



Rahapelaaminen ja rahapeliongelmat

Leevi Nieminen

2020 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

Rahapelaaminen ja rahapeliongelmat

Leevi Nieminen
Tradenomi, liiketalous
Opinnäytetyö
5,2020

Tämä opinnäytetyö tarkastelee Suomen rahapelimonopolin tilaa. Teoriaosuuden ensimmäinen osa käsittelee Veikkaus Oy:n rahapelimonopolin taustaa. Toinen osuus käsittelee muiden pohjoismaiden rahapelijärjestelmiä, ja mitä Suomi voisi omaksua niistä. Kolmas osuus käsittelee rahapeliongelmaa Suomessa. Tutkimusmenetelmänä käytetään oikeussosiologiaa ja oikeusvertailua. Lähteinä käytetään lainvalmisteluaineistoa, lakikirjallisuutta, erilaisia rahapelitutkimuksia ja rahapeliongelmaan liittyvää kirjallisuutta. Tärkeimmät lähteet olivat arpajaislaki 1047/2001 ja hallituksen esitys arpajaislain muuttamisesta (197/1999).

Arpajaislain kolmannen luvun 11 pykälän mukaan Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus järjestää uhkapelejä Suomessa. Nykyinen Veikkaus Oy aloitti toimintansa vuonna 2017. RAY, Fintoto ja Veikkaus yhdistyi yhdeksi valtion yritykseksi. Veikkaus Oy on lyhyessä ajassa aiheuttanut monta kohua ja Ruotsi purki oman rahapelimonopolinsa 2019, näin ollen on vaihtoehtoja rahapelimonopolille tulisi tarkastella.

Asiaan ei ole yhtä oikeaa ratkaisua. Rahapeliongelma on yksilöllistä, ja siihen vaikuttaa monta tekijää. Kulttuuri, koulutustaso, mielenterveysongelmat tai monet muut syyt tekevät yksilöstä haavoittuvaisen rahapeliongelmalle. On liian aikaista todeta Ruotsin rahapelijärjestelmän uudistus onnistuneeksi ja Norjan tiukemmat rahapelisäädökset eivät ole olleet tehokkaita rahapeliongelman vähentämisessä. Maltalaiset nettikasinot ovat olleet osasyllisiä sille, miksi Ruotsi purki oman rahapelimonopolinsa. Kyseiset nettikasinot ovat myös kasvattaneet suosiota Suomessa ja Norjassa. Suomen tulisi päättää, antaisiko ulkomaisille nettikasinoille luvan toimia Suomessa vai pyrkiä entistä enemmän estämään ulkomaisten nettikasinoita vaikutusta Suomessa.

This thesis examines the current state of Veikkaus Limited's monopoly. The first part of the thesis knowledge base dealt with the reasoning behind this Finnish gambling monopoly. The second part focused on different options Finland could implement from neighboring countries and the third part comprised gambling problems in Finland. The research method used was traditional legal research in sociology of law and comparative law. The sources used were; preliminary work on the law, legal literature, various gambling research and literature about gambling problems. The most important sources were the Finnish lotteries act 1047/2001 and the Government proposal (197/1999) to Parliament for the reform of the lotteries act.

According to lotteries act part 3 section 11, Veikkaus Limited has the exclusive rights to practice gambling in Finland. Veikkaus Limited started its operation at the beginning of 2017, as the Finnish gaming system was reformed and the previous three operators Fintoto, RAY (Finland's Slot Machine Association), and Veikkaus merged into a single gaming company owned by the Finnish State. Veikkaus Limited's acts have caused controversy lately and Sweden revoked their gambling monopoly in January 2019, therefore it is important to research available options for this government monopoly.

There is not a solution which could satisfy everybody. Many factors contribute towards a person's gambling problem as cultural, educational, mental, or various other reasons make people vulnerable to a gambling problem. It is too early to tell if Sweden's new gaming system is a success and strict gambling policies in Norway are hardly working to decrease the amount of people suffering from a gambling problem. Maltese online casinos have been the main architect of disbanding Sweden's gaming monopoly and it seems the casinos are growing in their popularity in Finland and Norway. Finland ought to decide if we allow the Maltese casinos to operate in Finland or confront Malta directly to block Finnish users entering their sites.

Keywords: Gambling, Veikkaus Limited, Sociology of Law

Sisällys

1	Johdanto.....	8
2	Opinnäytetyön tarkoitus ja metodi	8
2.1	Empiirinen tutkimus	10
2.2	Oikeusvertailu	11
3	Miksi rahapelimonopolista halutaan eroon?.....	12
4	Suomen arpajaislaki.....	13
4.1	Monopolin tiivistäminen	14
4.2	Tulevat muutokset arpajaislakiin	17
4.3	Rahapeliongelmat Suomessa.....	18
5	Vaihtoehtoja rahapelimonopolille	18
5.1	EU-oikeuden kanta rahapelimonopoliin	19
5.2	EU:n kanta yksinoikeusjärjestelmästä	20
5.3	EU:n kanta rahapelisivustojen estämiselle	22
6	Ruotsin rahapelimonopoli	23
6.1	Rahapelien valvonta Ruotsissa	24
6.2	Ruotsin tapa estää laitton rahapelaaminen	25
6.3	Rahapelimonopolin purkamisen vaikutukset	26
6.4	Tulisiko Suomen siirtyä Ruotsin malliin?	26
6.5	Rahapeliongelmat Ruotsissa	27
7	Norjan rahapelimonopoli	27
7.1	Norjalainen rahapelisäätely	27
7.2	Rahapeliongelmat Norjassa	28
8	Tanskan lisenssijärjestelmä.....	29
8.1	Tanskalainen rahapelisäätely.....	29
8.2	Rahapeliongelmat Tanskassa	30
9	Ahvenanmaan erityisasema	30
10	Maltan vaihtoehto	31
11	Veikkaus	32
11.1	Veikkauksen omistajaohjaus.....	32
11.2	Veikkauksen nykytila	35
11.3	Veikkauksen uusin periaatepäätös ja yhteiskuntavastuu	35
12	Rahapelaamisen uhat	36
12.1	Rahapeliongelmiin liittyviä käsitteitä	37
12.2	Rahapeliongelma syntyy	38
12.3	Miten rahapeliongelmaa voi hallita.....	38
12.4	Rahapelihaittojen ehkäisytoimien tutkimus.....	39

12.5	Rahapelihaittojen ehkäisevien toimien toteuttaminen Suomessa.....	40
12.6	Rahapelit ja pelaamisen muodot.....	40
13	Rahapeliongelmiin riskiryhmät	41
13.1	Nuorten rahapelaaminen	42
13.2	Ikäihmistien rahapelaaminen.....	42
13.3	Maahanmuuttajien rahapelaaminen	43
14	Miten ongelmapelaaminen saadaan kuriin?	44
14.1	Rahapelipoliittinen keskustelu	45
14.2	Onnistunut ongelmapelaajan hoito	45
14.3	Rahapelien saatavuuden rajoitukset	46
15	Rahapelihaittoja ehkäisevien toimien soveltaminen Suomessa	48
16	Johtopäätökset	49
	Lähteet.....	50
	Kuviot	53
	Taulukot	53
	Liitteet	54

Lakiluettelo

Arpajaislaki 13§

Artikla 49, 51, 52, 62.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle kohti sähköisesti välitettävien rahapelien kattavaa eurooppalaista kehystä. COM (2012) 596.

Hallituksen esitys Eduskunnalle arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. (197/1999).

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. (132/2016).

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 3 §:n muuttamisesta. (23/2018).

KKO 2005:27

Laki arpajaislain muuttamisesta. 2016. Viitattu 30.3.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161286>

LBK nr 1494 af 06/12/2016

Lov om lotterier av 24.02.95 nr.11

Valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta (1414/2016)

1 Johdanto

Rahapelit ja niiden tarjoama jännitys ovat aina kiehtoneet ihmistä. Rahapeleihin liittyviä tarinoita tunnetaan lähes kaikissa kulttuureissa, arkeologit ovat löytäneet 40000 vuotta vanhoja noppia ja vedonlyöntiä kuvaavia luolamaalauksia. Nykyäänkin rahapelaaminen on suosittua ajanvietettä. Suhtautuminen rahapelaamiseen on vaihdellut eri aikoina ja eri kulttuureissa, ja se on ollut kaksijakoista. Rahapelaamisen on katsottu aiheuttavan vakavia yksilöllisiä ongelmia ja haittoja, kuten riippuvuutta, velkaantumista ja rikollisuutta. Toisaalta pelitoiminnasta saatavia tuottoja on pidetty myös tärkeinä tulonlähteinä. Suomessa pelituottojen käyttö yleishyödyllisiin tarkoituksiin on ollut merkittävä tekijä rahapelaamisen legitimoimisessa ja monopoliaseman säilyttämisessä.¹

Rahapelien yleistyminen Internetissä on muuttanut rahapelimarkkinoita perusteellisesti. Ylikansallinen internet on tehnyt kansallisen monopolin turvin toimineesta rahapelaamisesta kilpailun markkinatuotteen. Kotimaisilla peleillä on ollut vuosia internetissä ylikansalliset kilpailijat. Tämä kilpailu sekä eurooppalainen kilpailulainsäädäntö ovat pakottaneet ottamaan rahapelimonopolin aseman Suomessa vakavasti. Monopolin oikeutus täytyy perustella, ja perusteet punnitaan eurooppalaisessa oikeudessa. Ainoa kelvollinen peruste monopolijärjestelmän puolustamisessa on vastuullisuus, kyky estää rahapeleihin liittyviä haittoja.²

Veikkauksen epäonnistuneet markkinointikampanjat ja rahapelimonopolin purkaminen Ruotsissa ovat saaneet median kyseenalaistamaan Suomen rahapelimonopolin tarpeellisuutta Suomessa. Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää vaihtoehtoja nykyiselle rahapelimonopolille, mikä olisi paras ratkaisu kuluttajalle ja Suomen valtiolle. Rahapelaaminen vaihtelee eri kulttuureissa, siitä syystä vastausta etsitään pohjoismaisista rahapelijärjestelmistä.

2 Opinnäytetyön tarkoitus ja metodi

Rahapeleihin liittyy paljon sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia. Veikkaus ja rahapelaaminen yleensä on saanut aikaan paljon keskustelua tyytymättömän Suomen kansan keskuudessa. Opinnäytetyön tarkoituksena on kartoittaa, miten Suomen rahapelijärjestelmää voitaisiin uudistaa. Opinnäytetyö tutkii myös rahapelaamisen vaikutusta ihmiseen ja yhteiskuntaan.

¹ Alho-Lahti 2015, 9.

² Lund 2010, 29.

Yksilön liiallinen pelaaminen voi johtaa taloudellisiin ja pahimmassa tapauksissa psyykkisiin ongelmiin. Oikeussosiologia on keskiössä, kun haluamme käydä keskustelua Veikkaus Oy:n monopolin tarpeellisuudesta. Sosiologia tutkii sosiaalisista järjestelmistä muodostuvaa yhteiskunnan rakennetta, osajärjestelmien vuorovaikutusta ja yksilöiden suhdetta sosiaalisten järjestelmien muodostamaan elinympäristöönsä.³ Yhteiskuntatieteilijät ovat pitäneet oikeussosiologiaa yhtenä sosiologian erityisalueena, kuten esimerkiksi perhesosiologian, organisaatiososiologian ja uskonsosiologian tavoin. Tällöin oikeussosiologian tehtävä ja metodit hahmotetaan samalla tavalla kuin sosiologia ylipäätään. Oikeussosiologiaa on haluttu pitää erossa oikeustieteellisistä vaikutuksesta ja tästä näkökulmasta on myös painotettu, että oikeussosiologia pitäisi liittyä enemmän valtiotieteisiin.⁴

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa on yleensä korostettu oikeusdogmatiikkaa oikeustieteen ydinalueena, joka on sen paikka tieteenalojen välisessä tehtävänjaossa. Oikeusdogmatiikan keskeisimmäksi tehtäväksi on katsottu oikeussäännösten tulkinta ja systematisointi. Oikeussosiologian ja oikeusdogmatiikan välinen suhde on tärkeä silloin, kun pohditaan miten empiirisesti tutkittu tieto reaali maailmasta voi hyödyttää oikeustiedettä. Oikeussosiologia tarjoaa tutkimustietoa siitä todellisuudesta, jossa oikeudellista tietoa sovelletaan tai niistä vaikutuksista mitä lainsäädännöllä on. Oikeussosiologia näyttäytyy tällöin ennen kaikkea menetelmätieteenä ja sosiologiassa tärkeät metodiset säännöt nousevat pääosaan. Oikeussosiologiaa pidetäänkin usein eräänlaisena aputieteenä, jonka tehtävänä on tuottaa tietoa lakien vaikutuksista lainsäätäjän käyttöön. Oikeussosiologia soveltaa yhteiskuntatieteiden analyysimenetelmiä, tilastollista analyysia, tutkimuskohteen osallistuvaa havainnointia, haastatteluja ja muita analyysimenetelmiä. Tutkimuksellisenä tiedonintressinä on yhteiskunnan oikeudellisesti merkityksellisten säännönmukaisuuksien kuvaaminen, selittäminen, ja mahdollisesti, tulevaisuutta koskevien ennusteiden laatiminen.⁵

Oikeustieteilijän tehtävää voitaisiin verrata tuomarin työhön ja oikeuslähteoppia on korostettu lähtökohtana. On katsottu, että oikeustiede tutkii sääntöjä ja yhteiskuntatieteet säännönmukaisuuksia.⁶ Oikeussosiologisessa tutkimuksessa ja muissa oikeuden yhteiskuntatieteellisissä lähestymistavoissa oikeutta ei usein rajoiteta voimassa olevaan viralliseen oikeuteen, vaan sitä ulotetaan myös byrokratian ulkopuolisiin epävirallisiin menettelyihin ja käytäntöihin. Oikeussosiologialla on myös ominaista se, ettei se sitoudu juridisiin käsitteisiin tai juridiseen maailmankatsomukseen.⁷

³ Laitinen 2002, 7.

⁴ Ervasti 2012, 11.

⁵ Ylhäinen 2004, 42.

⁶ Aarnio 1989, 46-61.

⁷ Rottleuthner 1987, 4-5.

Oikeussosiologian tiedonintressi ja käsitteet eivät rajoitu pelkästään oikeustieteen määritelmiin, oikeudellisesti kiinnostaviin tai relevanttiin kysymyksen asetteluun. Oikeussosiologiassa käytetään käsitettä konflikti, joka on laajempi kuin juridiikan käsite riita-asiasta. Vastaavasti käytetään myös termiä poikkeava käyttäytyminen rikoskäsitteen sijaan. Normi on yksi keskeisimmistä käsitteistä oikeustieteessä, että oikeussosiologiassa. Oikeussosiologiassa sillä on laajempi merkitys, sillä sitä ei olla rajattu koskemaan pelkästään virallisenormeja. Konstruktio-naistista näkökulmaa on kritisoitu, koska oikeussosiologian perinteiset lähestymistavat sivuuttavat oikeudellisen puhetapojen analyysin. On katsottu, ettei sosiologien ja lakimiesten lähestymistapa analysoi prosesseja, josta oikeudellinen argumentaatio luo käsitteitä ja sosiaalista todellisuutta. Tällöin on kaivattu tutkimusta, miten oikeudellinen viestintä on yhteydessä todellisuuteen ja muiden tieteenalojen diskursseihin.⁸

2.1 Empiirinen tutkimus

Empiirisellä oikeustutkimuksella ei ole yhtä selkeää teoreettista pohjaa, vaan sen piirissä on monta suuntausta. Empiirisiä tutkimuksia tehdään usein oikeussosiologisista, oikeuspoliittisista ja oikeushistoriallisista lähtökohdista sekä eri tavoin näitä tutkimusperinteitä sekoittaen. Yhtä lailla näiden tutkimusten suhde perinteiseen oikeustieteeseen vaihtelee. Osa tutkimuksista käy vuoropuhelua oikeusdogmaattisen tutkimuksen kanssa, osa taas toimii hyvin kaukana perinteisen oikeustieteen perinteistä tai maailmankuvasta. Suomessa oikeuden empiirinen tutkimus on hyvin vähäistä eikä täällä ole esimerkiksi samanlaista oikeussosiologian tutkimusperinnettä kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa. Oikeustieteen piirissä suuntauksen vaikutukset ovat kuitenkin olleet hyvin vähäisiä ja yhteiskuntatieteiden piirissäkin jossain määrin marginaalisia. Empiirisen oikeustutkimuksen nousu 1960-luvulla liittyi yleiseen yhteiskunnalliseen liikehdintään. Tutkimuksia käytettiin usein erilaisten reformivaatimusten tukena. Suomessa tämän tyyppinen intellektuaalinen liikehdintä kanavoitui enemmän teoreettiseen suuntaan kuin empiirisiin tutkimuksiin. Empiirinen tutkimus esimerkiksi oikeustieteen piirissä ei saanut juuri minkäänlaista jalansijaa. Sen sijaan oikeusteoria sai poikkeuksellisen vahvan aseman. Monitieteisen luonteensa vuoksi empiirinen oikeustutkimus on jäänyt eri tieteenalojen ja eri tieteellisten väliseen rajamaastoon, eikä sille ole syntynyt luontevaa kotipaikkaa. Oikeustieteilijät ovat katsoneet, että yhteiskuntatieteellinen lähestymistapa oikeuteen kuuluu yhteiskuntatieteilijöille. On katsottu, että juristien pitää keskittyä siihen, minkä parhaiten osaavat eli sääntöjen tulkintaan ja systematisointiin. Yhteiskuntatieteilijät taas ovat vieroksu-neet oikeudellisia ajattelutapoja ja oikeudelliseen maailmaan kuuluvia aineistoja. He ovat katsoneet, että lait, lainvalmistelumateriaali, tuomioistuinten ja viranomaisten tuottamat asiakirjat kuuluvat enemmänkin juristien kuin yhteiskuntatieteilijöiden tutkimuskohteeksi. Tyypillisesti yhteiskuntatieteilijät ovatkin keskittyneet epäviralliseen sosiaaliseen kontrolliin

