁶ Esimerkiksi Lotteri- og stiftelsestilsynetin (2022) arvion mukaan kanavointiaste oli kilpailtujen pelien osalta 53 prosenttia vuonna 2021.

¹¹⁷ Marionneau, Egerer & Nikkinen (2021).

¹¹⁸ Planzer, Gray & Shaffer (2013).

elämykselliseen markkinointiin suhtaudutaan kielteisesti. Myös sponsorointiin kohdistuu useissa maissa erilaisia rajoituksia.

- Erilaisten bonusten käyttöä säädellään tarkasti eri maissa. Yleinen linjaus erilaisissa bonus- ja kanta-asiakasjärjestelmissä esimerkkinä on se, että kuluttajalle tarjottavat edut eivät saa olla taloudellisesti merkittäviä ja sitä kautta houkuttaa pelaamaan.
- Tarkastelluissa esimerkkinä lisenssinhaltijoiden rahapeliuottojen verotus vaihtelee 18–29,5 prosentin välillä.
- Rahapeli toiminnan valvonta on esimerkkinä keskitetty itsenäiselle viranomaiselle, jolla on laaja valvontamandaatti.

4. Mahdolliseen lisenssijärjestelmään siirtymisessä huomioitavia keskeisimpiä näkökohtia

4.1 Johdanto

Suomen keskeisten verrokkimaiden kehityksen perusteella voidaan olettaa, että osittaisen lisenssijärjestelmän käyttöönotolla olisi mahdollista ohjata nykyistä merkittävästi suurempi osuus digitaalisesta rahapelikulutuksesta säänneltyihin peleihin. Osittaisella lisenssijärjestelmällä tarkoitamme tässä yhteydessä järjestelmää, jossa kaikilla lupaehdot täyttävillä toimijoilla on mahdollisuus saada lupa tarjota verkossa luvan piiriin kuuluvia rahapelejä (lähtökohtaisesti online-kasinopelit ja vedonlyönti) ja jossa kyseiset toimijat ovat rahapeli-toiminnan kansallisen sääntelyn ja viranomaisvalvonnan piirissä. Osittaiseen lisenssijärjestelmään siirtyminen ei siis merkitsisi täydellistä yksinoikeusjärjestelmästä luopumista, vaan esimerkiksi fyysisissä pelikanavissa tarjottavat rahapelit ja raha-arpajaiset säilyisivät edelleen yksinoikeuden piirissä.

Lisenssijärjestelmään siirtyminen saattaa kasvattaa rahapelien kokonaiskulutusta, mistä johtuen lisenssijärjestelmään siirtymisen yhteydessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota toimenpiteisiin, joilla ehkäistään mahdollisimman tehokkaasti rahapelihaittoja. Nämä rajoitukset liittyvät mm. lisenssin myöntämisen ehtoihin, lisenssillä tarjottavien pelien markkinointiin sekä rahapelihaittojen ehkäisyä koskeviin lisenssinhaltijoiden velvoitteisiin. Säädettyjen rajoitusten ei kuitenkaan tulisi olla niin tiukkoja, että ne pikemminkin kannustavat toimijoita jättäytymään lisenssijärjestelmän ulkopuolelle kuin hakeutumaan sen piiriin. Tällöin on riskinä, että lisenssijärjestelmän käyttöönotolla ei ylipäätään saavuteta sille asetettuja tavoitteita.

Lisenssijärjestelmän käyttöönotto merkitsisi olennaista muutosta Suomessa aiemmin omaksuttuun rahapelipoliittiseen perusratkaisuun. Seuraavassa on esitetty keskeisimmät näkökohdat, jotka selvityshenkilöiden käsityksen mukaan tulisi huomioida mahdolliseen lisenssijärjestelmään siirryttäessä.

4.2 Valmistelu ja siirtymäaika

Mahdollisen online-rahapeli-toiminnan lisenssijärjestelmän käyttöönoton tulee perustua huolelliseen selvitystyöhön uudistuksen yhteiskunnallisista vaikutuksista ja erityisesti sen todennäköisistä vaikutuksista rahapelihaittojen esiintyvyyteen. Lisenssijärjestelmällä tavoitellaan tyypillisesti useita erilaisia tavoitteita (kuten, kanavoitintasteen nostamista ja mahdollisimman vähäisiä rahapelihaittoja), joiden optimaalinen toteutuminen edellyttää järjestelmän toimintaan kohdistuvien rajoitusten huolellista suunnittelua. Tästä syystä myös lisenssijärjestelmää koskevan sääntelyn valmistelulle tulisi varata riittävästi aikaa.

Valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien (perusoikeuksien, mm. terveyden- ja lastensuojelu sekä toisaalta elinkeinovapaus) huomioiminen lainvalmistelussa on mahdollisen uudistuksen etenemisen kannalta välttämätöntä. Selvityshenkilöt kiinnittävät tältä osin erityistä huomiota siihen, että valtiosääntöoikeudelliset taustaselvitykset on tehtävä huolellisesti ja että uuden lainsäädännön valmistelussa on pyrittävä tarkkarajaisuuteen ja suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen sekä

valittavien lainsäädäntötoimenpiteiden huolelliseen perustelemiseen (mm. markkinointi- ja muiden rajoitusten yhteiskunnallisesti painavat perustelut).

Samalla on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että Suomen nykymuotoisen yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyky on nykyisellään heikko online-rahapeliin osalta. On mahdollista, että järjestelmän kanavointikyky tulee heikkenemään edelleen, kun entistä suurempi osuus rahapelaamisesta siirtyy digitaaliseen kanavaan. Jotta vältetään nykyisen yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyvyn hallitsematon heikentyminen, tulisi päätökset Suomen rahapelijärjestelmän kehittämisen peruslinjasta tehdä ilman aiheutonta viivästystä, mieluiten mahdollisimman pian huhtikuussa 2023 valittavan eduskunnan aloitettua työnsä.

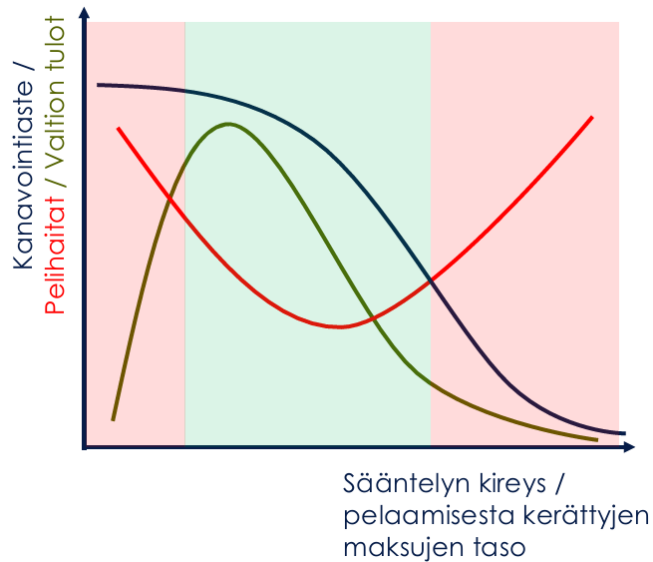
Mikäli periaatepäätös online-rahapeliin lisenssijärjestelmän käyttöönotosta tehtäisiin vuoden 2023 aikana, olisi lisenssijärjestelmä todennäköisesti otettavissa käyttöön mahdollisten lisäselvitysten ja huolellisen valmistelun jälkeen jo kuluva vaalikauden aikana. Tältä osin voidaan viitata esimerkiksi Tanskan ja Ruotsin vastaavien aiempien uudistusten valmisteluajatauluun. Uudistuksen valmistelutyössä on myös perusteltua hyödyntää mahdollisimman laajasti Suomen keskeisten verrokkimaiden kokemuksia lisenssijärjestelmän käyttöönotosta mm. valittavien sääntelyratkaisujen suunnittelussa.

4.3 Pelaamisen kanavointi säänneltyihin peleihin

Suomen keskeisistä verrokkimaista saatujen kokemusten perusteella vaikuttaa siltä, että lisenssijärjestelmässä olisi mahdollista saavuttaa nykytilannetta olennaisesti korkeampi kanavointiaste online-rahapeliin osalta. Nykyistä korkeampi kanavointiaste mahdollistaisi todennäköisesti myös rahapelihaittojen tehokkaamman ehkäisemisen verrattuna nykytilanteeseen, jossa merkittävä osa pelaamisesta kohdistuu muihin kuin sääntelyn piirissä oleviin peleihin.

Korkean kanavointiasteen saavuttaminen on kuitenkin viime kädessä riippuvaista lisenssijärjestelmän toiminnan sääntelystä sekä rahapeliinverotuksesta. Mikäli lisenssijärjestelmän sääntely näyttäytyy yksityisten rahapeliyhtiöiden näkökulmasta kohtuuttoman rajoittavalta, saattavat ne jättäytyä järjestelmän ulkopuolelle ja pyrkiä jatkamaan rahapeliin tarjoamista sääntelyn ulkopuolella toimien. Tällöin on olemassa riski siitä, että lisenssijärjestelmällä ei saavuteta sille asetettuja tavoitteita kanavointikyvyn parantamisesta ja pelihaittojen tehokkaammasta ennaltaehkäisystä. Kanavointiaste on luonnollisesti osaltaan yhteydessä myös valtion rahapeliinverotuksesta saamiin tuloihin. Lisenssijärjestelmän suunnittelussa olisikin pyrittävä saavuttamaan optimaalinen tasapaino näiden eri tavoitteiden välillä (ks. alla oleva kuva). Tällöin on olennaista varmistua myös siitä, että lisenssijärjestelmässä tarjotut pelit näyttäytyvät pelaajille siinä määrin houkuttelevina, että rahapelikysyntä ohjautuu mahdollisimman tehokkaasti lisenssijärjestelmän piiriin tavalla, joka ehkäisee ja vähentää rahapelihaittoja.

Kuva 1: Sääntelyn vaikutukset kanavointiasteeseen, pelihaittoihin ja valtion tuloihin¹¹⁹



Korkean kanavointiasteen saavuttamista ja ylläpitämistä on myös lisenssijärjestelmässä tuettava järjestelmän ulkopuoliseen pelaamiseen kohdistuvilla rajoituksilla. Näitä ovat esimerkiksi rahapeliin mainontaan kohdistuvat rajoitukset, järjestelmän ulkopuoliseen rahapelaamiseen kohdistuvat maksuestot sekä mahdollisesti myös järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden verkkosivuille pääsyn estävät tekniset järjestelyt (*website blocking*). Myös laittomaan rahapelitoimintaan kohdistuvilla sanktioilla (sakot ja vankeusrangaistukset) voidaan pyrkiä heikentämään järjestelmän ulkopuolisen rahapelitoiminnan kannustimia.

4.4 Kriteerit lisenssien myöntämiselle

Mikäli Suomessa päätetään ottaa käyttöön online-rahapeliin lisenssijärjestelmä, tulee lisenssin saamiselle asettaa vaatimuksia, joilla varmistetaan toimijoiden luotettavuus ja sopivuus rahapelitoiminnan harjoittamiseen. Alla on esitetty esiselvityshenkilöiden näkemys keskeisimmistä tältä osin huomioon otettavista näkökohdista.