⁸ Niemi-Kiesiläinen 2006, 23-25.

ohittaen virallisen kontrollin ja oikeusjärjestyksen yhteiskunnallisen merkityksen. Hyvin harvoin tapaa esimerkiksi sosiologia, joka olisi analysoinut hallituksen esityksiä tai vastaavasti juristia, joka olisi perehtynyt sosiologian saloihin. Tämä tilanne on johtanut siihen, että oikeus-sosiologinen tutkimus on jossain määrin saanut heikon statuksen oikeus- ja yhteiskuntatieteissä.⁹

2.2 Oikeusvertailu

Tutkiessa vaihtoehtoja nykyiselle rahapelimonopolille, on vertailtava, miten ulkomailla rahapelejä järjestetään. Vertaileva oikeustiede on oma oikeustieteen ala, joka tutkii valtion oikeusjärjestyksiä rinnakkain, jolla pyritään analysoimaan vieraita oikeusjärjestelmiä. Oikeusvertailussa tutkitaan oikeudellisia ilmiöitä, käsitteitä ja oikeuslähteitä eri oikeusjärjestyksissä. Oikeusvertaileva tutkimus voi olla myös tutkimusmenetelmä, joka vaatii erityisosaamista ja tietopohjaa. Melkein jokaisessa merkittävässä lakiesityksessä on osio oikeusvertaileva osio, jossa tarkastellaan lainsäädäntöön liittyvää oikeustilaa muissa valtioissa. Oikeusvertailu on usein pintapuolinen ja Suomessa tehtynä lähinnä pohjoismaisen oikeustilan tarkasteluun. Oikeusvertailun harjoittaminen lisää ymmärrystä ja tietoa muista oikeusjärjestelmistä ja niiden välisistä yhtäläisyyksistä ja eroista kuin omastakin oikeusjärjestelmästä. Tiedon lisääntyessä on helppo kopioida onnistuneita lainsäädäntöratkaisuja muista valtioista, ja siten säästyä lain valmisteluun käytetystä työmäärästä. Tällaisesta puhutaan vertailevassa oikeustieteessä käsitteellä reseptio, siirrännäinen. Reseptio on laajemman oikeusajattelun omaksumista, kun siirrännäisellä tarkoitetaan yksittäisen säädöksen tai oikeusinstituution omaksumista. Reseptio onnistuminen on kuitenkin haasteellista, sillä oikeudellisten instituutioiden ja normien siirtäminen oman valtion lainsäädäntöön voi aiheuttaa ennakoimattomia vaikutuksia tai tehotomuutta uudessa oikeusympäristössä.¹⁰

Oikeusvertailuun liittyy vahvasti oikeuslingvistiikka, joka on oikeudellista kielentutkimusta. Kieli on oikeustieteilijän tärkein työväline ja siihen kohdistuvalle tutkimukselle on suuri tarve, erityisesti oikeusjärjestelmien vuorovaikutuksessa ja kansainvälisessä yhteistyössä tulee huomata, että käännettävä käsite ei välttämättä merkitse sanaa oikeudellista ilmiötä tai oikeustilaa. Oikeuslingvistiikka luo keinoja ymmärtää oikeuskielen käyttötapoja ja on tieteenalana läheisessä yhteydessä kansainvälisen yksityisoikeuden kanssa.¹¹

⁹ Lindfors 2004, 10.

¹⁰ Helsingin yliopisto, 2017. Johdatus oikeustieteeseen.

¹¹ Ibid.

3 Miksi rahapelimonopolista halutaan eroon?

Mediassa on keskusteltu paljon Veikkaus Oy:n monopolin perusteista. Suomalaiset kasinot.net -verkkosivun mukaan suomalaiset eivät ole tottuneet kyseenalaistamaan valtiollista monopolia. 2000-luvulla rahapelaamista koskevat asenteet ovat kuitenkin alkaneet muuttua. Kilpailu on vapautunut ja maailma ympärillä on entistä avoimempi, eivätkä vanhat pelisääntökään enää päde monella alalla. Muut valtiot, kuten Ruotsi ja Tanska, ovat poistaneet rahamonopolinsa ja avannut pelimarkkinansa säännellylle kilpailulle.¹²

Veikkauksen markkinointi on puhuttanut viime aikoina. Veikkaus markkinoi itseään mielikuvien tasolla suoranaisesti hyväntekeväisyysjärjestönä, joka antaa hieman tarkemmin yhtiön markkinointitapoihin perehtyneelle henkilölle kaksinaismoralistisen kuvan. Tuttujen julkisuuden henkilöiden, etenkin urheilijoiden, käyttö markkinoinnissa on varsin tavallista ulkomaisien rahapeli- ja vedonlyöntialan toimijoiden keskuudessa. Veikkaus on harjoittanut tätä samaa, ja muun muassa Jari Litmanen ja Teemu Selänne ovat toimineet yhtiön mainoskasvoina. Vuonna 2017 Veikkaus järjesti ulkomainoskampanjan, joka mainosti Veikkauksen hyväntekeväisyystyötä. Käytännössä kampanja oli massiivinen satsaus monopoliaseman puolustelemiseksi suomalaisille. Ulkomainoskampanjan luonne kertoi lähinnä epätoivosta ja Veikkauksen pelosta, että Suomi seuraisi eurooppalaista trendiä lisensijärjestelmään siirtymisessä.¹³

Kirjoituksen mukaan yksi kuvottavimmista esimerkeistä Veikkauksen käytännön toimien moraalista paljastui tutkittaessa peliautomaattien sijoittelua. Veikkaus on selvästi sijoittanut enemmän peliautomaatteja sellaisille alueille, joissa tulotaso ja koulutusaste ovat matalia. Kirjoittajan mukaan tämä on esimerkillinen osoitus siitä, miten yhtiössä todellisuudessa toimitaan pelihaittojen ehkäisyn suhteen ja huolehditaan haavoittuvassa asemassa olevista pelaajista. Valtaosa ongelmapelaajista kärsii riippuvuudesta fyysisiin peliautomaatteihin. Näitä Veikkaus on sijoittanut näkyvästi paikkoihin, joissa ihmiset käyvät joka tapauksessa. Ne eivät ole omissa pelisaleissaan, toisin kuin valtioissa, joissa ei ole rahapelimonopolia.¹⁴

Veikkauksella on ollut vakavia puutteita pelihaittoja ehkäisevässä toiminnassa. Vastuulliset nettikasinosivat mahdollistaneet pelaamiselle asetettavat euromääräiset rajat jo vuosia sitten. Veikkaus esitteli pelirajat vuonna 2018, eivätkä ne ole edes markkinoiden tiukimpia. Monopoliyhtiön puolelta kansainväliset toimijat esitetään usein ahneina ja moraalittomina yhtiöinä, joita ei säädökset sido. Näillä yhtiöillä on kuitenkin ollut jo useiden vuosien ajan säännöt ja vastuullisen pelaamisen ohjelmat, joihin sisältyvät pelaajille asetettavat talletus- ja muut pelirajat sekä jäähyjaksot, joiden avulla pelaamisesta voi pitää taukoa. Suomalaiset

¹² Suomalaiset-kasinot.net 2020, Suomen rahapelimonopoli.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

nettikasinot.net -sivuston mukaan Veikkauksen monopoli on vanhanaikainen eikä se sovi modernille Suomelle.¹⁵

4 Suomen arpajaislaki

Arpajaislain 11§ määrää, että Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus rahapelien toimenpanemiseen. Veikkaus Oy on kokonaan valtion omistama osakeyhtiö. Veikkauksen harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvan oikeusturva taataan ja rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset sekä sosiaaliset ongelmat eivät lähde kasvuun.¹⁶ Veikkauksella on hallintoneuvosto, jonka tehtävänä on valvoa yhtiön rahapelitoimintaa ja tukea yhtiön ja sidosryhmien välistä yhteistyötä. Veikkaus Oy ei saa toimenpanna muita arpajaisia kuin rahapelejä eikä Veikkaus saa perustaa tai hankkia muita yhtiöitä rahapelitoimintaansa varten ilman valtioneuvoston lupaa. Veikkauksen osakkeenomistajat eivät voi saada osinkoa voitoista, vapaasta omasta pääomastaan eikä toimihenkilöille vastikkeetonta etua voitoistaan tai ylijäämästään. Suomen rahapelimonopoli perustuu lakiin, kuten kaikki muutkin valtion monopolit. Suomen nykyinen arpajaislaki astui voimaan 2001, joka korvasi vuonna 1966 voimaan tullen arpajaislain. Vuonna 1999 eduskunnalle jätettiin esitys arpajaislain muuttamisesta. Lakiesitys sisälsi keskeisiä säädöksiä arpajaisien toimeenpanosta ja niiden valvomisesta. Uusina asioina oli säädös, joka määritteli tyhjentävästi, että rahapeleillä tarkoitetaan arpajaisia, joihin osallistutaan vastikkeen kanssa ja osallistujalla on sattumaan perustuen mahdollisuus voittaa kokonaan tai osittain rahanarvoisen palkinnon. Toimeenpano-oikeutta muutettiin siten, että arpajaisia saisi järjestää vain yleishyödylliset järjestöt varojenkeruuta varten.¹⁷ Sisäasiainministeriön ehdotusta varten kerättiin lausuntoja 73 eri taholta, näihin kuului muun muassa eri ministeriöitä, viranomais- ja yritystoimintaa sekä edunsaajia edustavia tahoja, rahapeliyhteisöjä sekä puolueita. Tahojen mielestä arpajaislain uudistamista oli pidetty tarpeellisena ja ehdotuksilla oli oikea suunta. Kilpailuvirasto ja elinkeinoelämää edustavat järjestöt suhtautuivat kuitenkin penseästi rahapelien yksinoikeuden säilyttämiseen. Oikeusministeriö huomautti lausunnoissaan, että lakiesityksessä ehdotetut määritelmät vedonlyönnille ja ravipeleille ovat EU-oikeudellisen syrjimättömyyskiellon kannalta ristiriitaisia, sillä pelien määritelmät saattavat olla osittain päällekkäisiä.¹⁸

Arpajaislain uudistuminen merkitsi sitä, että arpajaisilla tarkoitetaan varojen hankkimistarkoituksessa harjoitettavaa toimintaa, johon osallistumiseen tarvitaan vastike ja jossa osallistuja voi saada sattumaan perustuen rahanarvoisen voiton. Vastikkeena ei kuitenkaan

¹⁵ Suomalaiset-kasinot.net 2020, Suomen rahapelimonopoli.

¹⁶ HE 132/2016, 72-73.

¹⁷ HE 197/1999, 1.

¹⁸ HE 197/1999, 46.

pidettäisi osallistumisilmoituksesta arpajaisiin osallistuvalla koituvia osallistumiskuluja, jotka eivät tule arpajaisten toimeenpanijan hyväksi.¹⁹ Sanoma- ja aikakauslehdissä sekä sähköisissä viestintävälineissä toimeenpannaan arpajaisten kaltaisia kilpailuja ja pelejä, joissa tiedolla tai taidolla voi olla merkitystä pelissä edettäessä mutta joissa voitto määräytyy lopulta arvonnaperusteella. Tällaisiin kilpailuihin ja peleihin osallistutaan useimmiten soittamalla palvelupuhelinumeroon. Itsenäisten arpajaisten kaltaisten kilpailujen tai pelien järjestäminen ei olisi enää mahdollista siten, että kuluttaja joutuisi maksamaan niihin osallistumisesta muuta kuin osallistumiseen välittömästi liittyvän ilmoituksen perille saattamisesta aiheutuvat kulut. Arpajaisten kaltaisten kilpailujen tai pelien toimeenpanija ei saisi itse hyötyä näistä maksuista.²⁰

Hallituksen esityksen (197/1999) mukaan vuoden 1966 arpajaislainsäädäntö on osittain vanhentunut ja hajanainen. Arpajaisten toimeenpanoa, tuotonjakoa ja verotusta koskevia säännöksiä sisältyy lähes 30 säädökseen ja monet niistä ovat hierarkkisesti väärällä tasolla. Arpajaislain nojalla annetuissa säädöksissä on sellaisia yksilön ja yhteisön oikeuksien kannalta keskeisiä säännöksiä, jotka tulisi nykyisin noudatettavien sääntelyperiaatteiden mukaan antaa lailla. Arpajaislaki on puitelaki, joka sisältää laajan valtuuden säätää asetuksella arpajaistoiminnalla saatujen varojen ja niistä myönnettyjen avustusten käytön valvonnasta sekä lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta. Asetuksissa määritellään eri arpajaisten toimeenpanomuodot. Näin ollen lain soveltamisala tulee osittain tosiasiallisesti määriteltyksi lain nojalla annetuilla asetuksilla. Lain ja asetusten säännökset ovat osittain päällekkäisiä. Arpajaislainsäädännössä lähtökohtana on ollut, ettei arpajaisten toimeenpanemista tulojen hankkimiseksi ole pidetty hyvän tavan mukaisena ansion hankintatapana, että sitä olisi voitu pitää elinkeinona.²¹ Arpajaislainsäädännön lähtökohtana on lisäksi ollut se periaatteellinen kanta, että tulojen hankkiminen ihmisten pelihalu hyväksikäyttäen sallitaan ainoastaan rajoitetusti ja yksinomaan varojen hankkimiseksi hyväntekeväisyyttä varten tai muun aatteellisen toiminnan tukemiseen.²²

4.1 Monopolin tiivistäminen

1.1.2017 Suomen rahapelimonopolia päätettiin tiivistää sulauttamalla RAY ja Fintoto Veikkaukseen. Vuonna 2016 hallitukselle esitettiin isoa muutosta arpajaislakiin. Esityksessä ehdotettiin, että Veikkaus Oy:n alle siirtyy Raha-automaattiyhdistys ja Fintoto. Hallituksen esityksessä 132/2016 rahapelimonopolia perusteltiin siten, että valtion yksinoikeusjärjestelmällä on ollut laaja tuki yli 70 vuoden ajalta. Esityksen mukaan vakiintunut järjestelmä torjuu

¹⁹ HE 213/2018, 3.

²⁰ HE 197/1999, 44.

²¹ HE 197/1999, 37.

²² HE 132/2016, 6.

rahapelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Samalla este-tään rahapelien ympärillä olevaa harmaata taloutta ja järjestäytyntä rikollisuutta. Euroo-pan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö velvoittaa siten, että yksinoikeusjärjestelmän tu-lee toimia syrjimättömästi ja sen tulee onnistua tavoitteessaan johdonmukaisesti. Yksinoi-keusjärjestelmän sisällä oleva kilpailu tekisi yksinoikeuden ylläpitämisen ongelmallista, sillä se lisäisi markkinointia. Tämä saattaa rohkaista kuluttajaa pelaamaan entistä enemmän, joka on taas ristiriidassa yksinoikeusjärjestelmän tavoitteiden kanssa. Hallituksen esitystä varten lausumia kerättiin valtioneuvoston kanslialta, ulkoasianministeriöltä ja monilta muilta minis-teriöiltä, monelta Veikkauksen tuotoista hyötyvältä taholta ja silloisilta rahapeliyhtiöiltä, joita muutos koski. Suurin osa lausunnon antajista puolsi rahapeliyhtiöiden yhdistymistä. Eri-tyisesti sosiaali- ja terveysalan järjestöt suhtautuivat esitysluonnoksessa esiintyviin rahapelien sosiaalisten- ja terveydellisten haittojen vähentämistavoitteisiin erittäin positiivisesti. Yksi lausunnonantaja vastusti esitysluonnoksessa esitettyä perusratkaisua, ja samalla esitti yksioi-keusjärjestelmä purkamista siten, että yksityisten rahapelien järjestäminen olisi luvanvaraista ja valvottua toimintaa. Muut poikkeavat mielipiteet liittyivät rahapelien haittojen ehkäisyn toteutumiseen tai lausumakerroksen lyhyeen vastausaikaan.²³ Uuden arpajaislain myötä raha-pelejä toimeenpanee yksi valtion kokonaan omistama yhtiö, Veikkaus. Muutoksella halutaan turvata yksinoikeusjärjestelmään perustuvan rahapelijärjestelmän säilyminen. Esityksessä to-dettiin, että Suomen rahapelimonopoli turvaa parhaiten rahapeleihin osallistuvien oikeustur-van. Muutoksella pyritään myös kehittämään pelitarjontaa, tämä edistäisi yksinoikeusjärjes-telmän elinvoimaisuutta. Yksinoikeusjärjestelmässä voidaan myös parhaalla tavalla varmistaa se, että suomalainen pelitarjonta vastaa yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisperusteita. Yk-sinoikeusjärjestelmän pitää olla yhteensopiva rahapelipoliittisten lähtökohtien, taloudellis-ten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisyn ja Euroopan unionin tuomioistuimen oi-keuskäytännön kanssa.²⁴

Yksi suomalaisen rahapelipolitiikan pääperiaate on se, että rahapelitoiminta on viranomaisten valvontavastuun piirissä. Vahvistamalla laillisen rahapelitoiminnan ja laittoman rahapelitoi-minnan valvontaa, voidaan edistää tämän tavoitteen toteutumista. Uudella lainsäädännöllä halutaan vaikuttaa Suomen arpajaislain vastaisen ulkomaisen rahapelitarjonnan torjuntaan tuotevalikoiman monipuolistuessa. Hallituksen esityksen mukaan RAY:n ja Fintoton sulautta-misella Veikkaukseen, voidaan valvonnan resursseja kohdentaa tehokkaammin ulkomaisten rahapeliyhtiöiden torjuntaan. Muutoksella halutaan parantaa yksinoikeusjärjestelmän edelly-tyksiä kanavoida rahapelaamiseen kohdistuvaa kysyntää kotimaiseen rahapelitarjontaan. Yh-den rahapelitoimijan mallilla uskotaan juontavan johdonmukaisemman ja tehokkaamman

²³ HE 132/2016, 37-38.

²⁴ HE 132/2016, 35.

rahapelihaittojen ehkäisyä. Voidaan tarjota oman pelikulutuksen seuraamiseen ja pelaamisen rajoituksiin sekä pelitilin sulkemiseen liittyvät vastuullisuuskäytännöt yhden pelaajarekisterin kautta. Yksi yhteiskuntavastuuohjelma kolmen sijaan mahdollistaisi paremmin tavoitteiden asettelun ja toimenpiteiden suunnittelun rahapelihaittojen ehkäisyn suhteen. Rahapelitoiminta on erityislaatuista taloudellista toimintaa, jossa on otettava huomioon haittojen ehkäisy.

Rahapelitoimiala on kehittynyt yhä nopeatempoisempaan pelitarjontaan. Siirryttäessä yhden yksinoikeustoimijan malliin uudenlaiset rahapelituotteet, joihin voi sisältyä useampia pelaajia houkuttelevia ominaisuuksia, mahdollistuvat jatkossa rahapelilajien sektorirajojen hälventyessä. Pelituotevalikoiman laajentuminen voi johtaa markkinoinnin lisääntymiseen. Tämä on haaste haittojen ehkäisyn näkökulmasta. Vahvan toimijan harjoittama markkinointi voi kannustaa myös riskikuluttajia pelaamaan, mikä saattaa lisätä ongelmapelaamista. Tämän vuoksi suomalaisen yhteiskunnan kannalta on tärkeää, että pelihaittojen ehkäisyyn varataan riittävät resurssit. Kansainväliset vaikuttavuustutkimukset osoittavat, että parhaiten haittoja voidaan ehkäistä pelitarjonnan sääntelyllä ja että valistuksella saadaan vähemmän tehokkaita tuloksia. Onnistunut haittojen ehkäisy todennäköisesti vähentää jossain määrin rahapeleistä saatavia tuottoja. Rahapeleistä saatujen tuottojen käyttö nykyisiin yleishyödyllisiin käyttötarkoituksiin säilytettäisiin, mutta tuottojen jakoon tehtiin pieniä muutoksia. Maa- ja metsätalousministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön avustustenjakoon sovelletaan valtionavustuslakia.²⁵ Avustusmenettely ei kuitenkaan muuttunut nykyisestä olennaisesti. Edunsaajat ovat edelleen mukana avustusten valmistelussa. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä perustettiin uusi avustusasioiden neuvottelukunta. Sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut valtionavustuslakia tarkentavan valtioneuvoston asetusalun luonnoksen avustusmenettelyä varten sekä asetusalun luonnoksen avustusasioiden neuvottelukunnasta. Avustusasioiden neuvottelukunta koostuisi järjestöjen esittämistä edustajista, ja sen tehtävänä olisi erityisesti antaa sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntoja avustustoiminnan linjauksista ja linjausten toteutumisesta vuotuisessa avustusehdotuksessa, mutta ei sen sijaan yksittäisistä avustuksensaajakohtaisista avustusehdotuksista.²⁶ Neuvottelukunnalla olisi itsenäinen arviointi- ja avustusjaosto, joka antaisi lausunnon avustusten jaosta ja voisi ottaa kantaa myös yksittäisiin avustusehdotuksiin. Jaoston jäsenet eivät saisi olla esteellisiä suhteissa avustuksensaajiin. Jaoston roolina olisi lähinnä varmistaa avustusprosessin läpinäkyvyyttä ja perustuslaillisuusnäkökulmaa. Osana yleistä valtionavustusmenettelyä koskevaa tarkastelua tavoitteena olisi jatkossa tehostaa, selkeyttää ja soveltuvin osin yhdenmukaistaa avustusten valmistelumenettelyä. Suomen rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisia ratkaisumalleja koskeneessa selvityksessä todetaan, että menettelyjä on tarpeen yhdenmukaistaa. Edunsaajat ovat korostaneet, että avustusjärjestelmiä

²⁵ HE 213/2016, 36.

²⁶ Ibid.

kehittäessä lähtökohtina tulisi olla järjestöjen autonomian kunnioittaminen ja hallinnollisen taakan vähentäminen. Tällä olisi saavutettavissa merkittäviä hallinnollisia hyötyjä järjestöissä.²⁷

4.2 Tulevat muutokset arpajaislakiin

Suomen arpajaislakia halutaan vielä kehittää. Hallituksen esityksellä 213/18 on tavoitteena tehostaa rahapelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemistä ja vähentämistä. Muutos vahvistaa yksinoikeusjärjestelmämme yhdenmukaisuutta EU-oikeudellisten edellytysten kanssa. Esityksen toinen tavoite on helpottaa vapaaehtoistoimintaa keventämällä arpajaislupiin liittyviä prosesseja.²⁸ Hallituksen esityksessä mainitaan, että rahapelien haittavaikutuksia voidaan väestötasolla vähentää tehokkaasti rajoittamalla rahapelien tarjontaa ja niiden saatavuutta tai asettamalla rahapelaamiselle muita rajoittavia säännöksiä. Rahapelihaittojen ehkäisemisen tehostamiseksi esityksessä ehdotetaan, että arpajaislakiin lisättäisiin säännökset pelaajan pakollisesta tunnistautumisesta raha-automaattipelejä pelattaessa. Pakollisen tunnistautumisen laajentaminen keskeisesti rahapelihaittoja aiheuttavaan raha-automaattipelaamiseen vähentää rahapelihaittoja silloin, kun siihen kytketään pelaamisen hallinnan välineiden hyödyntäminen viranomaisen ja pelaajan itsensä asettamien rajoitusten ja muiden vastuullista pelaamista tukevien elementtien keinoin. Pakollisen tunnistautuneen raha-automaattipelaamisen ulkopuolelle jäisivät tässä vaiheessa Veikkaus Oy:n pelisaleihin ja kasinoille sijoitetut rahapeliautomaatit.²⁹

Esityksen valmistelun yhteydessä on tarkasteltu myös mahdollisuutta sähköistää muiden arpajaisien hakemusmenettelyä ja sähköisen hakemisen mahdollisuudesta säätämistä arpajaislaissa. Hakemusmenettelyn sähköistäminen edellyttäisi merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia ja muutoksista aiheutuvat kustannukset olisivat useita kymmeniä tuhansia euroja. Tämän vuoksi arpajaislakiin ei tässä vaiheessa esitetä tältä osin muutoksia. Jos sähköinen hakeminen poliisin sähköisessä asiointipalvelussa mahdollistettaisiin, tarkoittaisi se luvista perittävien maksujen huomattavaa nousua, koska muutoksista aiheutuvat kustannukset tulee valtion maksuperustelain mukaisesti siirtää luvanhakijoilta perittäviin maksuihin ja vuosittain myönnettäviä lupia on suhteellisen pieni määrä. Lupamaksut nousisivat niin merkittävästi tietojärjestelmämuutosten vuoksi, että ne saattaisivat muodostaa tosiasiallisen esteen yleishyödyllisille yhteisöille käyttää arpajaisia varainhankintakeinona. Sähköistä asiointia ei esitetäkään otettavaksi käyttöön, voisi hakemuksen kuitenkin toimittaa edelleen sähköpostilla toimivaltaiselle

²⁷ HE 132/2016, 36.

²⁸ HE 213/2018, 15.

²⁹ Ibid.

viranomaiselle. Mahdollisuutta ottaa sähköinen asiointi käyttöön arvioitaisiin myöhemmin osana poliisin lupapalveluiden sähköistämistä. Esityksessä ehdotetaan, että pakollista tunnistautunutta raha-automaattipelaamista koskeva säännös tulisi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2022.³⁰

4.3 Rahapeliongelmat Suomessa

Suomalaisten rahapeliongelmaluvut ovat Euroopan korkeimpia, sillä rahapelejä pelataan rahapelejä eniten Euroopassa. Rahapeliongelmastä kärsii itse noin 124 000 suomalaista, ja 900 000 heidän läheistään. Suomalaiset häviävät n. 1,7 miljardia euroa vuodessa rahapeleihin, mutta 2,2 % rahapelien pelaajista käyttää puolet peleihin kuluvaan rahasta Suomessa. Suomalaiset häviävät neljänneksi eniten rahapeleihin maailmassa. Rahapeliongelma esiintyy enemmän miehillä, mutta naisten osuus on kasvussa. Vuonna 2015 pidetyn väestökyselyn mukaan 80 % suomalaista on pelannut jotain rahapeliä viimeksi kuluneen 12 kuukauden aikana. Vuonna 2017 tehdyn väestökyselyn mukaan 35 % suomalaisista pelasi rahapelejä viikoittain, ja luku on kasvanut edellisiin vuosiin nähden hieman. Suomessa on erittäin laaja pelitarjonta ja rahapelaamiseen suhtaudutaan yleisesti myönteisesti. Rahapelihaittojen ehkäisy on linjattu rahapelipolitiikan pääasialliseksi tavoitteeksi. Merkittävä osa Veikkauksen tuotoista käytetään yleishyödyllisiin tarkoituksiin eli taiteen, urheilun, tieteen, nuorisotyön sekä sosiaali- ja terveysalan järjestöjen tukemiseen. Ongelmattoman pelaamisen, riskipelaamisen, ongelmapelaamisen ja rahapeliriippuvuuden välille on vaikeaa vetää tarkkaa rajaa. Rahapeliongelma vaikuttaa myös pelaajan läheisten elämään. Joka viidennellä väestökyselyyn vastanneella oli vähintään yksi ongelmallisesti pelaava läheinen.³¹

5 Vaihtoehtoja rahapelimonopolille

Rahapelimonopolin perusteita tutkiessa tulee huomioida, miten ulkomailla rahapelejä on järjestetty ja miten kansainvälisten järjestöjen sopimukset vaikuttavat Suomen rahapelimonopolin tilaan. Suomi tekee tunnetusti päätöksiä Ruotsin esimerkin mukaan. Ruotsi on purkanut oman rahapelimonopolinsa, joten nyt on hyvä hetki tutkia, olisiko Suomen aika luopua omasta rahapelimonopolista. Muita vaihtoehtojakin on, rahapelimonopolia voisi tiukentaa Norjan tavoin tai siirtyä vapaampaan rahapelijärjestelmään, kuten Maltalla.

³⁰ HE 23/2018, 1.

³¹ Pelirajaton.fi 2020, Tietoja rahapeliongelmaista.

5.1 EU-oikeuden kanta rahapelimonopoliin

Euroopan unionin sisämarkkina-alueella rahapelien kansallisista sääntelypuitteista aiheutuu haasteita. Komissio ei ole nähnyt tarpeellisena tehdä aloitetta rahapeleille alakohtaista EU-lainsäädäntöä.³² Jäsenvaltiot saavat itse päättää sääntelevätkö rahapelaamista lisenssi- vai monopolijärjestelmällä tai näiden kahden yhdistelmällä. Valitulla järjestelmällä jäsenvaltiolla on velvollisuus ehkäistä rahanpesua ja terrorismin rahoittamista sekä vähentämään rahapeleistä aiheutuvia haittoja. Valinnan vapaus on hyväksi, sillä rahapelien erityinen luonne sekä Euroopan unionin jäsenvaltioiden erilaisten kulttuurien ja perinteiden vuoksi jäsenvaltiolla on päätäntävaltaa rahapelien toimeenpanemisen ja rahapelipolitiikkansa tavoitteiden lisäksi myös sen sääntelemisessä. Rahapelaamista ohjailaan yleensä säätelemällä pelinjärjestäjien ja pelien lukumäärää. Kontrollin ohella valtiot pyrkivät hyötymään rahapeleistä verotuksen ja lisenssimaksujen kautta.³³

EU-lainsäädännöllä ja siitä johdetulla oikeuskäytännöllä on ollut vaikutusta Suomen rahapelilainsäädäntöön ja siihen, miten voimme tulkita meidän omaa rahapelilainsäädäntöämme EU:n asettamia normeja rikkomatta. EU:lla ei ole rahapelejä koskevia direktiivejä tai asetuksia, käytännössä Euroopan unionilta puuttuu toimivalta säädellä jäsenvaltioiden rahapelitoimintaa. Rahapelit luokitellaan palveluiksi, jotka nauttivat EU:n primaarilainsäädännössä palveluiden vapaata liikkuvuutta koskevalla sääntelyä. EU:n jäsenmaissa rahapeleillä on ollut erilaisia yksinoikeusjärjestelmiä ja sääntelyillä on vahva sosiaali- ja terveystaloudellinen ulottuvuus, näin ollen EU on hyväksynyt yksinoikeuksiin perustuvien rahapelijärjestelmien olemassaolon tietyin rajoituksin. EU-tuomioistuin on antanut lukuisia rahapelejä koskevia ratkaisuja, joissa tulkitaan EU-oikeutta ja tarkastellaan perusteita rajoittaa rahapelien tarjontaa. Kansallista oikeutta on tulkittava EU-oikeuden mukaisesti, koska ristiriitatilanteissa Suomen tulee noudattaa EU-oikeutta. EU-tuomioistuin on arvioinut eräitä Suomen järjestelmään liittyviä kysymyksiä ennakkoratkaisujen pohjalta. Suurin osa selvitykseen liittyvistä oikeussäännöistä on johdettu muiden jäsenvaltioiden rahapelijärjestelmiä koskevista ennakkoratkaisuista. Ennakkoratkaisuissa painotetaan kansallisten viranomaisten ja tuomioistuimen suorittamaa kokonaisharkintaa. Harkinnalle annetaan EU-oikeudesta johdettavia reunaehtoja. Selvityksessä on kuvailtu, miten kansallisen tuomioistuimen ja viranomaisen tulisi soveltaa oikeussääntöjä, ja miten oikeussäännöt tulisi ottaa lainsäädännön valmistelussa huomioon. Oikeuskysymyksiin liittyy kuitenkin sellaista kokonaisharkintaa, jonka ennakointi on haastavaa. Euroopan komissio on tarkastellut urheiluviedonlyöntiin kohdistuvia rajoituksia 2013 päättyneessä tutkimuksessa ja todennut Suomen toimivan EU-säädösten mukaisesti. Komissio on arvioinut myös Suomen 2017 voimaan tulleet arpajaislain muutokset ja totesi muutosten olevan EU-oikeuden

³² Miettinen - Raitio 2019, 82.