Lisenssijärjestelmän piiriin kuuluvat rahapeli muodot

- Lähtökohtaisesti lisenssijärjestelmän piiriin kuuluisivat vain online-kasinopelit ja online-vedonlyönti.
- Veikkauksen yksinoikeuden piiriin jäisivät seuraavat:
 - o fyysiset rahapeliautomaatit
 - o fyysiset kasinot
 - o kivijalassa tapahtuva vedonlyönti ja arvat
 - o lotto- ja arvontapelit kanavasta riippumatta (Lotto, Keno ym.)

¹¹⁹ KKV:n 5.4.2023 päivätty ppt-esitys, s. 85.

- Bingo, tavara-automaatit ja yleishyödylliset arpajaiset säilyisivät kuten nykyisessä arpajaislaissa.

Lisenssijärjestelmän yleinen rakenne

- Järjestelmässä olisi käytössä erillinen lisenssi toisaalta online-kasinopeleille ja toisaalta online-vedonlyönnille. Näitä olisi kuitenkin mahdollista hakea samalla hakemuksella.
- Myönnettävien lisenssien enimmäismäärää ei rajoitettaisi.
- Otetaan käyttöön Hollannin tyyppinen cooling off -aika.
- Lisenssi myönnetään rahapelin toimeenpanosta vastaavalla toimijalle, joka voi luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Vertailtavuuden ja valvonnan kannalta olisi selkeintä, jos toimijan edellytettäisiin olevan muodoltaan julkinen tai yksityinen osakeyhtiö (tai vastaava yhtiön perustamisvaltion lainsäädännön mukainen oikeushenkilö).
- Siltä osin kuin lisenssinhakijan kotipaikka on ETA:n ulkopuolella, on tällä oltava Suomessa asuva valtuutettu edustaja (luonnollinen henkilö).
- Järjestelmässä lisäksi myönnettäisiin erillinen lisenssi (ns. BtoB-lisenssi) pelijärjestelmätoimittajille.

Yleiset vaatimukset lisenssin saamiselle

- Lain tasolla säädettäviä kaikkiin lisenssinhakijoihin sovellettavia yleisiä vaatimuksia olisivat esimerkiksi seuraavat:
 - o Oltava rahapelien toimeenpanon edellyttämä riittävä osaaminen, kokemus ja organisaatio.
 - o Täytettävä vaatimus yleisestä luotettavuudesta ja sopivuudesta rahapeliteoiminnan harjoittamiseen (esim. aiempi syllistyminen vakaviin rikoksiin este lisenssin saamiselle; vrt. esim. hankintalain poissuljentakriteerit)
 - o Oltava riittävät taloudelliset voimavarat (ei voi olla esim. konkurssissa tai yrityssaneerauksessa).
 - o Vaatimukset koskevat myös oikeushenkilön johtoa (toimitusjohtaja, hallituksen jäsenet) sekä merkittäviä osakkeenomistajia.
- Lisäksi säädettävä erikseen pelimuotokohtaisista ja teknisistä vaatimuksista (mm. koskien pelijärjestelmien sertifiointia, tietoturvallisuutta jne.). Nämä voidaan säätää asetuksella ja tarvittaessa tarkentaa viranomaisen antamalla ohjeilla.

Lisenssimaksu

- Lisenssimaksun suuruuden määrittelyyn voidaan hakea oikeudellista perustaa valtion maksuperustelaista (150/1992), jonka 6 §:n mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (ns. omakustannusarvo). Selvityshenkilöt katsovat, että lisenssimaksun tulisi kattaa merkittävä osa valvonnan kustannuksista.

Lisenssin voimassaolo ja peruuttaminen

- Lisenssi on voimassa määräajan, esimerkiksi viisi vuotta. Mikäli toimija haluaa jatkaa toimintaansa määräajan päättyessä, on tämän haettava lisenssin pidennystä.
- Lisenssi voidaan peruuttaa, mikäli toimija rikkoo lisenssin ehtoja tai sovellettavaa lainsäädäntöä. Lisenssin peruutus tulee lähtökohtaisesti kyseeseen tilanteessa, jossa rikkomukset ovat toistuvia tai vakavia.

Mikäli Suomessa päätetään lisenssijärjestelmän käyttöönotosta, tulee yksityiskohtaisten lupakriteerien määrittely suoritettavaksi osana uudistuksen jatkovalmistelua. Tällöin olisi arvioitava myös tarvetta ottaa Ruotsin tavoin käyttöön rahapeliteknologiaa tarjoaviin yhtiöihin sovellettava erillinen lisenssi (*tillstånd för spelprogramvara*).

4.5 Verotus ja vaikutukset valtiontalouteen

Lisenssijärjestelmän käyttöönoton kokonaisvaikutuksista valtiontalouteen on tämän selvityksen laatimista varten ollut käytettävissä vain vähän luotettavia arvioita. Mahdollisen lisenssijärjestelmään siirtymisen vaikutuksia valtiontalouteen tulisikin arvioida huolellisesti osana asian jatkovalmistelua.

Lisenssijärjestelmässä toimivat rahapeliyhtiöt maksaisivat rahapeli-toimintansa tuotosta veroa valtiolle (vrt. Veikkauksen nykyisin maksama arpajaisvero). Lisenssijärjestelmän kanavointikyvyn turvaamiseksi veron taso tulisi määrittää suhteessa keskeisiin kansainvälisiin verrokkimaihimme siten, että Suomi näyttäytyy rahapeliyhtiöille liiketaloudellisesti mielekkäänä toimintaympäristönä. Esiselvityksen laatijoiden käsityksen mukaan veroasteen tulisi tällöin järjestelmän käyttöönottoaiheessa olla noin 20–25 %.

4.6 Markkinointi

Rahapelien markkinointia pitää säännellä myös mahdollisessa lisenssijärjestelmässä, koska markkinoinnin määrän voidaan perustellusti olettaa lisääntyvän. Nykyisen arpajaislain 14 b § ja tietyt Veikkauksen nykyiset markkinointikäytännöt tarjoavat hyvän pohjan myös lisenssinhaltijoiden markkinoinnin sääntelyyn. Lisenssijärjestelmässä markkinointisäännösten vastaisiin rikkomuksiin voidaan lainsäädännön ohella puuttua lisenssiehdoilla, joissa peliyrityksille myönnettyjen lisenssien voimassaolon ehtona on markkinointisäännösten noudattaminen.

Markkinoinnin sääntelyn yleisperiaatteina esiselvitystyöryhmä toteaa seuraavaa: Markkinoinnin pitää olla kokonaismäärältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista sekä sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti vastuullista. Markkinoinnin maltillisuus on pyrittävä määrittelemään tarkasti ja yksiselitteisesti. Arpajaislain rikkomisesta pitää seurata riittävät seuraamukset. Markkinoinnin valvonnalle on turvattava riittävät resurssit. Alaikäisille ei saa suunnata minkäänlaista rahapelimarkkinointia missään kanavassa eikä heille suunnatuissa tapahtumissa ja sisällöissä. Nuorille aikuisille (18–24-vuotiaat) ja muille haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille (kuten rahapelihaittoja kokevat) markkinointiin pitää asettaa erityistä sääntelyä ja estoja. Erityisen haittariskin omaavia pelejä ei saa jatkossakaan markkinoida. On luotava selkeät rajat urheilijoiden ja muiden julkisuuden henkilöiden käyttämiselle rahapelimarkkinoinnissa. Rahapelimarkkinointiin ei saa missään tilanteessa liittää pikavippien tai muiden vastaavien rahoitusinstrumenttien markkinointia.

Esiselvitystyöryhmä nostaa esille seuraavia uusia keinoja rahapeliä markkinoinnin sääntelemiseksi mahdollisessa lisenssijärjestelmässä. On huomioitava, että useat näistä keinoista voitaisiin ottaa käyttöön myös nykyisenkaltaisessa yksinoikeusjärjestelmässä.

Alaikäiset saavuttavissa ympäristöissä tapahtuvan rahapelimarkkinoinnin rajoittaminen

- Rahapelimarkkinoinnin ajalliset rajoitukset televisiossa ja radiossa: ei rahapeliä markkinointia aikavälillä 06-21.
- Yhteistyö Internet-toimijoiden kanssa alaikäisille suunnatuissa palveluissa ja applikaatiokaupoissa: ei rahapelimarkkinointimahdollisuutta alaikäisille.
- Rahapeliyhtiöiden tekemää sponsorointia ei saa suunnata tapahtumiin, jossa alaikäisiä osallistujia ja/tai katsojia.

18–24-vuotiaisiin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin kohdistuva suoramainontakielto

- Rahapeliyhtiöt eivät saa lähestyä 18–24-vuotiaita rahapelaajia tai sellaisia henkilöitä, jotka ovat kieltäneet markkinoinnin, suoramarkkinoinnin keinoin.

Bonus- ja kanta-asiakasjärjestelmien suoramarkkinointi

- Rahapeliyhtiöt eivät saa suoramarkkinoida (esimerkiksi tekstiviestein) bonustarjouksia, VIP-paketteja tai kanta-asiakasjärjestelmiään rahapelaajille.

Markkinointirajoitukset pelityypeittäin

- Vedonlyönnin markkinointia urheilutapahtumissa tulee rajoittaa hieman ennen tapahtumaa, aikana ja heti urheilutapahtuman jälkeen. Myös vedonlyöntikertoimien näkyminen urheilulähetysten aikana altistaa impulsiiviselle rahapelaamiselle.
- Kasinopeliä markkinoinnin kieltäminen olisi jatkettava.

Markkinointitapojen rajaaminen

- Vaikuttajamarkkinoinnin sääntelyä on edelleen kehitettävä.
- Markkinointirikkomukset tulee määrittellä mahdollisimman selkeästi, jotta edesautetaan rajoitusten toimeenpanoa.
- Voitto- ja voittajatarinoista tiedottaminen tulee rajata vain journalistisesti merkittäviin voittoihin (suuret jättipotit, kilpailulliset tapahtumat, kuten pokeriturnaukset).

Selvitykset ja tiedonsaantioikeudet

- Lisenssihaltijoiden tulee toimittaa markkinointisuunnitelmansa vuosittain etukäteen hyväksyttäväksi valvontaviranomaiselle.
- Valvojalla tulee olla tiedonsaantioikeus verottajalta, joka auttaisi muun muassa arvioimaan toteutuneita markkinointikuluja ja sanktioiden määrää.

4.7 Muut rahapelihaittojen ehkäisyyn tähtäävät toimet

Rahapelaamisesta syntyviä haittoja on ehkäistävä rahapelaamista ja rahapeliin tarjontaa rajoittavalla sääntelyllä ja sen valvonnalla myös lisenssijärjestelmässä toimittaessa. Kansanterveyden edistämisen on oltava toimenpiteiden lähtökohtana. Veikkauksen nykyiset pelaamisen hallintakeinot tarjoavat hyvän pohjan rahapelaamisen hallintakeinoiksi myös mahdollisessa lisenssijärjestelmässä.

Esiselvitysryhmän mielestä muun muassa seuraavat rahapelaamisen hallintakeinot olisivat rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämisen näkökulmasta tarpeellisia, mikäli lisenssijärjestelmään päätettäisiin siirtyä:

Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen

- Alaikäiset eivät saa pelata rahapelejä. Nuoria aikuisia (18–24 vuotiaat) voidaan pitää rahapelihaittojen suhteen erityisen haavoittuvaisena ryhmänä. Vaihtoehtona on rahapelaamisen yleisen ikärajan nostaminen 20 vuoteen.
- Pakollinen tunnistautuminen kaikessa rahapelaamisessa.
- Varoitustekstit rahapelaamisen haitallisuudesta kaikissa rahapeli tuotteissa ja -sivustoissa.
- Apua rahapelihaittoihin tarjoavien tahojen yhteistiedot selkeästi ja näkyvästi esillä kaikissa rahapeli tuotteissa ja -sivustoissa.
- Lisenssinhaltijoiden rahapelisivustojen pakollinen merkki näkyvässä kohdassa, jonka avulla rahapelaaja voi varmistua siitä, että hän pelaa Suomeen lisensoidulla sivustolla.
- Erilaisten pelinhallintavälineiden käytön tulee olla pakollista ja keskitettyä kaikilla lisenssitoimijoilla.
- On otettava käyttöön kaikille lisenssitoimijoille yhteiset päivä-, kuukausi- ja vuositalletusrajat ja/tai -tappiorajat.
- Keskitetty pelinestorekisteri, johon ilmoittautumalla rahapelaaja voi estää joko kaiken lisenssijärjestelmän piirissä olevan rahapelaamisen ja sen markkinoinnin tai jonkin yksittäisen rahapeliryhmän rahapeliin pelaamisen ja sen markkinoinnin itselleen joko määrääjäksi tai toistaiseksi. Esimerkkejä tällaisista järjestelmistä ovat Ruotsin Spelpaus, Tanskan ROFUS ja Saksan OASIS.
- Lisenssijärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden rahapelejä Internetissä pelattaessa esille tulee laskeutumissivu (ns. landing page). Laskeutumissivulla kerrotaan, että sivusto ei ole lisensoitu ja mahdollisista voitoista on maksettava asiaan kuuluvat verot.
- Lisenssijärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden tarjonnan Internet-blokkaaminen dns- ja maksunsiirtoestoin.
- Lisenssinhaltijoilla tulee olla laissa mahdollisimman tarkasti määritelty huolenpitovelvollisuus (engl. duty of care, ruots. omsorgsplikten) yksittäisistä asiakkaistaan. Lisenssinhaltijoiden tulee laatia ja seurata omaa huolenpitosuunnitelmaansa, jonka toteutusta myös valvotaan.
- Pakollinen ja säännöllinen lisenssinhaltijoiden henkilökunnan kouluttaminen (erityisesti pelinkehittäjät, asiakaspalvelijat, markkinointi ja myynti) rahapelihaittoista ja niiden ehkäisystä, vähentämisestä ja havaitsemisesta.
- Koeostojen (ns. mystery shopping) ja koeasiakkuuksien salliminen.

- Saksan ja Hollannin mallien mukaisesti velvoite luovuttaa rahapelaamisesta kertyvää dataa rahapelihaittatilanteen seurantaan ja rahapelihaittatutkimukseen rahapeliteollisuudesta riippumattomille toimijoille.

Rahapeliin houkuttelevuuden vähentäminen

Suomessa ja verrokkimaissa on jo käytössä vakiintuneita menetelmiä rahapeliin haitallisuuden arviointiin. Rahapeliin haitallisuutta lisäävät mm. nopeus, houkuttelevuus ja koukuttavuus.

- STM:n haittariskien ja haittojen arviointiryhmän työtä on perusteltua jatkaa myös lisenssijärjestelmässä.
- Lisäksi työryhmä suosittaa, että autoplay-toimintoa ei hyväksytä ja käytössä on alhaiset maksimipanoset.
- Yhtiöillä ei tule olla mahdollisuutta tarjota rahapelaajille bonuksia tai ilmaispelikierroksia.

Taloudellisten haittojen vähentäminen

- Luotolla ja kryptovaluutoilla rahapelaamisen kieltäminen

4.8 Lisenssijärjestelmän valvonta

Lisenssijärjestelmään siirtyminen merkitsisi huomattavaa kasvua rahapeli-toiminnan valvontaan liittyvissä viranomaistehtävissä. Valvonnasta vastaavan viranomaisen olisi nykyisen yksinoikeustoimijan valvonnan lisäksi vastattava muun muassa lisenssihakemusten käsittelystä, lisenssinhaltijoiden valvonnasta sekä järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden ja näitä koskevien rajoitusten noudattamisen valvonnasta. Erityisesti lisenssijärjestelmän valmistelu- ja käynnistymisvaiheessa valvovalla viranomaisella olisi myös keskeinen rooli markkinatoimijoiden ohjeistamisessa sekä valmisteltaessa toimintaan kohdistuvaa lakia alemman asteista sääntelyä.

Lisenssijärjestelmään siirtyminen edellyttäisikin välttämättä merkittävien lisäresurssien osoittamista rahapeli-toiminnan valvontaan. Valvontatoiminnan menojen voidaan maltillisestikin arvioiden olettaa kasvavan vuositasolla noin 30 miljoonaan euroon (ts. kuusinkertaistuvan vuoden 2022 tasosta). Valvontatoiminnan edellyttämien riittävien resurssien varmistaminen on edellytys mahdollisen lisenssijärjestelmän käyttöönotolle.

Valvovalla viranomaisella tulisi olla myös toimivalta määrätä asianmukaisista hallinnollisista seuraamuksista tilanteessa, jossa lisenssinhaltija rikkoo toiminnassaan sovellettavaa lainsäädäntöä ja/tai lisenssiehtoja. Hallinnollisina seuraamuksina tulisivat kyseeseen rikemaksun, julkisen varoituksen tai seuraamusmaksun määrääminen. Hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevan lainsäädännön valmistelussa olisi otettava huomioon perustuslaista, kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja näitä koskevasta tulkintakäytännöstä ilmenevät vaatimukset sanktioluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelylle ja määräämisessä sovellettavalle menettelylle. Markkinaoikeus toimisi ensi asteen muutoksenhakutuomioistuimena viranomaisen määräämiä hallinnollisia seuraamuksia koskevissa asioissa.

Lisenssijärjestelmän käyttöönotto synnyttäisi myös tarpeen arvioida uudelleen rahapeli-toiminnan valvonnan organisatorista rakennetta. Selvityshenkilöiden käsityksen

mukaan lisenssijärjestelmän käyttöönotosta aiheutuvat uudet viranomaistehtävät synnyttäisivät tarpeen kokonaan uuden itsenäisen viraston perustamiselle, jolle kuuluisi kokonaisvastuu rahapelitoiminnan valvonnasta Suomessa. Lähtökohtaisesti uuden viraston tulisi selvityshenkilöiden näkemyksen mukaan toimia valtiovarainministeriön alaisuudessa. Perustettava virasto tekisi valvontatehtävässään läheistä yhteistyötä mm. Finanssivalvonnan, Poliisin, kuluttajaviranomaisen ja SUEK:n kanssa.

Selvityshenkilöt korostavat, että järjestelmän tulee olla yhteiskunnallisesta päätöksenteosta riippumaton ja nauttia laajaa hyväksyntää. Tämä tarkoittaa tarkennuksia kansanedustajan sidonnaisuus- ja lahjailmoitussääntelyyn sekä avoimuusrekisteriin. Vaali- ja puoluerahoitussääntelyssä peliyhtiöt on suljettava pois samalla tavoin kuin kansainvälinen rahoitus.

Lisenssijärjestelmään siirryttäessä tulee varmistua myös siitä, että toimintaa valvovilla viranomaisilla on riittävät toimivaltuudet tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi sekä mahdollisten rikosten selvittämiseksi. Keskeisiä jatkoselvitettäviä asiakokonaisuuksia ovat tällöin mm. pelisääntöjen mukaisen pelitoiminnan varmistaminen, arvontamenettelyn valvonnan järjestäminen, peliaineistojen suojaus manipuloinnilta sekä tunnistautuneen pelaamisen toteuttaminen rahanpesun estämiseksi.

4.9 Rahapelihaittojen seuranta- ja ehkäisytyö, hoito sekä tutkimus

Rahapelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemisen ja vähentämisen tulee säilyä rahapelipolitiikan ja -lainsäädännön johtavana tavoitteena myös siinä tilanteessa, mikäli Suomessa tehtäisiin päätös lisenssijärjestelmään siirtymisestä. Rahapelipoliittinen ohjelma ja sen toimeenpanosuunnitelmat ovat tärkeä osa rahapelihaittojen seuranta- ja ehkäisytyötä. Myös mahdollisessa lisenssijärjestelmässä on säilytettävä ja edelleen vahvistettava rahapelihaittojen ehkäisyä osana ehkäisevää päihdetyötä, sekä sitä kautta osana kuntien ja hyvinvointialueiden ehkäisevää päihdetyötä. Myös kolmannen sektorin tekemän rahapelihaittoja ehkäisevän työn resurssit tulee varmistaa.

Rahapelaamisen voidaan odottaa painottuvan tulevaisuudessa yhä enemmän verkossa pelattaviin rahapeleihin. Rahapelihaittojen tehokas ehkäisy edellyttää tietoa pelitavoista ja rahapeliongelmien riskitekijöistä sekä suojaavista tekijöistä. Verkkorahapelaamisen mahdollisista erityispiirteistä on suuri tiedontarve. Mahdollisen lisenssi- tai hybridijärjestelmän puitteissa tulisi edellyttää kaikilta lisenssinhaltijoilta peli- ja pelaajadatan luovuttamista nykyisen arpajaislain 55 §:n mukaisesti rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen seurantaan, tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia sekä haittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämistä varten.

Lisenssi- tai hybridijärjestelmä rahapelaamisessa ei muuttaisi sitä, että rahapeliongelman hoidon lakisääteinen järjestämisvastuu on hyvinvointialueilla. Hoito on tarkoituksenmukaista järjestää asiakkaan omalla hyvinvointialueella, osana muuta sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisuutta. Samaan aikaan on turvattava tarvittavat resurssit sähköisten valtakunnallisen tuki- ja neuvontapalvelujen ylläpitämiselle, samoin kuin matalan kynnyksen ja vertaistukipalveluille.

Lisenssijärjestelmän myötä tarjonta korkean riskin verkkorahapeleissa todennäköisesti lisääntyisi. Jos tämän myötä vakavat rahapeliongelmat lisääntyvät ja niihin liittyvä

velkaantumisen kasvaa, myös hyvinvointialueiden palveluja tarvitaan enemmän. Mahdollisten lisäselvitysten yhteydessä on arvioitava, millaisia resursseja hyvinvointialueet tarvitsevat, jotta ne voivat vastata mahdolliseen lisääntyvään palvelujen tarpeeseen.