³³ Hokkanen 2016, 461–466.

mukaisia. Komissio on lopettanut muihin kansallisiin rahapelijärjestelmään kohdistuneet tutkimuksensa, koska se katsoo, ettei rikkomusmenettelytoimivallan käyttö EU:n sisämarkkinoiden edistämiseksi sähköisesti välitettävien rahapelien alalla enää kuulu sen painopisteisiin. Samat kysymykset voivat kuitenkin nousta esille muissa, esimerkiksi kansallisissa menettelyissä. Komissio myös seuraa sille ilmoitettuja lainsäädäntöhankkeita. Toistaiseksi kansalliset tuomioistuimet ovat katsoneet, että yksinoikeuden takia Suomessa säädetyt rajoitukset ovat EU-oikeuden mukaisia. Siksi muutokset nykytilaan on tehtävä harkiten, sillä muutokset sääntelyssä tai yksinoikeuden haltijan toiminnassa voivat vaikuttaa tulevaisuudessa tehtäviin

vastaaviin arvioihin.³⁴

5.2 EU:n kanta yksinoikeusjärjestelmästä

Lähes kaikki Euroopan maat toimeenpanee rahapelejä lisenssijärjestelmän alaisuudessa. Tyyppillisesti onneen perustuvat rahapelit, kuten lotto, on jätetty valtiollisen monopolin alaisuuteen.³⁵ Yksityiset yritykset saavat usein harjoittaa muita rahapelejä, esimerkiksi peliautomaatteja, mutta heiltä edellytetään lisenssin hankkimista. Euroopassa kaikkia rahapelejä koskeva monopoli on Suomen lisäksi Norjassa. EU:n tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö määrittelee rahapelit palveluiksi, jotka nauttivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 artiklan mukaista sijoittautumisvapautta ja 56 artiklan mukaista palvelujen tarjoamisen vapautta. Näitä artikloita kansallinen yksinoikeusjärjestelmä rajoittaa. Kansallisen yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeuden mukaisuutta on tutkittava erikseen siltä osin, voiko rajoitettava politiikka olla sallittua Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 51 ja 52 artikloiden mukaisina poikkeustoimina, joita sovelletaan SEUT 62 artiklan nojalla muun muassa palvelujen tarjoamisen vapautteen sekä sijoittautumisvapautteen. 52 artiklassa mainittujen yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja kansanterveyden lisäksi rajoitettava politiikka voi olla perusteltua EU-tuomioistuimen tapauskohtaisesti tunnustamalla yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä.³⁶

EU-tuomioistuin on täsmentänyt, että kansallinen yksinoikeusjärjestelmä voi olla tehokas keino hallita rahapeleistä aiheutuvia haittoja. Yksinoikeusjärjestelmän tulee täyttää sen ylläpitämiselle Euroopan unionin oikeudessa asetetut vaatimukset. Euroopan unionin alueella monopolin ainoa kestävä peruste on sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen ehkäisy. EU-tuomioistuimen mukaan rahapelien toimeenpanemisesta syntyvä yleishyödyllinen tuotto, eivätkä muutkaan taloudelliset syyt, voi olla perusteena yksinoikeusasemalle, joka rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta sekä sijoittautumisvapautta. EU-tuomioistuimen

³⁴ Miettinen – Raitio 2019, 2.

³⁵ Rajjas – Pirilä 2019, 10-11.

³⁶ Ibid. 11.

oikeuskäytännön mukaan arpajaistoiminnalla on luvallista rahoittaa yhteiskunnallista toimintaa, mutta sitä ei kuitenkaan voida pitää yksinoikeuteen perustuvan rahapelijärjestelmän objektiivisena oikeuttamisperusteena. Rahapelien kohdalla tunnustettuja oikeuttamisperusteita ovat erityisesti kuluttajien ja alaikäisten suojeleminen, ongelmapelaamisen ehkäiseminen sekä rikollisuuden ja petosten torjunta. Tuottojen käyttäminen yleishyödylliseen toimintaan voi olla ainoastaan järjestelmän suotuisa liitännäisseuraus.³⁷

EU-oikeuden tulkinnan mukaan yksinoikeusjärjestelmässä rahapelitoiminnan valvonta tulee olla tehokasta, johdonmukaista ja järjestelmällistä. Monopoliyhtiön rahapelitoiminta ei saa laajentaa enempää kuin on tosiasiallisesti tarpeellista rahapelaamiseen liittyvien ongelmien torjumiseksi. Jäsenvaltiolla on oikeus järjestää rahapelimonopoli uuteen muotoon siten, että se tulee tehokkaan viranomaisvalvonnan alaiseksi ja on näin ollen EUT-sopimuksen määräysten mukainen. Komissio voi esimerkiksi yksittäisen kantelun perusteella epäillä jäsenvaltion rikkovan EU-oikeutta ja käynnistänyt rikkomusmenettelyn. Rikkomusmenettely on voinut johtaa EU-tuomioistuimeen, jossa tuomioistuin on arvioinut jäsenvaltion toimia niiden EU-oikeuden mukaisuutta. Rahapeliyhtiöt ovat tehneet EU-komissiolle kanteluja joidenkin maiden valtiollisista monopoleista. Kantelujen takia komissio toteutti 2000-luvun alussa rikkomuskannemenettelyjä, jotka johtivat kansallisten rahapelijärjestelmien muutoksiin esimerkiksi Suomessa, Italiassa ja Tanskassa, vaikka rikkomuskannemenettelyjä ei käsitelty varsinaisissa tuomioistuimissa. Komissio päätti lopettaa jäsenvaltioiden rahapelejä koskevien rikkomusmenettelyjen ja valitusten käsittelyn. Tämän jälkeen kansallisen sääntelyn ja viranomaisvalvonnan merkitys on entisestään korostunut. Lopettamispäätöstä perusteltiin EU-komission tekemän työn painopisteitä koskevilla poliittisilla linjauksilla, joissa kansallisten rahapelijärjestelmien valvontaa ei nähty enää olennaisena. Komissio katsoi, että EU-tuomioistuimen olemassa oleva laaja oikeuskäytäntö antaa jäsenvaltioille osviittaa Euroopan unionin oikeudellisista vaatimuksista ja jäsenvaltiot pyrkivät kanavoimaan sähköistä pelaamista turvallisille alustoille. Komission näkemyksen mukaan rahapelialaa koskevat valitukset voidaan käsitellä tehokkaammin kansallisissa tuomioistuimissa ja valituksen tekijöitä kehoitettiin käyttämään tulevaisuudessa kansallisia oikeussuojakeinoja mahdollisissa EU:n lainsäädäntöön liittyvissä rahapelialaa koskevissa ongelmissa.³⁸ Vuonna 2019 EU:n uuden komission on määrä määritellä politiikkansa painopisteet myös rahapelien sääntelyyn. Komissiolla on mahdollisuus käynnistää uusia menettelyjä sekä omasta aloitteestaan että tutkiessaan Euroopan parlamentin vetoamuksia, kysymyksiä tai saamaansa kantelua.³⁹

³⁷ Rajjas – Piriä 2019, 11.

³⁸ Ibid. 100-108.

³⁹ Ibid. 100-108.

5.3 EU:n kanta rahapelisivustojen estämiselle

Euroopan unionin rahapelipolitiikka on viime aikoina keskittynyt erityisesti internetissä tarjolla oleviin rahapeleihin. EU:n tuomioistuimen mukaan, ylikansalliset rahapelit kuuluvat SEUT -sopimuksessa määrättyjen perusvapauksien piiriin.⁴⁰ Komissio on saanut useita valituksia rajat ylittävien rahapelipalvelujen rajoittamisesta. Jäsenvaltioiden omien toimien, jotka kieltävät muissa jäsenvaltioissa sallittujen rahapelipalvelujen tarjoamisen, on todettu rajoittavan kyseisessä maassa asuvien henkilöiden vapautta käyttää internetiä. Tällaiset säännöt rajoittavat muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden toimijoiden vapautta tarjota rahapelejä. Jäsenvaltiolla on oikeus rajoittaa kaikkien tai tiettytyyppisten sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen rajat ylittävää tarjontaa pitkälti samoista syistä, joilla yksinoikeusjärjestelmienkin rajoittava politiikka sallitaan, kun sen tarkoitus on suojella kuluttajia ja erityisesti alaikäisiä rahapelien haitoilta.⁴¹ Jäsenvaltioiden tulee osoittaa, että käytössä oleva rajoitus on soveltuva ja tarpeellinen. Erityisesti on osoitettava, että kyseiseen yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ja sääntelyjärjestelmän johdonmukaisuuteen liittyvä ongelma on olemassa.⁴²

Euroopan komissio julkaisi tammikuussa 2019 selvityksen jäsenmaiden käyttämistä rahapelipoliittisista sääntelytoimenpiteistä. Selvityksessä tarkasteltiin verkkosivustojen, mainonnan ja maksutapojen estotoimenpiteitä sekä jäsenmaiden käyttämiä sanktioita rahapelisääntöjen rikkomisesta.⁴³ Valtaosa EU:n jäsenmaista ilmoitti käyttävänsä IP-, DNS- tai URL-blokkauksia estääkseen kansalaistensa pääsyn luvatta kyseisessä maassa toimivien peliyhtiöiden verkkosivustoille. Jäsenmaat, jotka eivät käyttäneet verkkosivustojen estämistä, eivät joko omanneet laillisia edellytyksiä sille tai pitivät sitä tehottomana, suhteettomana ja poliittisesti kiistanalaisena. Kaikilla edellä mainituilla estämisen tavoilla on sama päämäärä eli estää oman maan kansalaisten rahapelaaminen luvattomilla sivustoilla, mutta niiden toimintamekanismeissa on eroa esimerkiksi niiden tarkkuudessa. Verkkosivustojen estämistä käyttävät jäsenmaat listasivat keskeisiä hyötyjä estämisestä. Näitä olivat etenkin varoitustekstit sekä tietoliikenneanalyysi. Varoitusteksti tarkoittaa esimerkiksi DNS-blokkauksen mahdollistamaa, luvattomien rahapeliyhtiöiden aloitussivulle asetettavaa varoitustekstiä, jolla kuluttajia voidaan informoida kyseisen sivuston luvattomuudesta ja ohjata heidät luvanvaraisille rahapelisivustoille. Estämisen tuottaman tietoliikenneanalyysin todettiin sen sijaan olevan erinomainen informaatiotyökalu sääntelijöille, sillä analyysi paljastaa esimerkiksi sen, miltä sivustolta käyttäjä saapui luvattomalle rahapelisivustolle, mitä hakusanoja käyttäjä käytti ennen päätymistään sivustolle sekä mille sivustolle käyttäjä meni estetyn sivuston aloitussivulla olevan varoitustekstin

⁴⁰ Com 2012, 596 ss. ja 6 ss.

⁴¹ Raijas – Pirilä 2019, 13.

⁴² Com 2012, 596 ss. ja 6 ss.

⁴³ Hörnler — Littler 2019, 48.

lukemisen jälkeen. Verkkosivustojen estämistä käyttävät jäsenvaltiot korostivat, että toimiakseen kunnolla, estämisen tulee olla jatkuva prosessi, sillä niitä koitetaan jatkuvasti kiertää esimerkiksi uusilla verkkotunnuksilla sekä uudelleenohjaamalla verkkoliikennettä. Estämistä käyttävät jäsenvaltiot myönsivät, että estoista huolimatta osa pelaajista menee pelaamaan luvattomille sivustoille, mutta arvioivat, että valtaosa pelaajista ei joko jaksakaan nähdä sen edellyttämää vaivaa tai ei muutoin kykene siihen. Tutkimuksia siitä, kuinka paljon pelaajat todellisuudessa kiertävät asetettuja estoja on vähän.⁴⁴

Maksuliikenteen estäminen ja häirintä eivät ole Euroopassa yhtä laajasti käytössä kuin verkkosivustojen estotoimenpiteet. Komission raportissa korostetaan, että maksuliikenteen estäminen tulee erottaa maksuliikenteen häirinnästä. Blokkaukset estävät transaktion kesken sen prosessoinnin, kun taas maksuliikenteen häirintä tarkoittaa informaali- tai formaali- toimenpiteiden käyttämistä sellaisia kotimaisia tai ulkomaisia maksupalvelun tarjoajia vastaan, joiden tiedetään välittävän transaktioita kyseisessä valtiossa luvatta toimiville rahapeliyhtiöille. Seitsemän jäsenmaata ilmoitti toteuttavansa maksujen blokkauksia, mutta blokkauksen käyttö on sitä käyttävien jäsenmaiden kesken erittäin harvinaista. Maksujen estäminen saattaa aiheuttaa juridisia ongelmia tilanteissa, joissa luvaton pelintarjoaja sijaitsee eri lain alla toimivassa maassa, jolloin välitön oman maan lain täytäntöönpano voi olla haastavaa. Kryptovaluuttojen ja digitaalisten lompakoiden katsotaan syövän rahansiirron estoja vaikuttavuutta. 16 jäsenmaata on ryhtynyt maksuliikenteen estotoimenpiteisiin sellaisia maksupalvelujen tarjoajia vastaan, jotka tarjoavat maksupalveluita kyseisessä maassa laittomasti toimivien rahapeliyhtiöiden ja kyseisen maan kansalaisten välillä.⁴⁵

6 Ruotsin rahapelimonopoli

Ruotsissa rahapelimonopoli purettiin 1.1.2019. Tätä ennen Ruotsissa oli ehditty purkaa monta muuta valtion monopolia, esimerkiksi apteekkitoiminnassa ja rautatieliikenteessä. Ruotsin rahapelimonopolilla on pitkä historia. Vuonna 1934 AB Tipstjänst perustettiin, kun silloinen valtion johto päätti, että rahapelejä tulee järjestää hallitummin ja kuluttajalle turvallisemmin. Rahapeleillä haluttiin myös kerätä valtiolle varoja. Ruotsin arpajaislaki jätti kuitenkin, voimakkaasti rajoitettua, tilaa kaupallisille rahapelijärjestöille. Luvat rahapelitoiminnalle tuli

⁴⁴ Hörnler – Littler 2019, 50–53.

⁴⁵ Ibid.

hakea arpajaistarkistusvirastosta, mutta vedot ja voitot oli ankarasti rajoitettu. Ennen vuotta 2019 noin 50 yrityksellä oli lupa järjestää yksityisiä rahapelejä.⁴⁶

Ruotsin rahapelimonopolin purkamisen keskeisin syy oli verkkoyhteisössä tapahtunut valtion yhtiöiden markkina-aseman menetys ulkomaisille peliyhtiöille, sillä monopoliyritykset eivät pystyneet tarjoamaan kilpailukykyistä pelivalikoimaa.⁴⁷ Vuonna 2017 yli 50 % Ruotsin rahapelien markkinaosuudesta kuului lisenssittömille rahapeliyhtiöille. Ruotsin rahapelimonopolia heikentäneet yhtiöt sijaitsivat useimmiten Maltalla ja Gibraltarilla, joten niillä on oikeus tarjota palveluitaan Euroopan unionin rajojen sisällä, mutta ne eivät voineet toimia Ruotsin monopolijärjestelmän piirissä. Toinen syy lisenssijärjestelmän purkuun oli, se että Ruotsin sen aikainen rahapelimonopoli ei ollut EU-lainsäädännön mukainen ja vaihtoehtona oli tiukentaa monopolia tai siirtyä lisenssijärjestelmään.⁴⁸ Lisenssijärjestelmän uskotaan tuovan paremmat edellytykset rahapelihaittojen ehkäisyyn ja parempaan kuluttajainsuojaan. Lisenssin saaminen edellyttää rahapeliyhtiöltä sitoutumista vastuullisuustoimenpiteisiin bonustenjaossa, asiakasrekisteröinnissä ja pelien rajoittamisessa. Uudistuksen tavoitteena on saada ulkomaiset rahapeliyritykset, jotka toimivat verkossa, liittymään Ruotsin lisenssijärjestelmään. Ulkomaiset peliyhtiöt olivat verovapaita Ruotsissa, joten pelilisenssien käyttöönotto takaisi myös verotulojen saamisen. Nykyisin sääntelemättömien verkkoyritysten ehdotettu yhtiövero on 18 %. Ne pelialan yritykset, joille ei myönnetä lisenssiä, asetetaan syytteeseen, jos ne jatkavat toimintaansa Ruotsin rahapelimarkkinoilla.⁴⁹

6.1 Rahapelien valvonta Ruotsissa

Spelinspektionen vastaa rahapelien sääntelystä Ruotsissa, ja sillä on täysi vastuu Ruotsin rahapelitoiminnan järjestämisen valvonnasta. Spelinspektionille kuuluu rahapelilisenssien myöntäminen ja lisenssiehtojen täyttymisen valvominen, rahapeliyritysten datan keräämisestä ja raportoinnista, sakkojen sekä rangaistusten toimeenpanemisesta sekä pelimarkkinoiden kehityksen tiedottamisesta Ruotsin hallitukselle. Spelinspektionilla on valta asettaa lisenssiehtoja rikkoville rahapeliyhtiöille tuntevia sakkoja ja törkeissä rikkomuksissa peruuttaa lisenssi kokonaan.⁵⁰

Lisenssimaksut hinnoitellaan pelityypeittäin ja yhden pelityypin tarjoamiseen edellytetty lisenssi voi maksaa kymmeniä tuhansia. Yhdellä toimijalla voi olla useampi lisenssi.

⁴⁶ Spelmonopolet.se 2018, Ger dig heltäckande information om det gamla svenska spelmonopolet från förr och effekterna av spelregleringen som gäller sedan 1: a januari 2019.

⁴⁷ Raijas – Pirilä 2019, 31.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Spelmonopolet.se 2018, Ger dig heltäckande information om det gamla svenska spelmonopolet från förr och effekterna av spelregleringen som gäller sedan 1: a januari 2019.

⁵⁰ Spelinspektionen.se 2020, Without legal permission.