Rahapelaamista ja rahapelihaittojen ehkäisyä ja korjaamista koskevan tutkimuksen resurssit ja itsenäinen asema olisi lisenssijärjestelmään siirryttäessä turvattava. Resursseja voidaan tarvita myös nykyistä enemmän, mikäli lisenssiirryntymän myötä rahapelejä tulee enemmän tarjolle ja rahapelihaitat lisääntyvät. Osana tulevan rahapelijärjestelmän valvontaratkaisua on selvitettävä tavat tutkimuksen rahoittamiseksi ja järjestämiseksi. Lisenssijärjestelmään siirryttäessä Suomessa tarvittaisiin tutkimustietoa muun muassa rahapelaamisen markkinoinnista, rahapelihaittojen ehkäisystä verkkoympäristössä, rahapeliyhtiöiden yhteiskunnallisista sidonnaisuuksista, B2B-toiminnasta rahapelimarkkinoilla sekä yksinoikeus- ja lisenssijärjestelmien ohjauksesta ja sääntelystä.

4.10 Ahvenanmaan asema

Arpajaislainsäädäntö kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla Ahvenanmaan maakunnan omaan lainsäädäntövaltaan. Arpajaisten toimeenpanosta Ahvenanmaan maakunnassa säädetään maakunnan arpajaislailla (landskapslag om lotterier 1966:10). Ahvenanmaan maakunnassa rahapelien toimeenpanosta vastaa Ålands Penningautomatförening (**PAF**), jolle maakunnan hallitus on myöntänyt yksinoikeuden raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinotoimintaan sekä vedonlyöntipelien järjestämiseen. PAF toimeenpanee rahapelejä myös Itämeren matkustaja-aluksilla, joiden kotisatama on Ahvenanmaan maakunnassa. PAF:n toiminnan valvonnasta vastaa Ahvenanmaan valvontaviranomainen Lotteriinspektionen. Merkittävän osan Suomen nykyisen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvasta online-rahapelaamisesta on arvioitu kohdistuvan PAF:n tarjoamiin rahapeleihin.¹²⁰

Mikäli Suomessa tehtäisiin päätös online-rahapelien lisenssijärjestelmän käyttöönotosta, olisi PAF:n (kuten kaikkien muidenkin Suomen lisenssimarkkinoille haluavien rahapeliyhtiöiden) haettava muutetun lainsäädännön edellyttämät luvat online-rahapelien tarjoamiselle Suomessa. PAF:n tilanne Suomessa olisi tältä osin analoginen esimerkiksi sen asemaan Ruotsin markkinoilla, jossa PAF:n maltalaiselle tytäryhtiölle on myönnetty luvat vedonlyönnin ja online-pelien tarjoamiseen.

4.11 Johtopäätöksiä

Mikäli Suomessa päätetään ottaa käyttöön online-rahapelien lisenssijärjestelmä, tulisi järjestelmän jatkovalmistelussa selvityshenkilöiden näkemyksen mukaan ottaa huomioon seuraavat keskeiset näkökohdat:

- Rahapelaamisesta aiheutuvien terveydellisten, taloudellisten ja sosiaalisten haittojen ehkäisemisen ja vähentämisen tulee säilyä rahapelipolitiikan ja -

¹²⁰ Ks. KKV:n 5.4.2023 päivätty ppt-esitys, s. 52.

lainsäädännön johtavana tavoitteena myös lisenssijärjestelmässä toimittaessa. Kaikkien toimenpiteiden lähtökohtana pitää olla kansanterveyden edistäminen.

- Mahdollisen lisenssijärjestelmän käyttöönoton tulee perustua huolelliseen selvitystyöhön uudistuksen yhteiskunnallisista vaikutuksista ja erityisesti sen todennäköisistä vaikutuksista rahapelihaittojen esiintyvyyteen. Myös lisenssijärjestelmää koskevan sääntelyn valmistelulle tulee varata riittävästi aikaa.
- Lisenssijärjestelmässä olisi todennäköisesti mahdollista saavuttaa nykytilannetta korkeampi kanavointiaste online-rahapeliin osalta. Korkean kanavointiasteen saavuttaminen on kuitenkin viime kädessä riippuvaista lisenssijärjestelmän toiminnan sääntelystä sekä rahapeliuottojen verotuksesta. Korkean kanavointiasteen saavuttamista ja ylläpitämistä on tuettava järjestelmän ulkopuoliseen pelaamiseen kohdistuvilla rajoituksilla.
- Mahdollisen lisenssijärjestelmän piiriin kuuluisivat lähtökohtaisesti online-kasinopelit ja online-vedonlyönti. Myönnettävien lisenssien enimmäismäärää ei rajoitettaisi. Lisenssi olisi voimassa määräajan ja se voitaisiin peruuttaa, mikäli lisenssinhaltija rikkoisi lisenssin ehtoja tai sovellettavaa lainsäädäntöä. Veikkauksen yksinoikeuden piiriin jäisivät puolestaan rahapeliautomaatit, fyysiset kasinot, kivijalassa tapahtuva vedonlyönti ja arvat sekä lotto- ja arvontapelit kanavasta riippumatta.
- Lisenssin saamiselle olisi asetettava vaatimuksia, joilla varmistetaan toimijoiden luotettavuus ja sopivuus rahapeli-toiminnan harjoittamiseen. Näitä olisivat mm. vaatimus rahapeliin toimeenpanon edellyttämästä riittävästä osaamisesta, kokemuksesta ja taloudellisista voimavaroista. Näiden yleisten vaatimusten lisäksi olisi säädettävä erikseen pelimuotoikohtaisista ja teknisistä vaatimuksista, joiden yksityiskohtainen määrittely tulisi suorittaa osana asian jatkovalmistelua.
- Rahapeliin markkinointia on lisenssijärjestelmässä perusteltua säännellä tiukasti. Markkinoinnin tulee olla kokonaismäärältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista sekä sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti vastuullista. Markkinoinnin maltillisuus on pyrittävä määrittelemään laissa tarkasti ja yksiselitteisesti ja sääntelyn rikkomisesta on määrättävä riittävän ankarat seuraamukset.
- Alaikäisille ei saa suunnata minkäänlaista rahapeliin markkinointia missään kanavassa eikä heille suunnatuissa tapahtumissa tai sisällöissä. Nuorille aikuisille (18–24-vuotiaat) ja muille haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille (kuten rahapeliin haittoja kokevat) markkinointiin pitää asettaa erityistä sääntelyä ja estoja. Rahapeliin markkinointiin ei saa missään tilanteessa liittää pikavippien tai muiden vastaavien rahoitusinstrumenttien markkinointia.
- Markkinoinnin rajoittamisen ohella rahapeliin haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta tarpeellisia rahapelaamisen hallintakeinoja lisenssijärjestelmässä toimittaessa ovat mm. pakollinen tunnistautuminen kaikessa rahapelaamisessa, kaikille toimijoille pakollinen keskitetty pelinestorekisteri, bonusten tai ilmaispelikierrosten tarjonnan merkittävä rajoittaminen tai kieltäminen, luotolla ja kryptovaluutoilla rahapelaamisen kieltäminen, kaikille lisenssitoimijoille yhteiset

päivä-, kuukausi- ja vuositalletusrajat ja/tai -tappiorajat, alhaiset maksimipanokset sekä järjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden tarjonnan estäminen DNS- ja maksunsiirtoestoin.

- Lisenssinhaltijoille tulee säätää laissa huolenpitovelvollisuus yksittäisistä asiakkaistaan. Huolenpitovelvollisuus koskee erityisesti niitä rahapelaajia, joiden huomataan rahapelaavan riskitasolla ja joiden voidaan olettaa kokevan rahapelaamisestaan terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja.
- Lisenssijärjestelmän käyttöönoton kokonaisvaikutuksista valtiontalouteen on käytettävissä vain vähän luotettavia arvioita. Mahdollisen lisenssijärjestelmään siirtymisen vaikutuksia valtiontalouteen tulee arvioida huolellisesti osana asian jatkovalmistelua.
- Lisenssijärjestelmässä toimivat rahapeliyhtiöt maksaisivat rahapelitoimintansa tuotosta veroa valtiolle. Esiselvityksen laatijoiden käsityksen mukaan sovellettavan veroasteen tulisi järjestelmän käyttöönottoaiheessa olla noin 20–25 %.
- Lisenssijärjestelmään siirtyminen merkitsee huomattavaa kasvua rahapelitoiminnan valvontaan liittyvissä viranomaistehtävissä. Valvontatoiminnan edellyttämien riittävien resurssien varmistaminen on edellytys mahdollisen lisenssijärjestelmän käyttöönotolle.
- Lisenssijärjestelmän käyttöönotosta aiheutuvat viranomaistehtävät synnyttävät tarpeen uuden itsenäisen viraston perustamiselle, jolle kuuluu kokonaisvastuu rahapelitoiminnan valvonnasta Suomessa. Virastolla tulee olla laajat tiedonsaantioikeudet sekä toimivalta määrätä asianmukaisia hallinnollisia seuraamuksia sovellettavaa lainsäädäntöä ja/tai lisenssiehtoja rikkovalle lisenssinhaltijalle.
- Mahdollisessa lisenssijärjestelmässä on säilytettävä ja edelleen vahvistettava rahapelihaittojen ehkäisyä osana ehkäisevää päihdetyötä, sekä sitä kautta osana valtion, kuntien, hyvinvointialueiden sekä kansalaisyhteiskunnan ehkäisevää päihdetyötä. Myös kolmannen sektorin tekemän rahapelihaittoja ehkäisevän työn resurssit tulee varmistaa.
- Rahapelihaittoja ehkäisevälle ja korjaavalle tutkimus- ja kehittämistyölle on turvattava riittävät resurssit. Kaikilta lisenssinhaltijoilta on edellytettävä pelidatan luovuttamista rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen seurantaan, tutkimusta ja rahapeliä haitallisuuden arviointia sekä haittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämistä varten.

5. Kansallisen rahapeliyhtiön asema ja omistajaohjaus lisenssijärjestelmässä

5.1 Johdanto

Veikkauksella on voimassa olevan arpajaislain nojalla yksinoikeus rahapelien toimeenpanoon Manner-Suomessa. Osittaiseen lisenssijärjestelmään siirtyminen merkitsisi tältä osin olennaista muutosta Veikkauksen oikeudelliseen ja tosiasialliseen asemaan, sillä lisenssijärjestelmässä Veikkaus toisaalta (i) kilpailisi lisenssijärjestelmän piiriin kuuluvien rahapelien markkinoilla muiden lisenssinhaltijoiden kanssa ja toisaalta (ii) säilyttäisi yksinoikeuden lisenssijärjestelmän ulkopuolelle jäävien rahapelien tarjoamiseen.¹²¹ Edellä kuvatussa tilanteessa Veikkauksen ja sen omistavan Suomen valtion tulisi kiinnittää huomiota EU:n kilpailu- ja valtiontukioikeudellisesta sääntelystä seuraaviin oikeudellisiin reunaehtoihin mm. Veikkauksen tulevan yhtiörakenteen osalta.