Lisenssit myönnetään usein viideksi vuodeksi, mutta on myös olemassa yhden ja kahden vuoden lisenssejä.⁵¹ Ruotsissa on kuusi lisenssityyppiä, yleishyödylliset pelit, kaupalliset nettipelit, vedonlyönti, kaupalliset pelit kivijalassa, kansainväliset pelit laivaliikenteessä ja valtiolliset pelit. Svenska Spel on ainoa toimija, joka voi saada valtion pelilisenssin kasinopeleihin, automaattipeleihin ja tietyntyyppisiin arvontapeleihin. Svenska Spel jaettiin lisenssijärjestelmän myötä liiketoiminnallisesti kolmeen osaan, ja se toimeenpanee rahapelejä usean eri lisenssin alaisuudessa. Yksi osa Svenska Spelistä kilpailee verkossa kaupallisten rahapeliyhtiöiden kanssa, toinen osa, toimeenpanee arpajaisia valtion alaisen lisenssin alaisuudessa kilpaillen voittoa tavoittelemattomia järjestöjä vastaan. Valtion lisenssin alla toimivista peleistä syntyvät tuotot jaetaan edelleen yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Kolmas Svenska Spelin liiketoiminnallinen osa keskittyy rahapelien tarjoamiseen kivijalkaympäristössä.⁵² Yleishyödyllisiin tarkoituksiin tarkoitettuihin arpajaispeleihin lisenssin voi saada ainoastaan voittoa tavoittelematon yhdistys tai uskonnolliselle yhteisölle rekisteröity yhdistys. Muita lisenssejä voi hakea mikä tahansa toimija.⁵³

6.2 Ruotsin tapa estää laitton rahapelaaminen

Laittomasti verkossa toimiviin rahapelipalveluihin kohdistettuja estotoimia on pidetty Ruotsissa poliittisesti kiistanalaisena, eikä Ruotsin uudessa rahapelilaisissa ole niitä koskevia säännöksiä. Ruotsin uusi rahapelilaki sisältää säädöksiä varoitusteksteistä sekä maksublokkauksista. Vuoden 2019 alusta Spelinspektionen on voinut hakemuksesta esittää maksupalvelujen tarjoajilta toimia rahansiirtojen estämiseen joko pelaajalle luvattoman yhtiön toimesta maksettaviin voittoihin tai pelaajan luvattomalle yhtiölle tallettamiin rahasummiin. Ruotsissa maksamiseen liittyvät estotoimet perustuvat elinkeinoharjoittajien kategorisiin tunnuskoodeihin ja tilinumeroihin. Maksupalveluntarjoajat eivät Ruotsissa esimerkiksi saa hyväksyä sellaista maksutapahtumaa, joka liittyy rahapelaamista koskevaan toimialakoodiin ja kohdistuu sellaiselle rahapeliyhtiölle, jolla ei ole ruotsalaista pelilisenssiä. Spelinspektionenin tulee tiedottaa maksupalveluntarjoajia aktiivisista lisenssinhaltijoista. Mikäli maksupalveluntarjoaja laiminlyö velvollisuutta estää maksuliikenne luvattomille toimijoille, siitä voi seurata sakko-rangaistus. Spelinspektionen ei voi asettaa blokkauksia vaan laittaa Ruotsin hallinto-oikeudelle hakemuksen maksuestojen asettamisesta.⁵⁴ Kiireellisissä tapauksissa hallinto-oikeus ratkaisee, onko perusteita estää.⁵⁵

⁵¹ Rajjas – Piriä, 2019, 31.

⁵² Svenskaspel.se 2020, Bolagsstyrning.

⁵³ Rajjas – Piriä 2019, 34.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Iclg.com 2020, Gambling laws and regulations.

6.3 Rahapelimonopolin purkamisen vaikutukset

Ruotsin rahapelimonopolin purkamisen vaikutuksista ei ole tehty tutkimusta. Ylen uutiset ovat julkaisseet artikkelin, josta on hyötyä monopolin tarpeellisuuden tarkastelussa. Artikkelin mukaan Ruotsin viranomaiset yllättyivät, kuinka moni peliyhtiö sai lisenssin alkuvuodesta 2019. Valtion uuden peliveron tuotto ylitti odotukset kaksinkertaisesti. Puolen vuoden aikana valtio keräsi peliveroa 1,8 miljardia kruunua eli noin 170 miljoonaa euroa. Summa vastaa koko vuodelle arvioitua verokertymää, maan verovirastosta vahvistetaan STT:lle. Osa verotuotoista tulee yhtiöiltä, jotka eivät aikaisemmin maksaneet veroja Ruotsiin, sillä peliyhtiöt toimivat usein esimerkiksi veroparatiiseissa. Iso veronmaksaja on edelleen Svenska Spel, jonka valtiolle ja yleishyödyllisiin tarkoituksiin osoitettavaa tulosta vero osin pienentää. Verotuotot eivät ole olleet uudistuksen ainoa hyvä asia. Toimilupien avulla yhtiöt saatiin sääntelyn ja valvonnan piiriin. Viranomaisille on myös annettu tehokkaita työkaluja toiminnan ohjaamiseen. Yksittäisten seuraamusmaksujen suuruus on ollut muutamia miljoonia kruunuja. Ruotsin arpajaisvaltuusto pitää uutta Spelpaus.se -järjestelmää yhtenä tärkeimmistä uudistuksen tuomista asioista. Kymmenet tuhannet ruotsalaiset pelaajat ovat rajoittaneet sen avulla pelaamistaan. Yhtiöiden tulee ennen pelien tarjoamista vahvistaa pelaajan henkilöllisyys, ilman lisenssijärjestelmää tämä ei olisi ollut mahdollista. Arpajaisvaltuusto arvioi, että sulkujärjestelmä voi leikata yhtiöiden tuottoja, sillä suurpelaajat tuovat suurimman osan rahasta. Uudistus toi mukanaan myös työkaluja luvattomien pelisivustojen toiminnan rajoittamiseen. Viranomaisilla on mahdollisuus esimerkiksi kieltää maksujenvälittäjiä toimittamasta maksuja Ruotsista vailla toimilupaa oleville sivustoille. Luvattomien peliyhteyksien mainontaan Ruotsissa voidaan lisäksi puuttua aiempaa kovemmilla keinoilla. Sanktioita voidaan kohdistaa myös mainoksia julkaisevaan mediaan.⁵⁶

6.4 Tulisiko Suomen siirtyä Ruotsin malliin?

Suomen poliittinen kenttä on reagoinut kielteisesti Ruotsin rahapelijärjestelmän omaksumisesta. Sirpa Paatero on todennut, että Ruotsin malli ei ole missään tapauksessa sopiva Suomelle, sillä ulkomaalaiset peliyhtiöt eivät hallitse Suomen rahapelimarkkinoita. Suomen tulisi pyrkiä siihen, ettei ulkomaalaiset peliyhtiöt pakota Suomea vaihtamaan lisenssijärjestelmään. Ruotsin uusi lisenssijärjestelmä on saanut myös kritiikkiä. Ruotsin arpajaishallinto on myöntänyt, että ulkomaalaisten peliyhtiöiden markkinointi on ollut liian päällekkäystä. Mainostulvaa on kuitenkin pidetty väliaikaisena ilmiönä, sillä peliyhtiöt pyrkivät valloittamaan uuden markkina-alueen. Lisenssijärjestelmää siirtymisessä tulee myös huomioida, että Ruotsin ja Suomen pelimarkkinat eivät ole vertailukelpoisia.⁵⁷

⁵⁶ Yle.fi 2020, Ruotsissa rahapelimonopolin purku toi suuret verotulot ja häiritsevät mainokset.

⁵⁷ Ibid.

6.5 Rahapeliongelmat Ruotsissa

Rahapeliongelmat ovat kasvaneet Ruotsissa. Ruotsin kansanterveysviraston uudet luvut osoittavat rahapeliongelmiin kaksinkertaistuneen 2008-2018 välisenä aikana. Hieman yli kymmenen vuotta sitten melkein 24 000 ruotsalaisella oli rahapeliongelma, nykyään luku on 45 000. Kansanterveysviraston uusien tilastojen mukaan noin neljällä prosentilla 16-87-vuotiaista väestöstä on ongelmia rahapelaamisen kanssa. Kasvu on suurinta naisten keskuudessa, joiden osuus ryhmästä on nyt 64 %, vuonna 2015 se oli 18 %. Peliteollisuuden laajentumista on pidetty osasyynä rahapeliongelmiin kasvussa. Pelit ovat entistä helpommin saavutettavissa puhelimien ja sovellusten tekniikan kehittämisen kautta.⁵⁸

7 Norjan rahapelimonopoli

Norjan suuri rahapeliongelmaisten määrä sai Norjan hallinnon siirtymään rahapelimonopoliin vuonna 2003. Vuonna 2008 Norjan rahapelimonopoli astui voimaan. Norjassa on kaksi valtion omistamaa yritystä, jotka saavat järjestää rahapelejä, Norsk Tipping As ja Norsk Rikstoto.⁵⁹ Norsk Tippingillä on yksinoikeus kaikkeen rahapelitoimintaan, kuten peliautomaatit ja urheiluviedonlyönti, ja Norsk Rikstotolla on yksinoikeus hevosurheiluviedonlyöntiin. Norsk Tippingin tuotoista 85 % menee valtion budjettiin ja 15 % yleishyödyllisille järjestöille. Valtion osuudesta osa annetaan rahapeliongelmiin vastaiseen työhön ja loput urheilun, kulttuurin ja humanitääristä työtä tekeville järjestöille. Vuonna 2015 Norjassa selvitettiin, olisiko kannettavampaa siirtyä lisenssijärjestelmään. Selvityksessä tuli ilmi, että yksinoikeusjärjestelmä on paras vaihtoehto rahapelien haittojen ehkäisyyn ja valtion tulojen kannalta.⁶⁰

7.1 Norjalainen rahapelisääntely

Norjan kulttuuriministeriö vastaa rahapelilainsäädännöstä sekä sen mahdollisista muuttamisesta.⁶¹ Rahapelien sääntelyn valvonnasta on vastuussa valtion alaisuudessa toimiva Lotteri- og stiftelsestilsynet, jonka toimintaa Norjan kulttuuriministeriö ohjaa vuosittain rahanjakosopimuksen kautta. Lotteri- og stiftelsestilsynet on vastuussa Norsk Tippingin sekä Norsk Rikstoton pelien valvonnan ja hallinnan lisäksi markkinoiden valvonnasta, luvattomien rahapelien, arpajaislain toteutumisen valvonnasta, kirjanpidosta, bingosektorista sekä kaikesta muusta ruohonjuuritason rahapelivalvonnasta.⁶² Kivijalkakasinotoiminta ei ole Norjassa laillista, joten

⁵⁸ Svt.se 2019, Ny statistik: Antalet spelmissbrukare har nästan fördubblats på 10 år.

⁶⁰ Iclg.com 2020, Gambling laws and regulations.

⁶¹ Lottstift.no 2020, Lotteri- Og stiftelsestilsynet.

⁶¹ Lottstift.no 2020, Gaming in Norway.

⁶² Lottstift.no 2020, Lotteri- Og stiftelsestilsynet.

Norjassa ei ole kasinoita. Pokerin pelaaminen rahasta oli Norjassa kiellettyä vuoteen 2014 asti. Nykyään hyväntekeväisyysjärjestöt voivat hakea lupaa kansallisen pokerimestaruuskilpailun järjestämiseen kolmeksi vuodeksi kerrallaan.⁶³ Yksityinen pokerinpelaaminen oli laitonta, mutta sekin sallittiin muutamilla ehdoilla. Korkeintaan kymmenen saa osallistua peliin ja panos ei saanut ylittää 1000 Norjan kruunua. Osallistujilta edellytetään toistensa tuntemista ja peli ei saa olla ammattitaitoista tai järjestäytynyttä.⁶⁴

Vuonna 2018 ulkomaille suuntautuva pelaaminen hallitsee 18 % Norjan rahapelimarkkinoista.⁶⁵ Luvattomien rahapeliyhtiöiden pelien kuluttamista ei ole kriminalisoitu, mutta norjalaiset pankit eivät saa siirtää rahaa luvattomille rahapeliyrityksien tileille.⁶⁶ Norjassa on myös asetettu laki maksuestoihin verkkoympäristön luvattomia toimijoita varten. Sen avulla pyritään estämään maksupalvelujen tuottajia toimittamasta maksuja luvatta Norjassa toimiville rahapeliyhtiöille. Maksujen estäminen perustuu yhtiöiden tilinumeroihin. Lainsäädäntöä aiotaan päivittää siten, että se on jatkossa mahdollista asettaa myös rahapeliyhtiön nimen perusteella. Lotteri- og stiftelsestilsynetilla on valtuudet asettaa maksuestoja.⁶⁷

7.2 Rahapeliongelmat Norjassa

16.1.2019 Xinhua uutisoi 16.1.2019, että Norjassa on 120000 rahapeliongelmaista, kun ei oteta huomioon sivullisia uhreja. Media on peräänkuuluttanut ankarampaa pelimarkkinoiden hallitsemista. Tämä tarkoittaisi Ruotsin mallin omaksumista, lisenssijärjestelmää, jossa ulkomaalaisten peliyhtiöiden tulee tehdä yhteistyötä valtionyhtiön kanssa rahapelihaittojen vähentämisessä. Muutosta on perusteltu sillä, että 50 % Norjan verkkorahapelimarkkinoista kuuluu ulkomaalaisille peliyhtiöille.⁶⁸

Norjassa haitalliseen pelikäyttäytymiseen puututaan interventioitoimenpiteillä. Ongelmapelelaajaa tavoitellaan ennakoivilla puheluilla, kirjeillä, sähköposteilla tai tekstiviesteillä.⁶⁹ Ennakoivat puhelinoimitukset soitetaan pelaajille, joiden rahapelikäyttäytyminen on muuttunut riskialttiiksi. Puhelun tarkoituksena on kertoa pelaajan kulutuksesta kuluneen vuoden aikana sekä pelaamisen rajoittamiseen soveltuvista toimenpiteistä. Tilanteessa, jossa pelaaja haluaa omasta tahdosta vähentää pelaamistaan, hänen kanssaan sovitaan rajoittamistoimenpiteistä. Jos keskustelussa ilmenee, että pelaajalla on rahapeliongelmaa, tarjotaan apua ja hoitopalveluita. Ennen ennakoivien puhelinoimittojen käyttöönottoa huolena oli, että yhteydenotot

⁶³ Raijas – Pirilä 2019, 37.

⁶⁴ Lottstift.no 2020, Gaming in Norway.

⁶⁵ Norsk-tipping.no 2018, Spillmarkedet.

⁶⁶ Raijas – Pirilä 2019, 37.

⁶⁷ Iclg.com 2020, Gambling laws and regulations.

⁶⁸ Xinhuanet.com 2019, Regulated gambling urged in Norway with over 120,000 addicted gamers.

⁶⁹ KKV.fi 38.

ajaisivat pelaajia laittomille rahapelisivustoille. Asiakastutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että asiakkaat ovat pääosin lopettaneet pelaamisen tai vähentäneet luvattomien pelintarjoajien pelien pelaamista.⁷⁰ Ruotsin Svenska Spel soittaa myös pelaajilleen. Tanskassa perustettiin vuoden 2019 alussa itsenäisen neuvontapuhelimen StopSpillet, josta saa neuvoja pakonomaisen pelaamisen hallintaan, tietoa hoitomahdollisuuksista ja pelitilin sulkujärjestelmästä.⁷¹

8 Tanskan lisenssijärjestelmä

Tanskassa arpajaisten, kasinotoiminnan sekä vedonlyönti- ja totopelien järjestäminen on toimiluvanvaraista. Tanska on luopunut valtion monopolijärjestelmästä ja otti vuoden 2012 alussa käyttöön verkkovedonlyöntiä koskevan toimilupajärjestelmän. Monopolin kiertämisen, verotulojen menetyksen ja laittomaksi katsotun toiminnan valvonnan puutteen vuoksi Tanskan hallitus ehdotti vuonna 2009 markkinoiden vapauttamista verkossa. Tanska katsoi, että se oli ainoa tapa saada pelaajat ja online-toiminnan harjoittajat riittävän valvonnan piiriin. Rahapelien tarjoaminen yleisölle ilman lupaa on Tanskassa kiellettyä. Tanskan valtion 80 prosenttisesti omistamalla Danske Spil A/S:llä on ollut monopoli näiden pelien järjestämiseen. Luvanvarainen oikeus arpajaispelien toimeenpanemiseen on ollut myös erällä yleishyödyllisillä yhteisöillä. Tanskan lain mukaan muille toimijoille ei aiemmin ole voitu myöntää lupaa sellaisten rahapelien toimeenpanemiseen Tanskassa, joille Danske Spilillä on lupa. Luvanvaraisuus koskee myös internetin kautta tarjottavia pelejä, vaikka palveluntarjoaja ei toimitakaan Tanskasta käsin. Palvelu katsotaan tarjotuksi Tanskassa, jos pelien voidaan arvioida olevan suunnattu Tanskan markkinoille esimerkiksi markkinointitoimenpiteiden, sivustojen kielen tai pelivalikoiman perusteella. Raha-automaattipelimarkkinat sen sijaan toimivat Tanskassa vapaan kilpailun periaatteella.⁷²

8.1 Tanskalainen rahapelisäätely

Keskeiset rahapelimarkkinoita koskevat säädökset Tanskassa ovat veikkauslaki Lov om visse spil, lotterier og væddemål ja peli- ja vedonlyöntimarkkinoita sääntelevä arpajaislaki, lov om klasselotterier, joka sääntelee arpajaisia ja arpajaisia järjestävää Klasselotteriet-peliyhtiötä. Uusin verkkopelaamista sääntelevä laki, Lov om spil, astui voimaan tammikuussa 2012. Se loi uuden online-pelejä koskevan toimilupaperusteisen järjestelmän Tanskaan. Lakimuutoksen jälkeen rahapelitoiminta on sallittua toimiluvanhaltijoille, eikä pelilisenssien määrää ole lailla rajoitettu. Uusi laki sallii vain lisensoitujen toiminnanharjoittajien mainostaa pelejä, mikä

⁷⁰ Rajjas – Pirilä 2019, 38.