5.2 EU:n kilpailu- ja valtiontukioikeudellisen sääntelyn huomioonottaminen

5.2.1 Kilpailuoikeudellinen sääntely

Keskeisimmät EU:n kilpailuoikeudelliset säännökset sisältyvät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101 ja 102 artikloihin.¹²² Kyseisiä SEUT:n artikloja asiallisesti vastaavat säännökset (kilpailuneutraliteetti) sisältyvät myös Suomen kilpailulakiin (948/2011).¹²³

SEUT 101 artiklan 1 kohdassa julistetaan sisämarkkinoille soveltumattomiksi ja kielletyiksi sellaiset yritysten väliset sopimukset, yritysten yhteenliittymien päätökset sekä yritysten yhdenmukaistetut menettelytavat, jotka ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja joiden tarkoituksena tai seurauksena on kilpailun estäminen, rajoittaminen tai vääristäminen sisämarkkinoilla. SEUT 101 artiklan 1 kohdan vastaiset sopimukset ja päätökset ovat lähtökohtaisesti mitättömiä. SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu sopimus, päätös tai menettelytapa saattaa kuitenkin olla poikkeuksellisesti sallittu, mikäli se täyttää SEUT 101 artiklan 3 kohdassa säädetyt edellytykset.

Yrityksen yksipuolista markkinakäyttäytymistä säännellään puolestaan SEUT 102 artiklassa, jossa julistetaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi ja kielletyksi yhden tai useamman yrityksen määräävän aseman väärinkäyttö sisämarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla, jos se on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. SEUT 102 artiklassa ei ole tyhjentävästi määritelty tilanteita, joissa määräävässä asemassa olevan yrityksen voidaan katsoa syyllistyvän ko. asemansa väärinkäyttöön. EU:n tuomioistuinten oikeuskäytännössä määräävä asema on vakiintuneesti määritelty yrityksellä olevana taloudellisena vahvuutena, jonka ansiosta se pystyy estämään tehokkaan kilpailun säilymisen merkityksellisillä markkinoilla, koska se voi käyttäytyä

¹²¹ Tässä luvussa esitetty perustuu oletukseen siitä, että lisenssijärjestelmään siirryttäessä (i) Veikkaus jatkaisi lisenssijärjestelmän piiriin kuuluvien rahapelien tarjoamista (ts. hakisi ja saisi tarvittavan toimiluvan kyseisten pelien tarjoamiseen), mutta (ii) säilyttäisi samalla yksinoikeuden tarjota sellaisia rahapelejä, jotka eivät kuulu lisenssijärjestelmän piiriin.

¹²² Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47–390.

¹²³ EU:n ja kansallisen kilpailuoikeudellisen sääntelyn soveltamisalaa rajaa ns. kauppavaikutuskriteeri. Tullakseen sovellettaviksi SEUT:n artiklat edellyttävät, että tarkastelun kohteena olevalla menettelyllä on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tässä selvityksessä on jäljempänä yksinkertaisuuden vuoksi viitattu kilpailuoikeudellisen sääntelyn osalta ainoastaan relevantteihin SEUT:n artikloihin.

merkittävässä määrin kilpailijoistaan, asiakkaistaan ja viime kädessä kuluttajista riippumattomasti.¹²⁴

Lisenssijärjestelmään siirtyminen ei muuttaisi olennaisesti oikeustilaa em. kilpailuoikeudellisen sääntelyn soveltumisen näkökulmasta. On selvää, että kaikkien lisenssijärjestelmässä toimivien yritysten (ml. kansallinen rahapeliyhtiö) olisi huomioitava asianmukaisesti kiellettyjä kilpailunrajoituksia koskevan sääntelyn asettamat reunaehdot mm. keskinäisissä horisontaalisissa suhteissaan. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellon osalta voidaan lisäksi yleisenä huomiona todeta, että yksinoikeusjärjestelmässä toimittaessa kansallisen rahapeliyhtiön voidaan lähtökohtaisesti olettaa olevan määräävässä asemassa tarjoamiensa rahapelien markkinoilla.¹²⁵ Lisenssijärjestelmän käyttöönotto ei kyseenalaistaisi tätä oletamaa sellaisten rahapelien osalta, jotka jäisivät kansallisen rahapeliyhtiön yksinoikeuden piiriin. Mahdollisen määräävän markkina-aseman olemassaolo lisenssijärjestelmän piiriin kuuluvien pelien markkinoilla riippuisi sen sijaan kyseisten markkinoiden myöhemmästä kehityksestä.

Lisenssijärjestelmään siirtymisen kannalta merkityksellinen SEUT:n säännös on lisäksi SEUT 106 artiklan 1 kohta, jossa kielletään jäsenvaltioita toteuttamasta tai pitämästä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa SEUT-sopimuksen, etenkin sen 18 ja 101–109 artiklan määräysten kanssa.

Veikkaus on sekä SEUT 106(1) artiklassa tarkoitettu julkinen yritys että yritys, jolle Suomen valtio on myöntänyt yksinoikeuden rahapelien toimeenpanoon Manner-Suomessa. Lisenssijärjestelmään siirryttäessä olisi näin ollen olennaista varmistua siitä, ettei Suomen valtio pidä voimassa tai ota käyttöön mitään sellaisia Veikkausta koskevia toimenpiteitä (esimerkiksi, lainsäädäntöä tai lisenssijärjestelmän toimintaa koskevaa alemman asteista sääntelyä), jotka olisivat joltain osin ristiriidassa SEUT:n määräysten kanssa. Näin voisi olla esimerkiksi tilanteessa, jossa valtion toimenpiteellä aikaansaataisiin tilanne, jossa yksinoikeuden omaava kansallinen rahapeliyhtiö väistämättä syyllistyy määräävän markkina-asemansa väärinkäyttöön pelkästään käyttämällä sille myönnettyjä etuoikeuksia, tai jos nämä oikeudet ovat omiaan johtamaan tilanteeseen, jossa yritys käyttää asemaansa väärin. Tältä osin on myös korostettava, että SEUT 106(1) artiklan rikkomisen toteaminen ei edellytä määräävän markkina-aseman tosiasiallista väärinkäyttöä, vaan riittävää on osoittaa jokin mahdollinen tai tosiasiallinen kilpailunvastainen seuraus, johon valtion toimenpide on omiaan johtamaan.¹²⁶

5.2.2 Valtiontukioikeudellinen sääntely

SEUT 107 artiklan 1 kohdassa julistetaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa,

¹²⁴ Ks. asia 27/76, United Brands Company ja United Brands Continentaal v. komissio (Kok. 1978, s. 207, 65 kohta); asia 85/76, Hoffmann-La Roche & Co. v. komissio (Kok. 1979, s. 461, 38 kohta).

¹²⁵ Tältä osin on korostettava, että kilpailuoikeudellisen sääntelyn soveltamisen kannalta on keskeistä määritellä kulloinkin tarkasteltavan menettelytavan kannalta merkitykselliset tuote- tai palvelumarkkinat, jotta voidaan arvioida tietyllä yrityksellä kulloinkin olevan markkinavoiman astetta.

¹²⁶ Ks. asia C-553/12 P, komissio v DEI, ECLI:EU:C:2014:2083, kohta 46.

siltä osin kuin tällainen tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Em. kriteerit täyttävää valtiontukea ei lähtökohtaisesti saa myöntää tuensaajalle ilman Euroopan komission etukäteistä hyväksyntää. Artiklan sanamuodon mukaisesti valtiontuen käsite on laaja, käsittäen suorien rahallisten tukien lisäksi myös esimerkiksi erilaiset verotuet tai omaisuuserien alihintaiset luovutukset.

EU:n valtiontukisääntelyn soveltamisen kannalta olennaista merkitystä on ns. markkinataloustoimijatestillä, jossa tarkastellaan sitä, onko jäsenvaltio tietystä toimenpiteestä päättäessään menetellyt tavanomaisen yksityisen markkinataloustoimijan tavoin. Mikäli näin on, ei toimenpiteen lähtökohtaisesti katsota merkitsevän SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetun valtiontuen myöntämistä. Markkinataloustoimijatestin käytännön soveltaminen vaihtelee tapauskohtaisesti mm. riippuen arvioinnin kohteena olevan toimenpiteen tyyppistä (esim. onko kyse valtion omaisuuden myynnistä vai valtion tekemästä pääomasijoituksesta).

Lisenssijärjestelmässä Veikkaus kilpailisi muiden järjestelmän piiriin kuuluvia pelejä tarjoavien lisenssinhaltijoiden kanssa. Tällöin olisi olennaista varmistua siitä, ettei Veikkaus saisi mitään kyseiseen liiketoimintaansa kohdistuvia taloudellisia etuja, joiden voitaisiin katsoa muodostavan SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetun sisämarkkinoille soveltumattoman valtiontuen. Tämän riskin tehokas ehkäiseminen edellyttäisi lähtökohtaisesti, että (i) lisenssijärjestelmän piiriin kuuluvia rahapelejä tarjoava Veikkauksen liiketoiminta eriytetään muista Veikkauksen toiminnoista erilliseen yhtiöön ("lisenssi-Veikkaus"), ja että (ii) kaikissa lisenssi-Veikkauksen ja jäljelle jäävän Veikkauksen välisissä taloudellisissa suhteissa noudatetaan tavanomaisia markkinaehtoja sekä lisenssi-Veikkauksen perustamisvaiheessa että myöhemmin sen toiminnan aikana.

Lisenssijärjestelmän käyttöönoton ja Veikkauksen kilpailuilla markkinoilla tapahtuvan liiketoiminnan eriyttämisen yhteydessä nousee todennäköisesti esille yksittäisiä, mahdollisesti monimutkaisiakin, valtiontukioikeudellisia kysymyksiä esimerkiksi lisenssi-Veikkauksen liiketoiminnassa tarvittavien omaisuususerien arvostamiseen liittyen. Muun muassa Suomen keskeisissä verrokkimaissa aiemmin toteutettuihin vastaaviin uudelleenjärjestelyihin perustuen voidaan kuitenkin todeta, että nämä kysymykset ovat lähtökohtaisesti ratkaistavissa EU:n valtiontukisääntelyn kanssa yhdenmukaisella tavalla. Tämä edellyttää kuitenkin sääntelyn asettamien reunaehto- ja asianmukaista huomioimista lisenssijärjestelmään siirtymisen ja Veikkauksen aseman uudelleenjärjestelyn valmistelun yhteydessä.

5.3 Omistuksen ja omistajaohjauksen järjestäminen

Veikkaus on Suomen valtion kokonaan omistama ns. erityistehtäväyhtiö, jonka omistajaohjauksesta vastaa valtioneuvoston kanslia. Lisenssijärjestelmässä toimittaessa osa Veikkauksen toiminnoista tapahtuisi kilpailuilla markkinoilla, mistä johtuen kyseiset toiminnot olisi EU:n kilpailu- ja valtiontukioikeudellisen sääntelyn noudattamisen näkökulmasta perusteltua eriyttää Veikkauksen muista toiminnoista erilliseen Lisenssi-Veikkaukseen. Lisenssi-Veikkauksen omistusrakenteelle olisi tällöin kaksi pääasiallista vaihtoehtoa:

1. Lisenssi-Veikkaus jää nykyisen Veikkauksen tytäryhtiöksi

2. Lisenssi-Veikkauksen omistus siirretään suoraan valtion alaisuuteen (ts. lisenssi-Veikkaus ei kuuluisi samaan konserniin Veikkauksen kanssa)

Molemmat vaihtoehdot ovat lähtökohtaisesti toteutettavissa sovellettavan kilpailu- ja valtioneuvoston oikeudellisen sääntelyn puitteissa. Tältä osin voidaan viitata esimerkiksi Ruotsissa tehtyyn ratkaisuun, jossa Svenska Spel -konsernin emoyhtiöllä AB Svenska Spelillä on yksinoikeus arvontapeliin ja rahapeliautomaattien tarjoamiseen. Svenska Spelin tytäryhtiöstä Svenska Spel Sport & Casinolla on toimilupa online-pelien ja vedonlyönnin tarjoamiseen ja Casino Cosmopol AB:lla puolestaan fyysisten kasinopelien tarjoamiseen.

Lisenssijärjestelmän käyttöönotosta ei seuraisi välitöntä tarvetta muuttaa Veikkauksen omistajaohjauksen nykyistä järjestelyä, jossa omistajaohjauksesta vastaa VNK. Omistajaohjauksen järjestely olisi kuitenkin viime kädessä riippuvainen valtio-omistajan Veikkausta koskevista strategisista tavoitteista.

5.4 Omistaja-arvon kehitys

Osana rahapelijärjestelmän uudistamista on otettava huomioon myös kansallisen rahapeliyhtiön vastuullinen kehittäminen. Nykymuotoinen Veikkaus on valtiolle arvokas omaisuuserä markkina-asemansa ja tuottopotentialinsa takia. Käyttämällä arvonmääritykseen toimialan eurooppalaisten pörssinoteerattujen yhtiöiden EV/Ebitda -kertoimia päädytään Veikkauksen osalta karkeasti arvioiden jopa 5–8 miljardin omistaja-arvoon. On kuitenkin huomioitava, että tämä arvio sisältää myös yksinoikeuden perusteella toimeenpantavien rahapelien arvon.

Mahdollisessa lisenssijärjestelmässä yksinoikeuden alle jäävä Veikkauksen osa olisi yhä arvokas, mutta pienempi osa valtion omistussalkkua. Sen arvo on hypoteettinen ainakin niin kauan, kun sille jäävät liiketoiminnot ja tuotot jäävät valtiolle. Markkinatilanteen muutoksesta huolimatta Yksinoikeus-Veikkaus tuottaisi edelleen tasaista, joskin nykyistä pienempää tuottoa valtiolle.

Sen sijaan edellä mainittu ns. Lisenssi-Veikkaus toimisi avoimella, kilpailulla ja yhtäläisesti säännellyllä markkinalla, jossa sen menestys määräytyisi yritysten yleisten onnistumiskriteerien perusteella. Silloin yhtiön kestävä tuloksentekevyys ja vapaat kassavirrat määrittäisivät sen omistaja-arvon. Tärkeä kilpailutekijä olisi ylivoimainen asiakaskunnan ja kotimarkkinan tuntemus.

5.5 Johtopäätöksiä

Arvioitaessa Veikkauksen asemaa lisenssijärjestelmään siirryttäessä on olennaista ottaa huomioon EU:n kilpailu- ja valtioneuvoston oikeudellisen sääntelyn asettamat oikeudelliset reunaehdot. Erityisesti mikäli Veikkaus säilyttäisi yksinoikeuden joidenkin rahapeli- ja arvontapeliin tarjoamiseen Suomessa olisi varmistuttava siitä, ettei kilpailu lisenssijärjestelmän piiriin kuuluvien pelien markkinoilla vääristy kyseisten yksinoikeuksien seurauksena. Lisäksi olisi olennaista varmistua siitä, ettei lisenssijärjestelmän piiriin kuuluvia rahapelejä tarjoavaan Veikkauksen liiketoimintaan kohdistu EU:n valtioneuvoston sääntelyn kieltämää valtiontukea. Kansallisen kilpailuneutraalisääntelyn osalta on otettava huomioon, että missä tahansa muodossa ilmenevä etu voi olla kilpailulaissa tarkoitettulla tavalla kilpailua vääristävä.

Käytännössä em. sääntelyn näkökulmasta olisi suositeltavaa, että lisenssijärjestelmässä tapahtuva rahapeliin tarjoaminen eriyttäisiin yksinoikeuden alaisia rahapelejä tarjoavasta Veikkauksesta erilliseen yhtiöön (lisenssi-Veikkaus). Kaikki lisenssi-Veikkauksen ja Veikkauksen/Suomen valtion väliset suhteet tulee järjestää markkinaehtoisesti. Markkinaehtoisuuden vaatimus on huomioitava sekä lisenssi-Veikkauksen toimintaa käynnistettäessä että sen myöhemmässä liiketoiminnassa.

Lisenssijärjestelmässä toimittaessa Veikkauksen omistajaohjaus ja yhtiörakenne on mahdollista järjestää useilla vaihtoehtoisilla tavoilla. Lähtökohtaisesti kilpailu- ja valtioneuvosto- ja valtiontukioikeudellinen sääntely ei muodosta esteitä sille, että lisenssi-Veikkaus toimisi osana Veikkaus-konsernia. Veikkauksen omistajaohjauksen järjestely olisi viime kädessä riippuvainen valtio-omistajan Veikkausta koskevista strategisista tavoitteista.

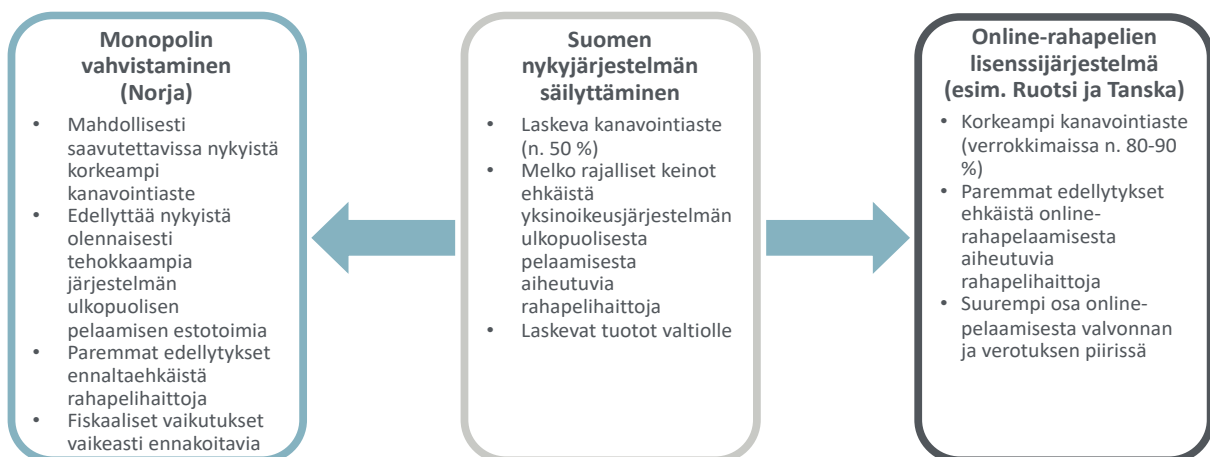
6. Yhteenveto johtopäätöksistä ja toimentasuositukset

Suomen nykyinen rahapelitoiminnan yksinoikeusjärjestelmä on tienhaarassa. Järjestelmän kanavointiaste online-pelaamisessa on heikko, eikä tämän asiantilan korjaantumisesta lähitulevaisuudessa ole nähtävissä merkkejä ilman uusia toimenpiteitä. Digitaalisen kanavan osuus kaikesta rahapelaamisesta tulee todennäköisesti edelleen kasvamaan, mikä saattaa heikentää kanavointiastetta entisestään.

Yksinoikeusjärjestelmän laskeva kanavointiaste on ongelma pelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta. Nykyjärjestelmän tarjoamat keinot sääntelemättömästä pelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi ovat melko rajalliset. Samalla merkittävä osuus kaikista uusista peliongelmistä on seurausta nimenomaan pelaamisesta yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolella. Järjestelmän tehtäväksi jää tällöin ongelmien hoitaminen samalla kun rahapelien tarjoajat eivät osallistu millään tavalla tämän työn rahoittamiseen.

Edellä kuvatuista seikoista johtuen esiselvityshenkilöt katsovat, että Suomen nykyisen rahapelijärjestelmän sääntelyn säilyttäminen sellaisenaan ei ole suositeltava vaihtoehto. Ilman muutoksia vallitsevaan tilanteeseen on vaikea nähdä, miten yksinoikeusjärjestelmän kanavointiaste tulisi ainakaan lähitulevaisuudessa olennaisesti nousemaan nykyisestä.

Pääasialliset esiselvityksessä tunnistetut vaihtoehdot korkeamman kanavointiasteen saavuttamiseksi online-rahapeleissä ovat (i) sellaisten uusien rajoitusten säätäminen, joilla ehkäistään nykyistä tehokkaammin rahapelaamista yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle tai (ii) siirtyminen osittaiseen lisenssijärjestelmään online-rahapelien osalta (ks. alla oleva kuva). Norjassa on valittu vaihtoehto (i), kun taas suuressa osassa muita Euroopan maita (ml. Ruotsi ja Tanska) on päädytty vaihtoehtoon (ii). Valinta näiden Suomen rahapelijärjestelmän tulevan kehittämisen perusratkaisujen välillä olisi esiselvityksen laatijoiden näkemyksen mukaan perusteltua tehdä ilman aiheetonta viivästystä.



Vaihtoehdon (i) osalta voidaan todeta, että eräiden käytettävissä olevien lähteiden mukaan Norjassa on onnistuttu verraten lyhyessä ajassa kasvattamaan yksinoikeusjärjestelmän kanavointiastetta huomattavasti Suomea paremmaksi. Samalla on kuitenkin huomioitava, että Norjan järjestelmän kanavointiasteesta on toisaalla esitetty myös olennaisesti tätä matalampia arvioita.

Vaihtoehtoisia toimenpiteitä yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyvyn vahvistamiseksi on Suomessa selvitetty seikkaperäisesti mm. vuonna 2022 voimaantulleen arpajaislain muutoksen valmistelun yhteydessä. Tyypillisesti näiden rajoitusten ongelmana on pidetty mahdollisuutta niiden verrattain helppoon tekniseen kiertämiseen.