⁷¹ Spillmyndighet 2018, 16-18.

⁷² Alkio 2015, 154-155.

estää tehokkaasti laitonta pelitoimintaa. Laittomia mainoksia julkaisevat mediat ovat vastuussa rikkomuksista. EU:n komissio on nimenomaisesti todennut vuoden 2012 alusta voimaan tulleen uuden rahapelilainsäädännön yhteensopivaksi EU-lainsäädännön kanssa. Tanskassa on kuitenkin käynnissä kiista rahapelien verotuksesta peliyhtiöiden vaatiessa alhaisempaa verokantaa. Euroopan komission kilpailupääosaston valtioneuvostoyksikkö ja EU:n ensimmäisen asteen tuomioistuin ovat kuitenkin hyväksyneet Tanskan veromallin, joka erottelee verokannat sen mukaan, tarjotaanko pelipalveluja sähköisissä vai fyysisissä kasinoissa.⁷³

8.2 Rahapeliongelmat Tanskassa

Vuonna 2016 0.2 prosenttia Tanskan väestöstä kärsi rahapeliongelmaista ja 4.4 prosenttia väestöstä kuului riskiryhmiin.⁷⁴ Tanska on edelläkävijä, mitä tulee rahapeliongelmiin ajautuneen kansalaisen auttamiseen. Danske Spil on sitoutunut vastuulliseen rahapelitoimintaan, jolla pyritään hallitsemaan pelitarjontaa ja tarjoamaan rahapelaamiseen turvallinen ympäristö. Vuonna 2005 Danske Spil perusti sisäisen eettisen komitean valvomaan ja arvioimaan yrityksen toimintaa, kuten ikärajojen, pelirajoitusten ja mainonnan sopivuutta. Se tarjoaa myös apua asiakkailleen avoimen puhelinlinjan kautta. Tanskassa on tarjottu yksityisesti järjestettyä mutta valtion rahoittamaa hoitoa ongelmapelaajille pidempään kuin muissa Pohjoismaissa.⁷⁵ Peliriippuvuudesta kärsiviä auttaa muun muassa siihen erikoistunut keskus Center for Ludomani. Vuonna 2013 tanskan hallitus myönsi ensimmäisen kerran varoja ongelmapelaamisen estämiseen, tutkimiseen ja hoitamiseen. Summa oli noin 33 miljoonaa tanskan kruunua. Aiemmin varat on kohdistettu vain ongelmapelaamisen hoitoon ja tutkimukseen. Pelaajilla on mahdollisuus ilmoittautua rekisteriin, joka estää pelaamisen. ROFUS-niminen rekisteri estää pelaajaa käyttämästä lisensoituja palveluita. Siihen voi rekisteröityä 1, 3 tai 6 kuukaudeksi tai pysyvästi.⁷⁶

9 Ahvenanmaan erityisasema

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on autonominen itsehallinto. Arpajaislainsäädäntö kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain viidennen luvun 18§ nojalla maakunnan omaan lainsäädäntövaltaan. Rahapelien toimeenpanosta Ahvenanmaalla säädetään maakunnan arpajaislailla *landskapslag om lotterier 1966:10*. Ahvenanmaan maakunnassa rahapelien toimeenpanosta vastaa PAF, Ålands Penningautomatförening, jolle maakunnan hallitus on myöntänyt yksinoikeuden peliautomaattien pitämiseen, kasinotoimintaan sekä

⁷³ Ibid. 156-157.

⁷⁴ Glenn – Harrison ym. 2016, 1.

⁷⁵ Alkio 2015, 157-158.

⁷⁶ Hansen 2016, 95.

vedonlyöntipelien järjestämiseen. PAF toimeenpanee rahapelejä myös Itämeren matkustajalaivoilla, joiden kotisatama on Ahvenanmaan maakunnassa. PAF:n toiminnan valvonnasta vastaa Ahvenanmaan maakuntahallitus.⁷⁷ Riippumaton tuotonjakokomitea jakaa kaiken PAF:n ylimäärän ahvenanmaalaisille yleishyödyllisille yhdistyksille ja hyväntekeväisyysjärjestöille.⁷⁸

Ahvenanmaan itsehallinnollinen aseman takia vuonna 1966 perustettu PAF on erityisasemassa Suomen rahapelimarkkinoilla. Se ei kuulu arpajaislailla säänneltyyn rahapelimonopoliin, eikä sillä sen takia ole oikeutta järjestää Suomen arpajaislain mukaista rahapelitoimintaa.⁷⁹ Arpajaislain mukaan PAF ei voi ulottaa toimintaansa Manner-Suomeen, mutta PAF on vaikuttanut suomalaiseen rahapelilainsäädännön kehitykseen 1990-luvun lopulta lähtien. Ahvenanmaan maakuntahallitus antoi vuonna 1996 PAF:illa luvan harjoittaa rahapelitoimintaa verkossa, ja vuonna 2001 yli 30000 mannersuomalaista oli rekisteröitynyt PAF:n internet-rahapelipalveluun. Tämä johti rikosoikeudenkäyntiin, jossa eräitä PAF:n johtohenkilöitä syytettiin arpajaislain rikkomisesta. Korkein oikeus tuomitsi PAF:n johtokuntaan kuuluvia päiväsakkoihin.⁸⁰

10 Maltan vaihtoehto

Malta oli yksi ensimmäisistä Euroopan valtiosta, joka vapautti verkkouhkapelit. Maltalla lähes kaikkien rahapeliyritysten toiminta on suuntautunut ulkomaille, ja se on aiheuttanut ongelmia muiden EU-maiden rahapelien sääntelyssä. Maltan hallinto pyrkii tekemään Maltasta mahdollisimman houkuttelevan rahapeliyrityksille. Rahapelilisenssiä pystyy hakemaan mille tahansa verkkorahapelille, joka noudattaa Lottery and Gaming Authorityn sääntelyä. Lisenssiluokkia on neljä ja lisenssinhaltijat maksavat yhtiö- ja peliveroa. Peliyritysten johtohenkilöt voivat hakea tuloveroprosentin vähennystä. Voidakseen hakea tuloveroprosentin vähennystä, tulee henkilön asua Maltalla, työskennellä LGA:n lisensoimassa yrityksessä ja tienata vuodessa vähintään 75000 € bruttotulot. Verovähennyksillä Malta pyrkii helpottamaan rahapeliyritysten toimintaa ja samalla hankkia pätevää työvoimaa Maltalle, joten rahapelialalla on suuri merkitys Maltan taloudelle.⁸¹ Ongelmapelaamista ehkäisyä varten LGA on luonut järjestelmän, jossa pelaaja antaa itselleen peruuttamattoman porttikiellon LGA:n hallitsemiin verkkopeleihin.⁸²

Pelialan osuus Maltan kansantuotteesta oli vuoden 2016 alkupuoliskolla 12 prosenttia, noin miljardi euroa. Rahapeliala työllistää 6000 maltalaista. Välilliset vaikutukset mukaan lukien,

⁷⁷ HE 132/2016, 40.

⁷⁸ Alkio 2015, 32-33.

⁷⁹ Ibid. 32-33.

⁸⁰ KKO 2005:27.

⁸¹ Williams - Wood ym. 2012, 284–285.

⁸² Alkio 2015, 199.

ulkomaille suunnattujen nettipelien osuus Maltan taloudesta on vielä suurempi. Peliala on tullut osaksi Maltan elinkeinoelämää. Rahapeliala pystyy maksamaan parempia palkkoja kuin muut Maltan elinkeinot.⁸³

11 Veikkaus

Veikkaus aloitti toimintansa 1940-luvulla nimellä Oy Tippaustoimisto Ab. Nykyään Veikkaus on täysin valtion omistuksessa oleva osakeyhtiö, jolle on myönnetty arpajaislain 11§ mukaan yksinoikeus toimeenpanna veikkaus- ja vedonlyöntipelejä sekä raha-arpajaisia. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa Veikkauksen omistajaohjauksesta ja tuottojen jakamisesta edunsaajille. Veikkauksen tuottojen jakaminen tapahtuu raha-arpajaisten ja vedonlyönnin tuottojen käyttämisestä annetun lain (1054/2001, jakosuhdelaki) 1§ määrittelemällä tavalla. Keskeisimmät Veikkauksen toimintaa ohjaavat säädökset ovat arpajaislaki (1047/2001), arpajaisverolaki (552/1992) ja sisäasianministeriön asetus Veikkaus Oy:n rahapelien pelisäännöistä (2027/2011).⁸⁴

11.1 Veikkauksen omistajaohjaus

Rahapelaamisen valvonta on Suomessa jaettu 11 eri toimijalle, eduskunnalle, valtioneuvostolle, valtioneuvoston kanslialle, sisäministeriölle, poliisihallitukselle ja sosiaali- ja terveysministeriölle. Hallintoneuvosto valvoo Veikkauksen toimintaa, vaikka hallintoneuvosto on luopunut pääosin muiden valtionyhtiöiden valvonnasta.⁸⁵

Suomen rahapelipolitiikasta päättävät eduskunta ja valtioneuvosto. Hallitusohjelmassa linjataan Suomen rahapelipolitiikka. Arpajaislaki on Rahapelaamisen toimeenpanon kannalta keskeisin laki. Valtiovarainministeriön tehtävänä on valmistella eduskunnalle esitys valtion talousarvioksi, valmisteluun osallistuvat edunsaajaministeriöt ja päättävät omalla toimialallaan Veikkauksen rahapelitoiminnan tuotosta jaettavien avustusten ja valtionosuuksien myöntämisestä.⁸⁶ Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvat keskeisimmät rahapelipoliittiset päätökset ja sen asetuksella säädetään rahapelien toimeenpanosta, rahapeliyhtiön tuoton tilittämisestä, pelaajille maksettavista voitto-osuuksista, voittojen pyöristämisestä sekä raha-automaattien, kasinopelien ja erityisten pelisalien lukumääristä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista. Valtioneuvoston kanslia vastaa opetus- ja kulttuuriministeriön alaisesta Veikkauksen omistajaohjauksesta.

⁸³ Yle.fi 2017, Malta jäi pelikoukkuun.

⁸⁴ Alkio 2015, 29-30.

⁸⁵ VTV.fi 2019, Veikkaukseen liittyviä kysymyksiä ja vastauksia.

⁸⁶ Järvinen-Tassopoulos 2017, 51-52.

Sisäministeriön tehtävänä on valmistella rahapelipoliittisia linjauksia ja rahapelien toimeenpanoa koskevat valtioneuvoston asetukset. Sisäministeriön asetuksella määritellään rahapelien säännöt, joiden tulee sisältää voitonjakoa ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset, raha-automaattien ja kasinopelien suurimmat sallitut pelipanokset ja voittoja koskevat määräykset. Arpajaisten, veikkauksen, vedonlyönnin ja totopelien sääntöjen tulee sisältää myös arvontaa koskevat määräykset. Arpajaislaki antaa sisäministeriölle valmiudet määrittellä rahapeleille pelihaittojen ehkäisyn kannalta tarkemmat säännöt myös muista pelilaji- tai pelityyppi-kohtaisista ominaisuuksista, kuten pelien nopeudesta.⁸⁷

Poliisihallitus toimii sisäministeriön alaisuudessa. Poliisihallituksen arpajaishallintoon kuuluu yleishallinnon ryhmä, rahapelitoiminnan valvonnan ryhmä, rahankeräys- ja tavara-arpajaistoinnin ryhmä sekä rahapelitoiminnan tietoteknisen valvonnan ryhmä. Poliisihallituksen alla työskentelevä arpajaishallinnon tehtäviin kuuluu rahapelien toimeenpanemisen valtakunnallinen valvonta, pelaajien oikeusturvan takaaminen, väärinkäytösten ja rikosten estäminen sekä rahapeleistä aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämisen valvominen. Poliisihallituksen arpajaishallinto vastaa markkinoinnin valvonnasta sekä rahapelitoiminnan tilastoinnista.⁸⁸

Rahapeliasioiden neuvottelukunta on sisäministeriön alaisuudessa toimiva sääntelyelin. Valtioneuvoston asetus määrittelee neuvottelukunnan tarkat tehtävät sekä kokoonpanon. Neuvottelukunta asetetaan sisäministeriön esityksestä eduskunnan vaalikauden ajaksi. Rahapeliasioiden neuvottelukunnan tärkein tehtävä on seurata ja arvioida arpajaislaissa säädettyjen tavoitteiden toteutumista monopoliasemaan perustuvan rahapelijärjestelmän vahvistamiseksi. Rahapeliasioiden neuvottelukunta koostuu puheenjohtajien lisäksi 24 muusta jäsenestä. Sisäministeriön kansliapäällikkö toimii neuvottelukunnan puheenjohtajana ja varapuheenjohtaja edustaa eduskunnassa edustettuina olevia poliittisia puolueita. Neuvottelukunnan jäsenet edustavat maa- ja metsätalousministeriötä, opetus- ja kulttuuriministeriötä, sisäministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriötä, valtioneuvoston kansliaa, valtiovarainministeriötä, poliisihallitusta, terveyden ja hyvinvoinnin laitosta, eduskunnassa edustettuina olevia poliittisia puolueita ja edunsaajajärjestöjä.⁸⁹

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa rahapelihaittojen tutkimuksesta sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä yhteistyössä terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa. THL seuraa rahapelitoiminnan yhteiskunnallista säätelyä, ehkäisee rahapelaamiseen liittyviä haittoja, vastaa hoitojärjestelmän kehittämisestä sekä tutkii suomalaisten rahapelikäyttäytymistä ja rahapelihaittoja. Rahapelihaittoihin liittyvää tutkimusta tehdään Helsingin yliopiston

⁸⁷ Rajjas – Pirilä 2019, 22.

⁸⁸ Rajjas – Pirilä 2019, 23.

⁸⁹ Ibid. 24-25.

riippuvuuksien, yhteiskunnallisen sääntelyn ja hallinnan tutkimuskeskuksessa sekä alkoholitutkimussäätiön rahoittamissa tutkimushankkeissa.⁹⁰ Sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa toimii arviointiryhmä. Sen työ on osa sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluvaa rahapeleistä aiheutuvien ongelmien seurannan sekä ehkäisyn kokonaistehtävää. Työryhmä koostuu rahapelaamiseen ja rahapelihaittoihin erikoistuneista tutkijoista. Rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien riskien ja haittojen arviointiryhmä arvioi rahapelituotteita, rahapelituotteiden jakelua sekä näiden saatavuuteen vaikuttavia tekijöitä.⁹¹ Työryhmälle kuuluu valmistella sisäministeriölle annettavan rahapelien haittariskejä koskevan lausunnon rahapelien toimeenpanoa koskevissa asioissa ja toteuttaa erityisen haittariskien ennakoarvioinnin haittariskejä koskevan lausunnon valmistelua varten.⁹²

Suomen arpajaislaki määrää, että Veikkaus Oy:n tuotoista 43 prosenttia tulee käyttää terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen, 4 prosenttia hevosurheilun sekä hevoturheilun edistämiseen ja 53 prosenttia tieteen, nuorisotyön, taiteen, urheilun ja liikuntakasvatukseen edistämiseen. Arpajaislaki määrää, että Veikkaus Oy:n jaettavien valtionosuuksien ja avustusten myöntämisestä päättäviä tahoja omilta toimialoiltaan ovat opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö.⁹³ Arpajaislaki myös edellyttää, että Veikkaus Oy:llä on hallintoneuvosto, jonka tehtävä on valvoa, että Veikkaus harjoittaa rahapelitoimintaa arpajaislaissa säädetyllä tavalla sekä tukea yhtiön ja sen sidosryhmien välistä yhteistyötä.⁹⁴ Hallintoneuvostoon kuuluu 28 jäsentä, joista kaksi edustaa Veikkausta. Loput jäsenet edustavat Veikkauksen edunsaajia ja muut poliittisia puolueita.⁹⁵ Hallintoneuvoston tehtäviin kuuluu muun muassa raportoida valtioneuvoston kanslialle rahapelitoiminnan kehityksestä ja niistä toimista, joilla rahapelihaittoja ehkäistään.