Arpajaislain maksuestoja koskevat säännökset ovat astuneet voimaan vuoden 2023 alussa. Kyseiset säännökset soveltuvat kuitenkin ainoastaan maksutapahtumiin, joissa maksajana on pelaaja ja maksunsaajana sellainen rahapeliin toimeenpanija, joka markkinoi rahapelejä arpajaislain vastaisesti ja jonka rahapeliin toimeenpanon Poliisihallitus on kieltänyt. Poliisihallitus on toistaiseksi tehnyt päätöksen rahapelin toimeenpanon kieltämisestä ainoastaan kahden toimijan kohdalla. Näin ollen arpajaislain maksuestoasäntelyllä ei ainakaan toistaiseksi ole ollut mitään vaikutusta suurimpaan osaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisista rahapeli-toimijoista.

Maksutapahtumat, joissa maksajana on rahapelin toimeenpanija ja maksunsaajana pelaaja, eivät kuulu arpajaislain maksuestoasäntelyn soveltamisalaan. Tämä on seurausta perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksen HE 135/2021 vp eduskuntakäsittelyn yhteydessä tekemästä tulkinnasta, jonka mukaan em. maksutapahtumiin kohdistuva esto olisi merkinnyt merkittävää puuttumista pelaajan omaisuudensuojaan. Veikkauksen yksinoikeuden suojaamispyrkimys ei valiokunnan mukaan muodostanut riittävää perustetta näin pitkälle menevälle perusoikeusrajoitukselle. Perustuslakivaliokunta piti asian oikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellisenä sitä, että hallituksen esityksen perusratkaisuihin kuului rajoitusten kohdistuminen pelaajien asemesta elinkeinotoimintaan, eikä osallistumista muun kuin Veikkauksen toimeenpanemiin rahapeleihin oltu laissa kielletty.

Ottaen huomioon em. perustuslakivaliokunnan tulkinta, nykyistä pidemmällä menevien yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolella tapahtuvaan rahapeli-toimintaan kohdistuvien maksuestojen säätäminen edellyttäisi todennäköisesti muilla kuin Veikkauksen sivuilla tapahtuvan rahapelaamisen kieltämistä lailla tai että, maksuestojen säätäminen pystyttäisiin hallituksen esityksessä perustelemaan painavammin kuin viime arpajaislain muutoksessa. Kriminalisointiratkaisu poikkeaisi Suomessa aiemmin omaksutusta linjasta, jossa rajoituksia on pelaajien sijasta kohdistettu järjestelmän ulkopuolisten rahapeliin tarjoajiin. Pelaajiin kohdistuvien rajoitusten todennäköisistä vaikutuksista ja oikeudellisista edellytyksistä (ml. perustuslaista seuraavat reunaehdot) on näin ollen saatavilla vain rajallisesti aiempaa selvitystä. Käsittelemme mukaan tällaisia rajoituksia on kuitenkin aiemmin säädetty eräissä Euroopan maissa.

Vaihtoehtona yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä vahvistavilla uusilla rajoituksilla on edellä kuvatusti siirtyminen lisenssijärjestelmään verkossa tarjottavien kasinopeliin ja vedonlyönnin osalta. Suurin osa muista Euroopan maista on päätenyt tähän

ratkaisuun. Lisenssijärjestelmän käyttöönotolla onnistuttaisiin hyvin todennäköisesti parantamaan merkittävästi Suomen rahapelijärjestelmän kanavointiastetta.

Lisenssijärjestelmän käyttöönoton todennäköisiä vaikutuksia rahapelihaittojen esiintyvyyteen on sen sijaan hyvin vaikea arvioida luotettavasti. Lisenssijärjestelmän käyttöönotosta seuraava kilpailun lisääntyminen saattaa lähtökohtaisesti lisätä rahapeliä kokonaiskulutusta ja täten myös rahapelihaittoja. Tutkimuskirjallisuuden perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, etteivät yksinoikeusjärjestelmät ja lisenssijärjestelmät eroa toisistaan merkittäväällä tavalla esimerkiksi pelihaittojen esiintyvyydessä tai pelaamisen määrässä.

Mikäli Suomessa päädyttäisiin ottamaan käyttöön lisenssijärjestelmä online-rahapeliä osalta, tulisi rahapelihaittojen ehkäisyn säilyä järjestelmän toimintaa ohjaavana periaatteena. Käytännössä tämän tulisi ilmetä mm. rahapeliä markkinointiin kohdistuvina rajoituksina, riittävillä resursseilla varustetun valvojan viranomaisen perustamisena sekä koko lisenssijärjestelmän kattavina järjestelyinä pelaajien suojelemiseksi rahapelihaitoilta. Jälkimmäisiin lukeutuvat mm. pakollinen tunnistautuminen kaikessa pelaamisessa, keskitetyt pelinesto- ja -kieltojärjestelmät sekä tehokkaat toimenpiteet lisenssijärjestelmän ulkopuolisten rahapeliä pelaamisen ehkäisemiseksi.

Rahapelisääntelyyn liittyviä käsitteitä

Cooling off- ajalla tarkoitetaan aikaa ennen lisenssijärjestelmän voimaantuloa ja jolloin edellytetään, että lisenssiä hakevat toimijat pidättäytyvät toimista, jotka rikkovat voimassa olevaa rahapelilainsäädäntöä.

Rahapelaamisen **kanavoinnilla ja kanavointiasteella** viitataan erilaisiin toimiin, joilla pyritään ohjelmaan erityisesti online-rahapelaamista säänneltyjä rahapelejä tarjoavien toimijoiden rahapeleihin. Kanavointia pyritään toteuttamaan muun muassa pelitarjontaa, markkinointia, erilaisia Internet-blokkauksia ja verotusta koskevilla toimilla. Kanavointiaste kertoo, kuinka suuri osa rahapelaamista tapahtuu säännellyssä markkinassa ja kuinka suuri osa säännellyn markkinan ulkopuolella.

Arpajaislaissa (1047/2001) **arpajaisilla** tarkoitetaan toimintaa, johon osallistutaan vastiketta vastaan ja jossa osallistuja voi saada kokonaan tai osittain sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton. **Rahapeleillä** arpajaislaissa tarkoitetaan sellaisia arpajaisia, joista pelaaja voi voittaa rahaa.

Arpajaislaissa (1047/2001) **raha-automaatilla** tarkoitetaan peliautomaattia tai -laitetta, jota pelaamalla pelaaja voi voittaa rahaa.

Online-rahapelaamisella tarkoitetaan internetissä, eri päätelaitteilla tapahtuvaa rahapelaamista rahapelejä tarjoavien toimijoiden sivustoilla.

Fyysisissä asiamiespisteissä kuten kaupoissa, kioskeissa ja huoltoasemilla tai Veikkauksen omissa pelisaleissa tapahtuvaa rahapelaamista kutsutaan usein **kivijalkapelaamiseksi**.

Huolenpitovelvollisuus (eng. duty of care, ruots. omsorgsplikten) tarkoittaa rahapelejä tarjoavien toimijoiden velvollisuutta huolehtia yksittäisistä asiakkaistaan. Huolenpitovelvollisuus koskee erityisesti niitä rahapelaajia, joiden huomataan rahapelaavan riskitasolla ja joiden voidaan olettaa kokevan rahapelaamisestaan terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja.

Rahapelihaitalla tarkoitetaan yksilölle, perheelle, yhteisölle ja/tai yhteiskuntaan kohdistuvia rahapelaamisesta aiheutuvia erilaisia terveydellisiä, sosiaalisia ja taloudellisia haittoja. Rahapelihaitta on kattavampi termi kuin esimerkiksi ongelmallinen rahapelaaminen.

Haitattoman ja haitallisen rahapelaamisen välimuodoksi voidaan määritellä **riskitason rahapelaaminen**. Se viittaa yleensä rahapelaamiseen, jossa pelaaja kokee vain yksittäisiä haittoja pelaamisestaan, mutta jossa pelaaminen ei vielä aiheuta merkittäviä tai laajamittaisia haittoja. Riskitason rahapelaamista voidaan ajatella eräänlaiseksi itämisvaiheeksi, joka usein edeltää rahapeliongelman kehittymistä. Määrällisesti suurin osa yksittäisistä haitoista koetaan nimenomaan riskitasolla pelaavien keskuudessa.

Ongelmallinen rahapelaaminen kuvaa riskitason rahapelaamista vakavampaa, mutta kuitenkin rahapeliriippuvuutta lievempää tilaa. Ongelmalliseen rahapelaamiseen liittyy kielteisiä seurauksia, kuten esimerkiksi terveysongelmia, tunnetason haittoja ja talousvaikeuksia.

Ongelmallisen pelaamisen vakavuutta voidaan kuvata jatkumona, jossa **rahapeliriippuvuus** on ongelman vakavin muoto. Rahapeliriippuvuudessa tarve rahapelata on pakottava, rahapelaamisen hallinta on heikentynyt ja rahapelaaminen menee elämässä kaiken muun edelle. Rahapelaaminen

jatkuu tai kiihtyy huolimatta sen haitallisista seurauksista perhesuhteille, sosiaalisille suhteille, taloudelle, opiskelu- ja työelämälle sekä muille elämän osa-alueille. Tämäntyyppinen rahapelaaminen voi olla joko jatkuvaa tai kausittaista. Pahimmillaan rahapeliriippuvuus voi johtaa itsemurhaan ja/tai perhesurmaan. Rahapeliriippuvuudesta on käytetty ja käytetään myös termejä pelihimo ja patologinen pelaaminen, ja termien käyttö vaihtelee eri tautiluokituksissa. Rahapeliriippuvuuden diagnoosin tekee aina lääkäri.

Lähteet

Lainsäädäntö

Arpajaislaki (1047/2001)

Laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä (523/2015)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021)

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)

Terveydenhuoltolaki (1326/2010)

Hallituksen esitys 150/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

Hallituksen esitys 255/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta.

Muut virallislähteet

Päihde- ja riippuvuusstrategia. Yhteiset suuntaviivat vuoteen 2030 asti. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2021: 17.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163002/STM_2021_17.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Rahapelipoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:40.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164069/VN_2022_40.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kirjallisuus

Ahlgren-Leinvuo, H., Erjansola, J., Joensuu, M., Mäki, N., Mänty, M., & Sihvonen, A.-P. (2022). *Pääkaupunkiseudun asukkaiden hyvinvointi ja terveys. Pääkaupunkiseudun hyvinvointikyselyn 2021 tuloksia*. Tutkimuksia 2022:1. Helsinki: Helsingin kaupunginkanslia.

ANJ (Autorité Nationale des Jeux) (2021): *Cadre de référence pour la prévention du jeu excessif ou pathologique et la protection des mineurs*.

<https://anj.fr/sites/default/files/202104/Cadre%20de%20r%C3%A9f%C3%A9rence%20pr%C3%A9vention%20du%20jeu%20excessif%20et%20protection%20des%20mineurs.pdf>

ANJ (Autorité Nationale des Jeux) (2022): *Analyse du marché des jeux d'argent, année 2021* (www.anj.fr/rapports).