Uusin Suomen rahapelaamista valvova elin on Veikkauksen eettinen neuvosto. Eettinen neuvosto on Veikkauksen hallituksen asettama neuvoa-antava asiantuntijaelin, jonka tarkoituksena on tuoda ulkopuolinen näkemys yhtiön hallituksen ja operatiivisen johdon käyttöön rahapelitoiminnasta, erityisesti pelien ja niiden markkinoinnin etiikkaan, pelihaittoihin sekä pelaamisen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin liittyvistä asioista. Neuvosto voi halutessaan tehdä konkreettisia ratkaisuehdotuksia, antaa lausuntoja sekä eettisiä argumentteja rahapelaamiseen liittyviin käytännön kysymyksiin ja rahapelaamisesta käytävään keskusteluun. Se ei anna ratkaisuja yksittäisiin ulkopuolisten tekemiin kysymyksiin tai kanteluihin.⁹⁶

⁹⁰ Järvinen – Tassopoulos 2017, 6.

⁹¹ Raijas – Pirilä 2019, 24-25.

⁹² Finlex.fi 2016, Rahapelien toimeenpanosta.

⁹³ Finlex.fi 2016, Laki arpajaislain muuttamisesta.

⁹⁴ Raijas – Pirilä 2019, 24-25.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Veikkauksen kehittämistoimenpiteet 2019, 6.

11.2 Veikkauksen nykytila

Veikkaus Oy:n vuoden 2019 pelikate oli 1,690 miljardia euroa. Tulos oli 1,009 miljardia euroa. Pelikatteella tarkoitetaan rahapeliyhtiölle jäävää osaa voitonmaksun jälkeen. Tuloksella tarkoitetaan rahamäärää, joka jää jäljelle asiamiespalkkioiden ja muiden kulujen jälkeen. Veikkauksen tulos jaetaan edunsaajaministeriöille.⁹⁷ 58 % pelikatteesta tuloutetaan edunsaajaministeriöille.⁹⁸ Veikkaus maksaa myös 12 % arpajaisveroa ja arvonlisäveroa. Edunsaajaministeriöihin kuuluu muun muassa maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.⁹⁹ Veikkaus maksaa myös jälleenmyyjille myyntipalkkioita ja sijoituskuluja pelipisteiden raha-automaateista.¹⁰⁰

Veikkaus arvioi luvattoman verkkopelaamiseen rahapelimarkkinoiden kokoa konsulttiyhtiön H2 Gambling Capitalin tuottamien arvioiden perusteella. Arvion perusteella Veikkauksen markkinaosuus vuonna 2019 on enää 67 %.¹⁰¹ Veikkaus on vastannut tähän pyrkimällä ohjaamaan ulkomaalaisille sivuille siirtyvää rahapelaamista omille sivuilleen.¹⁰²

11.3 Veikkauksen uusin periaatepäätös ja yhteiskuntavastuu

Sisäministeriö on asettanut arpajaislakia koskevan hankkeen, jonka tavoitteena on vähentää ja ennaltaehkäistä rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja. Lisäksi tavoitteena on selvittää lainsäädännöllisiä keinoja, joilla voidaan tukea Veikkaus Oy:n toimintaedellytyksiä yksinoikeusjärjestelmän vahvistamiseksi. Eriarvoisuuden vähentäminen on keskeinen keino vähentää rahapelihaittoja, sillä pelihaitat ja velkaantuminen kulkevat usein käsi kädessä. Arpajaislain uudistamisella valtioneuvosto pyrkii hillitsemään pelihaittoja sekä varmistamaan rahapelaamisen keskittymistä vastuulliseen ja valvottuun pelitarjontaan.¹⁰³

Veikkaus haluaa tuottaa iloa peleillään ja samalla huolehtia, että pelaaminen pysyy harmittoimana. Veikkaus pitää erityisen hyvää huolta siitä, että alle 18-vuotiaat eivät pelaa Veikkauksen tarjoamia uhkapelejä. Myyntipaikkojen henkilöstö koulutetaan tarkastamaan pelaajien iät ja tarpeen tullen estämään alaikäisen pelaaminen. Veikkaus estää alaikäisten pääsyn pelisaleihin ja Veikkaus.fi -verkkopalveluun. Veikkaus myös valvoo työntekijöiden ikärajaseuranta. Uusia pelejä lanseeratessa Veikkaus tekee vastuullisuusarvioinnin, korkeamman riskin peleissä on asetettu kaikille pelaajille yhteiset rajat. Uudet pelit tarvitsevat sisäministeriön

⁹⁷ Veikkaus Oy:n vuosi- ja vastuullisuusraportti 2019, 48.

⁹⁸ Ibid, 10.

⁹⁹ Ibid, 23.

¹⁰⁰ Veikkaus.fi 2018, Veikkauksen peleillä merkittävä vaikutus kaupan alalle - mahdollistaa palveluita ympäri maan.

¹⁰¹ Kauppalehti.fi 2019, Suomi käy viivytystaistelua - Pelimonopoli murtuu vielä väkisin.

¹⁰² Veikkaus vuosiraportti 2018, 5.

¹⁰³ Intermin.fi 2020, Rahapelilainsäädännöllä ehkäistään rahapelihaittoja.

luvan toimia. Veikkaus kertoo myös avoimesti peliensä säännöt, voittosummat ja kohdetiedot. Vastuullinen asiakkuus -mallin avulla Veikkaus seuraa asiakkaidensa pelikäyttäytymisessä tapahtuvia muutoksia ja sen avulla kohdentaa asiakkaalle personoitua viestintää. Veikkaus rahoittaa peliongelmissa auttavaa Peluuri-palvelua ja tarjoaa tukimateriaalia niille, joiden pelaaminen ei pysy hallinnassa. Veikkaus maksaa vuosittain kaksi miljoonaa euroa sosiaali- ja terveysministeriölle peliongelmiin hoidon kehittämiseen arpajaislain mukaisesti. Veikkauksen asiakkaalle on myös tarjottu keinoja hallita omaa pelaamistaan. Verkkopeleissä ennen rahansiirtoa pelaajan tulee asettaa itselleen rahansiirtorajat vuorokausi- ja kuukausitasolle. Nopea-tempoisille peleille, kuten kasinopelit ja bingo, tulee asettaa tappiorajat. Verkkopalvelu muistuttaa automaattisesti, jos on käyttänyt yli tunnin rahapelien parissa ja asiakas voi itse säätää muistutusaikaa tiheämmäksi. Pelaaja voi asettaa itselleen kiellon tiettyihin peleihin ja estää oman pääsynsä rahapeliautomaateille, joihin tulee tunnistautua Veikkauksella tai pyytää itselleen porttikieltoa pelisaleihin tai Veikkauksen omistamille kasinoille.¹⁰⁴

Veikkauksen yhteiskuntavastuullisen tehtävän ytimeen kuuluu vastuullinen markkinointi. Veikkauksen markkinointiviestinnän tavoitteena on brändin vahvistaminen, peleihin tunnistautumisen edistäminen ja kuluttajan ohjaaminen kotimaiseen ja arpajaislain nojalla harjoitettaviin rahapeleihin. Veikkaus ei kohdistakaan markkinointiaan alaikäisiin eikä mainonnassa ihannoida pelaamista. Veikkaus ei halua markkinoinnillaan antaa sellaista kuvaa, että pelaaminen on täysin riskitöntä tai luoda sellaista mielikuvaa, että runsas pelaaminen kuvattaisiin myönteisessä valossa. Markkinoinnilla halutaan antaa sellainen kuva, että Veikkaus kunnioittaa ihmisten moninaisuutta ja pyrkii palvelemaan asiakkaitaan esteettömästi. Markkinointiyhteistyössä Veikkaus pyrkii toimimaan laillisesti ja yleisesti hyväksytyjen reilun pelin ja rehellisyyden periaatteita. Markkinointiyhteistyökumppaneita valitessa Veikkaus kiinnittää erityisen paljon huomiota yhteistyökumppanin vastuulliseen toimintaan ja maineeseen.¹⁰⁵

12 Rahapelaamisen uhat

Rahapelaaminen on muuttunut arkipäiväiseksi, sillä rahapelejä on saatavilla enemmän kuin koskaan. Kasinot eivät ole suomalaiselle rahapelaajalle tavallisin peliympäristö, vaan eniten pelataan kaupoissa peliautomaateilla ja useimmiten myös internetissä. Rahapelaaminen on hyväksyttyä, sillä pelituotoilla rahoitetaan kulttuuria, liikuntaa ja yhteiskuntaa hyödyttäviä hankkeita.¹⁰⁶ Tilanteessa, jossa rahapelaaminen aiheuttaa haittaa yksilölle, yhteisölle tai yhteiskunnalle on kyse rahapeliongelma- tai rahapelaamisen läheiset kärsivät

¹⁰⁴ Veikkaus.fi 2020, Peliongelmiin ehkäisy.

¹⁰⁵ Veikkaus.fi 2020, Markkinointiviestinnän vastuullisuusperiaatteet.

¹⁰⁶ Alho – Lahti 2015, 7.

rahapelien aiheuttamista ongelmista. Miehillä rahapeliongelmaa esiintyy enemmän kuin naisilla, Suomessa 78 % rahapeliongelmaista on miehiä. Miehet hakevat apua myöhemmin kuin naiset, ja heidän rahapeliongelmansa ovat useimmiten suuremmat.¹⁰⁷

12.1 Rahapeliongelmiin liittyviä käsitteitä

Rahapeliongelmia kuvaavat käsitteet ja luokittelut tekevät haittojen arvioimisesta ja niiden ehkäisystä helpompaa. Rahapelihaitoilla tarkoitetaan rahapeliongelmiin erilaisia kielteisiä seurauksia, esimerkiksi liiallisesta pelaamisesta johtuvat taloudelliset ongelmat. Rahapelihaitat voivat vaikuttaa myös pelaajan läheisiin ja yhteiskuntaan. Rahapelaaminen voi aiheuttaa ongelmia pelaajan mielenterveyteen, häviämisestä johtuva stressi ja ahdistus voivat ajaa pahimmassa tapauksissa itsemurhaan. Rahapelaamisesta on löydetty yhteyksiä päihteiden, kuten alkoholin, nikotiini- ja huumeiden ongelmakäyttöön. Peliongelmaisen sosiaalinen ja taloudellinen hyvinvointi kärsii rahan kulumisen myötä, epätoivoisella hetkellä peliongelmainen saattaa tehdä rikkoa lakia helpottaakseen addiktiotaan. Rahapelaamiseen liittyvä käyttäytyminen voidaan luokitella kolmeen eri kategoriaan, hallittuun pelaamiseen, riskitason pelaamiseen ja ongelmapelaamiseen sekä diagnostisesti määriteltävään rahapeliriippuvuuteen. Kategoriat ovat toisensa poissulkevia, mutta rajat ovat joustavat, ja kategoriasta voi siirtyä toiseen.¹⁰⁸

13 % suomalaisista kuuluu riskitason pelaajiin. Riskipelaaminen on runsasta rahapelaamista, joka ei aiheuta merkittäviä haittoja, mutta se edeltää rahapeliongelman kehittymistä. Kolme pelikertaa viikossa voidaan luokitella runsaana rahapelaamisena ja siten rahapeliongelman kehittymisen riskitekijänä. Rahapelaamisen määrä yhdistyy pelaamiseen liittyvien haittojen määrään väestössä. Mitä enemmän rahapelejä pelataan, sitä enemmän väestössä on rahapeliongelmia. Varhaisen tuen ja avun näkökulmasta riskipelaamisen tunnistaminen on siten merkityksellistä. 1,7 % suomalaisista luokitellaan ongelmapelaajiin. Ongelmapelaaminen on rahapeliriippuvuuden lievempi tila, johon kuitenkin liittyy monia kielteisiä seuraamuksia, kuten fyysisiä ja psyykkisiä terveysongelmia. 1 % suomen kansasta kärsii rahapeliriippuvuudesta. Rahapeliriippuvaisen fyysinen ja henkinen terveys rappeutuu laaja-alaisesti, sosiaaliset suhteet kärsivät ja velkaantuminen on yleistä. Rahapeliriippuvuudelle on määritelty lääketieteelliset diagnostiset kriteerit.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Ibid. 9.

¹⁰⁸ Alho – Lahti 2015, 10-11.

¹⁰⁹ Ibid. 10-15.

12.2 Rahapeliongelma syntyy

Pakenemisen tarve korostuu silloin kun arvioidaan peliongelman syntyyn liittyviä tekijöitä. Rahapeliongelman riskiryhmään kuuluu kaikki ne, joilla on aika ajoin vaikeuksia omien tunteiden hallitsemisessa ja käsittelemisessä. Kukaan ei voi olla immuuni rahapeliongelmalle, sillä kuka tahansa voi kohdata mieltä järkyttävän tapaturman elämässään. Monella pelaajalla peliura alkaa yksittäisestä voitonkokemuksesta, joka kantaa läpi peliuran. Moni peliongelmainen osaa kuvata tarkasti peliuran alussa tapahtuneen merkittävän voiton ja miltä se tuntui. Voiton tuoma mielihyvä on useimmissa tapauksissa tärkeämpi kuin voitettu summa. Peliongelman kehittyminen edellyttää pitkään jatkunutta pelaamista. Pelaamisen vuosia jatkunut toistaminen ei kuitenkaan synnytä ongelmaa, vaikka haitat ovat seurausta liian monesta pelikerrasta. Myöhemmät tuhannet toistot vain vaikeuttavat ongelmaa tekemällä siitä toiminnallisen riippuvuuden.¹¹⁰

12.3 Miten rahapeliongelmaa voi hallita

Suomen rahapelijärjestelmän tavoitteeksi on linjattu rahapeleistä aiheutuvien haittojen ehkäisy. Rahapelien haittoja pyritään ehkäisemään monille erilaisilla ja toisiaan tukevilla menetelmillä. Ehkäisytoimet on jaoteltu kolmeen ryhmään, rahapelien saatavuuden rajoitukseen, rahapelitilanteiden ja riskipelaamisen sääntelyyn ja rahapelihaitoista tiedottamiseen ja yleisen terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen.¹¹¹ Ehkäisytoimia on kohdennettu niihin väestöryhmiin, jotka ovat erityisen alttiita pelaamisen haitoille, esimerkiksi alaikäisiin ikärajasuran avulla. Rahapelien haitoista tiedottamalla pyritään vaikuttamaan koko väestön asenteita ja tietoon rahapeleistä ja niihin liittyvistä haitoista. Tutkimustietoa rahapelihaittojen ehkäisytoimien tehokkuudesta on rajallisesti, joten asiaa tulisi tutkia enemmän ja tarkastella asiaa nykyisen tiedon valossa.¹¹²

Rahapelien saatavuuden sääntelyn taustalla on kansanterveydellinen näkökulma, jossa rahapelaaminen ja rahapelihaittojen ehkäisy asetetaan sosiaaliin, taloudellisiin ja kulttuuriin yhteyksiin. Rahapelien saatavuuden rajoittaminen vaikuttaa koko väestöön, ei pelkästään riskiryhmiin, näitä keinoja on perusteltu väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Rahapelien fyysisen saatavuuden rajoittaminen erityisiin pelipaikkoihin on arvioitu vastuulliseksi tavaksi tarjota rahapelejä. Tässä mallissa rahapelejä on saatavilla vain kasinoissa ja pelisaleissa.¹¹³

¹¹⁰ Lund 2010, 55-56.

¹¹¹ HE 132/2016, 12.

¹¹² Warpenius – Murto 2015, 200.

¹¹³ Ibid. 202.