Browne, M., Langham, E., Rawat, V., Greer, N., Li, E., Rose, J., Rockloff, M., Donaldson, P., Thorne, H., Goodwin, B., Bryden, G., & Best, T. (2016). *Assessing gambling-related harm In Victoria*. A

public health perspective. Victorian Responsible Gambling Foundation.
<https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2016-04/apo-nid62714.pdf>

ESPAD Group. (2020). *ESPAD Report 2019: Results from the European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs*. EMCDDA Joint Publications, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Ferris, J., & Wynne, H. (2001). *The Canadian Problem Gambling Index: Final report*. Ottawa: Canadian Centre on Substance Abuse.

[https://www.greo.ca/Modules/EvidenceCentre/files/Ferris%20et%20al\(2001\)The_Canadian_Problem_Gambling_Index.pdf](https://www.greo.ca/Modules/EvidenceCentre/files/Ferris%20et%20al(2001)The_Canadian_Problem_Gambling_Index.pdf)

Goudriaan, A.E.(2014). Gambling and problem gambling in the Netherlands. *Addiction*. Volume 109, issue 7. July 2014.

Grönroos, T., Kouvonen, A., Kontto, J., & Salonen, A. H. (2021). Socio-Demographic Factors, Gambling Behaviour, and the Level of Gambling Expenditure: A Population-Based Study. *Journal of Gambling Studies*. <https://doi.org/10.1007/s10899-021-10075-6>

H2 Gambling Capital: *European Union Gross Win Data*, 9.3.2023.

Hellumbråten Kristensen, J., Leino, T. & Pallesen, S.(2022). *Den samfunnsøkonomiske kostnaden av problemspilling i Norge. Nasjonalt kompetansesenter for spillforskning*. Universitet i Bergen.
https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/samfunnsokonomiske_kostnad_final_corr.pdf

Järvelä, K., Raijas, A. & Saastamoinen, M. (2019). *Pikavippiongelmién laatu ja laajuus*. KKV.
<https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/11/2019-kkv-selvityksia-3-2019-pikavippiongelmién-laatu-ja-laajuus.pdf>

Kansspelautoriteit (2022). *Jaarverslag – Kansspelautoriteit*.
<https://kansspelautoriteit.nl/jaarverslag/>

Kinnunen, J., Taskinen, K., & Mäyrä, F. (2020). *Pelaajabarometri 2020: Pelaamista koronan aikaan*. Trim Research Reports 29, Tampereen yliopisto.

Kinnunen, J. (2021). *Rahat, peli ja rahapelaamisen sosiaaliset palkkiot*. Tampereen yliopiston väitöskirjat 502.

Kinnunen, J., Taskinen, K., & Mäyrä, F. (2022). *Pelaajabarometri 2022: Kohti uutta normaalia*. Trim Research Reports 29, Tampereen yliopisto.

Latvala, T., Roukka, T., Latvala-White, H. & Heiskanen, M. (2023). *Rahapelaamisen tilannekuva. Mitä tiedämme rahapelaamisesta vuoden 2022 lopussa*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Latvala, T., Lintonen, T., & Konu, A. (2019). Public health effects of gambling – debate on a conceptual model. *BMC Public Health*, 19(1), 1077. <https://doi.org/10.1186/s12889-019-7391-z>

Latvala, T., Lintonen, T., Luopa, P., & Raisamo, S. (2021). Gambling Among Finnish 14–16-Year-Old Adolescents Before (2008–2009), During (2010–2011), and After (2013–2017) Setting the Legal Age Limit of 18 for Gambling and the Role of Socio-Economic Status. *Journal of Gambling Studies*, 38(4), 1243–1256. <https://doi.org/10.1007/s10899-021-10091-6>

- Latvala, T., Salonen, A. H., & Roukka, T. (2022). Compulsory School Achievement and Future Gambling Expenditure: A Finnish Population-Based Study. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(15), 9444. <https://doi.org/10.3390/ijerph19159444>
- Latvala, T., Lintonen, T. P., Browne, M., Rockloff, M., & Salonen, A. H. (2021). Social disadvantage and gambling severity: A population-based study with register-linkage. *European Journal of Public Health*, 31(6), 1217–1223. <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckab162>
- Lesieur, H.R., & Blume, S.B. (1987). The South Oaks Gambling Screen (SOGS): A New Instrument for the Identification of Pathological Gamblers. *The American Journal of Psychiatry*, 144(9), 1184–1188. <https://doi.org/10.1176/ajp.144.9.1184>
- Liikanen, Erkki – Hyssälä, Liisa – Kivistö, Kalevi – Soininvaara, Osmo – Wideroos, Ulla-Maj – Pekkarinen, Teemu: *Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa: Tulevaisuuden vaihtoehtoja*. Valtioneuvoston julkaisu 2021:12.
- Lind, K., Hellman, M., Obstbaum, Y., & Salonen, A. H. (2021). Associations between gambling severity and criminal convictions: Implications for the welfare state. *Addiction Research & Theory*, 29(6), 519–530. <https://doi.org/10.1080/16066359.2021.1902995>
- Lind, K., Castrén, S., Hagfors, H., & Salonen, A. H. (2022). Harm as reported by affected others: A population-based cross-sectional Finnish Gambling 2019 study. *Addictive Behaviors*, 129, 107263. <https://doi.org/10.1016/j.addbeh.2022.107263>
- Lind, K. & Tenkanen, T. (2022). *Katsaus riskitason rahapelaamiseen ja rahapelihaittojen ehkäisyyn*. Julkaisussa Riskitason rahapelaaminen ja haittojen ehkäisy. Lind, K., Castrén, S., Matilainen, R., Pietilä, E., Tenkanen, T. EHYT ry. https://ehyt.fi/wp-content/uploads/2022/06/Rahapeli_selvitys_verkkoon_2022.pdf
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2022). *Den norske regulerte pengespelmarknaden 2021*. [Word-mal med ny logo \(lottstift.no\)](https://www.lottstift.no/med-ny-logo)
- Marionneau, V., Egerer, M. & Nikkinen, J. (2021). How Do State Gambling Monopolies Affect Levels of Gambling Harm? *Current Addiction Reports* (2021) 8:225–234. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/332070/Marionneau2021_Article_HowDoStateGamblingMonopoliesAf.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Marionneau, V., Nikkinen, J. (2023). *Rahapelaaminen ja ylivelkaantuminen -tutkimus*. Esitys Ylivelkaantuminen-työseminaarissa 11.1.2023.
- Pallesen, S., Mentzoni, R.A., Torsheim, T., Erevik, E., Molde H., & Morken, A.M.(2020). *Omfang av penge- og dataspilleproblemer i Norge 2019*. Institutt for samfunnspsykologi. Universitetet Bergen. https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/omfang_av_penge-og_dataspillproblemer_i_norge_2019.pdf
- Peluuri. *Vuosiraportti 2022*. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Pietilä, E. (2022). *Kryptotreidaaminen voi aiheuttaa samankaltaisia ongelmia kuin rahapelaaminenkin*. <https://ehyt.fi/uutishuone/blogit/kryptotreidaaminen-voi-aiheuttaa-samankaltaisia-ongelmia-kuin-rahapelaaminenkin/>

Planzer, S., Gray, H.M., & Shaffer, H.J.(2013). Associations between national gambling policies and disordered gambling prevalence rates within Europe. *International Journal of Law and Psychiatry*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijlp.2013.11.002>

Poliisin verkkosivut: <https://poliisi.fi/rahapelimarkkinoiden-kehitys>

Raisamo, S., Kinnunen, J. M., Pere, L., Lindfors, P., & Rimpelä, A. (2020). Adolescent Gambling, Gambling Expenditure and Gambling–Related Harms in Finland, 2011–2017. *Journal of Gambling Studies*, 36(2), 597–610. <https://doi.org/10.1007/s10899-019-09892-7>

Raisamo, S. (toim). (2021). *Rahapelihaittojen seurannan indikaattorit. Rahapelihaittojen seuranta ja sen mittareita määritelleen työryhmän loppuraportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:2. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162656/STM_2021_2_rap.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Salonen, A. H., Kontto, J., Alho, H., & Castrén, S. (2017). Suomalaisten rahapelikulutus – keneltä rahapeliyhtiöiden tuotot tulevat? *Yhteiskuntapolitiikka*, 82(5), 549–559.

Salonen, A., Lind, K., Hagfors, H., Castrén, S., & Kontto, J. (2020). *Rahapelaaminen, peliongelmat ja rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet vuosina 2007–2019. Suomalaisten rahapelaaminen 2019*.

Santé publique France: *Baromètre santé 2019: Jeux d'argent et de hasard*. <https://www.ofdt.fr/index.php?cID=1151>

Spelinspektionen (2020). *Delrapport: Utvärdering av förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19*, 10.3.2022. <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/informationsdokument/uppdrag-att-folja-upp-utvecklingen-av-spelandet-och-spelproblemen-pa-spelmarknaden-fi202103520-delrapport.pdf>

Spelinspektionen (2022). *SKOP. Rapport om spelvanor online*. juni 2022. <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/enkatundersokning/spelvanor-online-rapport-juni-2022.pdf>

Spillemyndigheden (2022). *Study Survey of the prevalence of gambling and gambling problems in Denmark 2021*. <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2022-10/Survey%20of%20the%20prevalence%20of%20gambling%20and%20gambling%20problems%20in%20Denmark%202021.pdf>

THL. (2021b). *Kouluterveyskysely 2006-2021*. https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/ktk/ktk1/summary_trendi?alue_0=600836&mittarit_0=200537&mittarit_1=199851&mittarit_2=199596&sukupuoli_0=143993#

Ukhova, D., Wardle, H., Marionneau, V. & Nikkinen, J. (2022). Embracing public health approaches to gambling? A review of global legislative and regulatory trends. 23.11.2022. [PowerPoint Presentation \(lisbonaddictions.eu\)](https://lisbonaddictions.eu)

Veikkaus. Vuosi- ja vastuullisuusraportti 2021.

https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2021/vuosi_vastuullisuusraportti-2021.pdf

Veikkaus. Veikkauksen osavuositarkastus tammi-kesäkuu 2022.

https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2022/veikkaus_osavuositarkastus_tammi_kesakuu_2022.pdf

Veikkaus. Vuosi- ja vastuullisuusraportti 2022.

https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2022/veikkaus_vuosi_ja_vastuullisuusraportti_2022_lowres.pdf

Veikkaus 7.3.2023. [Pelirajoitukset ja peliestot ovat tärkeä osa turvallista pelaamisympäristöä - tietoa vuoden 2022 pelitilastoista - Veikkaus](#)

Wilska, T., Sirola, A., Nuckols, J., & Nyrhinen, J. (2021). *Koronavuosi kolmessa maassa: Tutkimus COVID-19 -pandemian vaikutuksista arkeen, kulutukseen ja digikäyttäytymiseen Suomessa, Ruotsissa ja Iso-Britanniassa*. Julkaisuja / Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu.213. Jyväskylän yliopisto.

Liitteet

Liite 1 Esiselvityshankkeen asettamispäätös 5.1.2023 (VN/342/2023-SM-1)