Veikkaukselta edellytetään vastuullisuussuunnittelua ja kestävästä vastuullisuusajattelua erityisesti pelitarjonnassa, markkinoinnissa ja ikärajavälönä. Vastuullisuusohjelmissa määritellään peliyhtiön keinot laskea rahapelaamisen haittoja ja edistää vastuullista pelaamista. Vastuullisuuteen liittyy myös rahapeleistä ja niiden sisältämien riskien tiedottaminen. Peliyh-tiöiden kehittämät ja ylläpitämät erilaiset pelinhallintavälineet ovat yleistyneet verkkoraha-peleissä teknologian kehityksen myötä. Tarjolla on erilaisia rajoittamistoimintoja, joita pe-laaja voi ottaa käyttöön tarpeen vaatiessa. Veikkaus pystyy arvioimaan omien peliensä haital-lisuutta haitta-arviointityökalulla. Näin voidaan varmistaa, ettei liian suuren riskin pelit pääse osaksi pelitarjontaan.¹¹⁴

12.4 Rahapelihaittojen ehkäisytoimien tutkimus

Rahapelihaittojen vähentämistoimien tehokkuutta arvioiva tutkimus ei ole vielä muiden riip-puvuushäiriöiden ehkäisytoimien tutkimusten tasolla. Kansainvälistä tutkimusta rahapelihait-tojen ehkäisytoimien vaikutuksista on rajallisesti. Rahapelihaittojen tutkimus on painottunut rahapeliongelmiin erityisesti yksilötason ongelmana, kliinistä hoitoa edellyttävänä kehityshäi-riönä. Tutkimustietoa löytyy myös yleisehkäisevistä poliittisista ehkäisytoimista. Haittojen eh-käisyn näkökulmasta rahapelitutkimuksen johtavia maita ovat Kanada, Australia, Uusi-Seelanti ja Yhdysvallat.¹¹⁵

Rahapelitutkimus on ollut vilkasta Pohjoismaissa, mutta haittojen vähentämiseen liittyvien toimenpiteiden vaikuttavuustutkimusta on tehty rajallisesti. Suomessa ehkäisytoimien tutki-mus on jäänyt lähinnä kolmannen sektorin ehkäisevän työn hankkeiden ulkoisiksi arvioiksi. Ra-hapelihaittojen ehkäisytyössä haetaan korrelaatiota päihdehaittojen ehkäisytoimien suunnalta. Rahapelikäyttämiseen vaikuttavat toimet ovat perusjaotteluiltaan samankaltai-sia kuin alkoholin sääntelytoimet, ja myös vaikuttavuustutkimuksen perustulokset ovat saman-suuntaisia, saatavuuden sääntely näyttäisi toimivan rahapelikäyttämiseen ja sen haittoihin. Tiedollisen vaikuttamisen tehokkuudesta ei ole riittävästi näyttöä, vaikka käytännön toimijat tarttuvat näihin valistuskampanjoissaan.¹¹⁶

Vaikuttavuustutkimusten tulokset ovat vain yksi tapa perustella rahapelihaittojen ehkäisy-toimien valintaa poliittisessa päätöksenteossa ja toimien suunnittelussa. Toimien yhteiskun-nallinen ja kulttuurinen hyväksyttävyyden ja toimien toteutuskelpoisuus ovat huomioitavia pe-rusteita. Muiden maiden rahapelipolitiikkaa koskevaa päätöksentekoa ohjaa kunkin maan kult-tuuriset ja taloudelliset olot, mikä osaltaan määrittelee ehkäisy- ja politiikkatoimien sovellet-tavuutta eri maiden rahapelijärjestelmissä. Eettiset arvot tulee ottaa huomioon, kun halutaan

¹¹⁴ Ibid. 204.

¹¹⁵ Warpenius – Murto 2015, 208.

¹¹⁶ Ibid. 208-209.

järjestää rahapelihaittoja vähentäviä toimenpiteitä. Näihin kuuluu yksilön itsemääräämisoikeus ja kansalaisen yhdenvertaisuusperiaate.¹¹⁷

12.5 Rahapelihaittojen ehkäisevien toimien toteuttaminen Suomessa

Suomen nykyisessä rahapelipoliittisessa tilanteessa jyrkkä pelien saatavuuden vähentäminen ei todennäköisesti saisi kannatusta. Pelien tarjoama viihde ja yhteiskunnan avustaminen rahapelaamisen yhteydessä ovat isoja kulmakiviä rahapelijärjestelmää koskevassa poliittisessa päätöksenteossa. Nykyisessä rahapelijärjestelmässä on mahdollista tehostaa kohdennettua riskiehkäisytoimia rahapelihaittojen ennaltaehkäisyssä. Ehkäisytoimet kohdentuvat väestö- ja pelaajaryhmiin, jotka ovat erityisen alttiita rahapelihaittojen kehittymiselle. Nykytilanteessa sovellettavia toimia ovat ikärajakontrollin lisäksi riskipelaamisen tunnistaminen ja tarjolla olevien rahapelien riskien sääntely. Vaikutusarvioinnin johtavissa maissa rahapelien tarjonta on keskitetty kasinoihin ja muihin pelipaikkoihin, kuten vedonlyöntitoimistoihin. Kansainvälisten tutkimusten suositukset eivät sovellu Suomen oloihin, vaikka kansanterveydellinen näkökulma ja saatavuuden säätelytoimet ovat vaikuttavuustutkimuksen ja yhteiskuntauetiikan kannalta aiheellisia. Suomen rahapelijärjestelmä on erityinen, sillä rahapelien fyysinen saatavuus ja voittojen maksu on järjestetty erittäin vastuullisesti. Yhteiskuntaa vaurastuttavasta näkökulmasta Suomen rahapelimonopoli on onnistunut. Myönteistä on myös rahapeleihin liittyvää rahapeleihin liittyvän rikollisuuden vähäisyys, vaikka viime aikoina se on alkanut orastaa. Rahapelien tuoma voitto yhteiskunnalle painaa vaakakupissa, kun halutaan rajoittaa rahapelaamista. Rahapelaamisen laajasti rajoittavat toimet vaikuttaisivat suoraan etujärjestöjen toimintaan. Tästä syystä rajoittaminen on arka keskustelunaihe politiikassa. Ehkäisevien toimien arvioinneissa vaikuttavuudelta heikoin tutkimusnäyttö koskee tiedollista vaikuttamista. Lupaavia kehittämisalueita Suomen oloissa sekä vaikuttavuuden että hyväksyttävyyden näkökulmasta ovat ikärajavälön tehostaminen ja rahapelitarjonnan ja pelitilanteiden riskien sääntely. Näillä toimilla yhteiskunnan laajalti hyväksymän rahapelaamisen sosiaalisia, taloudellisia ja terveydellisiä riskejä eri muodoissaan voidaan hallita. Verkkopelaamisen kasvu puolestaan mahdollistaa uusia pelitilanteiden säätelykeinoja haittojen ehkäisemiseksi, kuten ikärajojen tarkistamisen ja yksilökohtaisten peliestojen asettamisen.¹¹⁸

12.6 Rahapelit ja pelaamisen muodot

Suurin osa rahapeleistä perustuu sattumaan ja mahdollisuuteen voittaa rahaa. Rahapelit voidaan jaotella onnenpeleihin ja tietoon tai taitoon perustuviin peleihin. Ainut taattu asia rahapeleissä on se, että pelinjärjestäjä voittaa aina. Tämä perustuu siihen, että järjestäjällä on matemaattinen etu peleissä tai järjestäjä saa palkkion jokaiselta peliin osallistuvalla. Raha ei

¹¹⁷ Ibid. 210.

¹¹⁸ Warpenius – Murto 2015, 201-205.

itsessään selitä rahapeliiriippuvuuden syntyä. Kyse on pelin ja pelaajan välisestä vuorovaikutuksesta, jonka intensiteetin mittarina raha toimii. Vuorovaikutussuhteen dynamiikkaan vaikuttavat pelin, että pelaajan ominaisuudet. Todellinen tai kuviteltu oman osaamisen merkitys saattaa saada ihmisen pelaamaan.¹¹⁹

Suomen laki määrittelee sen, että rahapelaaminen ja uhkapelaaminen on kaksi eri asiaa. Rahapelaamisen järjestäminen Suomessa on annettu rahapelimonopolille, kun uhkapelaaminen on laitonta toimintaa. Kansainvälinen peliteollisuus suosii termi gaming, kun puhe on rahapelaamisesta. Gambling vuorostaan viittaa uhkapelaamiseen, joka luo negatiivisempia viihdepeleiden mielleyhtymiä.¹²⁰ Kaikkia rahapelejä yhdistää se, että tulos perustuu aina sattumanvaraisuuteen. Kaikki raha-automaateista pokeriin ovat selkeästi tällaisia pelejä. Internetin puolella on kuitenkin nykyään pelejä, jotka tulevat lähelle tätä määritelmää, mutta eivät kuitenkaan ole täysin samanlaisia kuin tavanmukaiset rahapelit. Taitopelisivustoilla pelaaja haastaa vastapelurit pelaamaan erilaisia pelejä rahapanoksilla. Pelaajien välisen kilpailun lopputulokset ei kuitenkaan perustu sattumaan, joten niitä ei suoranaisesti lueta rahapeleiksi. Pelaajat saattavat saada samanlaisia pelikokemuksia kuin tavanmukaisista rahapeleistä.¹²¹

13 Rahapeliongelmiin riskiryhmät

Rahapelaamisen yleisyyden ja peliongelmiin esiintyvyyden tarkastelu eri ryhmien näkökulmasta auttaa ymmärtämään rahapelaamisen tarjonnan, markkinoinnin ja ongelmien yhteen kietoutumista. Peliyhtiöiden markkinoinnissa luodaan kuva rahapelaamisesta osana kaikenikäisten ihmisten arkea. Rahapelaamisen hyväksyttävyyden osana viihde- ja ajanvietekulttuuria on vahvistunut merkittävästi 2000-luvulla. Rahapeleihin osallistuminen ei ole enää riskinottajien yksinoikeus, vaan pelityylejä löytyy jokaiseen elämäntilanteeseen. On kehittynyt uusia pelaajaryhmiä, jotka näkyvät myös rahapeliongelmissa auttavissa palveluissa ja riskiryhmäselvityksistä.¹²²

Rahapeliongelmissa riskiryhmät ovat olleet samankaltaisia muiden sosiaalisten ongelmien riskiryhmien kanssa. Esimerkiksi alhaisesti koulutetulla väestöllä on suurempi riski ajautua rahapeliongelmiin. Viime vuosina rahapeliongelmiin kannalta erityisryhmin ovat nousseet opiskelijat, ikääntyneet ja maahanmuuttajataustaiset. Näitä ryhmiä yhdistää aika ja mahdollisuus

¹¹⁹ Kinnunen – Jaakkola 2015, 34.

¹²⁰ Ibid. 35.

¹²¹ Kinnunen – Jaakkola 2015, 36.

¹²² Murto 2015, 181.

pelata säännöllisesti rahapelejä. Internetissä tarjottavia rahapelejä on markkinoitu erityisen paljon aikaa viettäville.¹²³

13.1 Nuorten rahapelaaminen

Ongelmapelaajia usein yhdistää pelaamisen varhainen aloittaminen. Moni ongelmapelaaja on aloittanut pelaamisen ennen täysi-ikäisyyttä. Nuori pelaaja altistuu riskeille, joista osa poistuu iän myötä. Riskit voidaan jakaa kahteen kategoriaan, rahan käytön muuttumiseen ja ajattelun kehittymiseen. Nuorelle rahapelaamiseen käytetyt ja voitettut summat ovat suhteellisesti suurempia kuin aikuiselle. Kokemus pienestä voitosta voi olla valtaisia aikuiseen verrattuna, koska pienikin rahasumma saattaa olla nuorelle merkittävä sosiaalisen statuksen nousu. Kotona asuvan nuoren vastuu taloudesta on usein olematon, koska omilla rahoilla ei tarvitse ostaa mitään välttämätöntä tai hyödyllistä. Tappiot eivät merkitse nuorelle samalla tavalla kuin aikuiselle, samalla pienetkin voitot tuntuvat erityisen hyvältä. Pelaamiseen liittyvät myönteiset kokemukset ovat iso sudenkuoppa nuorelle, koska rahapeleistä usein muistetaan pelkät voitot, eikä tappioita. Nuoren käsitys rahapeleistä vääristyy, koska peleihin liittyy epätodellisia mielikuvia voittomahdollisuuksista. Vähitellen syntyy tiivis suhde rahapeleihin ja siitä eroon pääseminen on vaikeaa vanhemmalla iällä. Rahapelit aiheuttavat ongelmia nuorille, jotka etsivät peleistä rakennusaineiksia identiteetilleen ja elämälleen. Harva löytää itsensä rahapeleistä, mutta tilapäisiä ongelmia koituu monille. Nuoren itsesäätely, sosiaalinen tuki ja taloudellinen turva ovat usein heikot. Nuoret elää riskinottoa kannustavassa viitekehksessä ilman perheen ja työn tuomaa rytmiä ja pääomaa. Taloudellinen epävarmuus voi olla monen nuoren pelastus, sillä pelaaminen ei voi jatkua pitkään rahan loppuessa.¹²⁴

13.2 Ikäihmisten rahapelaaminen

Ikäihmisten alttiutta pelata rahapelejä ja siten myös alttiutta rahapeliongelman kehittymiselle saattavat lisätä ikääntymiseen liittyvät tekijät, kuten yksinäisyys, henkisen suorituskyvyn heikentyminen tai vapaa-ajan lisääntyminen. Rahapeliongelman kehittymisen riski on erityisen suuri silloin, jos ikääntynyt käyttää päihteitä tai kärsii henkisestä tai fyysisestä väkivallasta. Rahapeliongelmat saattavat aiheuttaa ikäihmiselle terveydellisiä, sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia, joita varten tarvitaan sellaisia palveluita, joissa heidän ikäänsä liittyvät erityispiirteet osataan huomioida hoidon suunnittelussa ja toteutuksessa. Ikäihmisillä voi olla vaikeuksia hakea apua rahapeliongelmaansa ja ottaa sitä vastaan, sillä rahapeliongelmiin liittyy usein häpeää ja itsesyytöstä. Osa ikääntyneistä on pelannut rahapelejä pienillä panoksilla ennen eläkkeelle jäämistä. Ikääntyneiden rahapelaamisen taustasyöt vaihtelevat. Osalle rahapelit tarjoavat viihdettä, toisille rahapelaaminen voi olla keino rentoutua tai välttää

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Lund 2010, 47-50.

tekemisen puutteesta johtuvaa tylsistymistä. Suomessa rahapelitoimintaa ei ole suunnattu eikä markkinoida erikseen ikääntyneille. Maailmalla ikääntyneitä taas pidetään varteenotettava kohderyhmänä. Esimerkiksi Yhdysvalloissa ikääntyneille markkinoidaan päiväretkiä kasinoille, joissa on tarjolla halpaa ruokaa ja joissain tapauksissa alennuksia reseptilääkkeistä.¹²⁵

Ikääntyneet ottavat rahapeliongelmansa harvoin oma-aloitteisesti esille. Siksi olisi tärkeää, että pelaamisesta kysyttäisiin säännöllisesti sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluissa. Ikääntyneillä ei välttämättä tietoa siitä, millaisia palveluita rahapeliongelmaan on saatavilla heidän kotikunnassaan. Näin ollen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilökunnan tulisi osata ohjata rahapeliongelma karsivä ikäihminen hänen tilanteeseensa soveltuvien palvelujen piiriin sekä antaa opastusta pelirajoitusten hankkimisesta ja velkajärjestelystä.¹²⁶

13.3 Maahanmuuttajien rahapelaaminen

Tarkasteltaessa maahanmuuttajien rahapelikäyttäytymistä on otettava huomioon kulttuuriset ja sosiaaliset tekijät. Rahapeleistä kiinnostumiseen vaikuttavat maahanmuuttajien sopeutuminen uuteen kotimaahansa sekä vuorovaikutus oman etnisen yhteisön kanssa. Kolmannesta maailmasta saapunut maahanmuuttaja saattaa tutustua rahapeleihin ensimmäistä kertaa muutettuaan Suomeen. Toiset maahanmuuttajat ovat puolestaan tutustuneet laillisiin tai laitomiin rahapeleihin entisessä kotimaassaan ja jatkavat rahapelaamistaan muutettuaan Suomeen. Kulttuurisidonnaiset arvot, normit ja käytännöt vaikuttavat siihen, miten yksilö suhtautuu rahapeleihin. Ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajat voivat suhtautua konservatiivisemmin rahapelaamiseen kuin seuraavien sukupolvien edustajat. Maahanmuuttajan uskonto tai yhteisön moraaliset käsitykset saattavat kieltää rahapelaamisen, mutta uudessa kotimaassa syntynyt sukupolvi saattaa suhtautua eri tavalla rahapelaamiseen, mikä saattaa aiheuttaa ristiriitoja maahanmuuttajan etnisessä yhteisössä. Jotkut maahanmuuttajat yhdistävät rahapelaamisen vaurastumisen haaveeseen. Maahanmuuttaja saattaa toivoa parantavansa rahapeleistä tulleiden voittojen avulla taloudellista tilannettaan tai sosiaalista asemaansa uudessa kotimaassaan. Rahapeleistä voitettuja rahoja saatetaan lähettää myös entiseen kotimaahan tukemaan sinne jääneitä perheenjäseniä.¹²⁷

Rahapelit voivat vetää puoleensa silloin, kun maahanmuuttajalla on vaikeuksia sopeutua uuteen kotimaahansa. Rahapelaaminen saattaa muuttua keinoksi paeta ikävää arkea tai pettymyksiä uudessa kotimaassa. Maahanmuuttajalla voi olla myös erilaisia olemassa olevia ongelmia, jotka haittaavat hänen sopeutumistansa. Hän saattaa kärsiä syrjinnästä ja rasismista, taloudellisista ongelmista, terveydellisistä ongelmista tai puutteellisesta kielitaidosta.

¹²⁵ Järvinen-Tassopoulus 2015, 191-192.

¹²⁶ Ibid. 194.

¹²⁷ Järvinen-Tassopoulus 2015, 194-195.

Rahapelejä pelaamalla maahanmuuttaja voi pyrkiä unohtamaan entisen kotimaansa traumaattiset tapahtumat tai sopeutumiseen liittyvän stressin. Käsitykset rahapelaamisesta ja siitä johtuvista haitoista ovat erilaisia eri kulttuureissa, sen takia avun hakeminen voi uudessa kotimaassa tuntua haastavalta. Rahapeliriippuvuuden pitäminen mielenterveysongelmana voi lisätä häpeän tunnetta muiden maahanmuuttajien parissa. Rahapelaamisen paheksunta omassa yhteisössä voi johtaa siihen, että maahanmuuttaja hakee apua fyysisiin oireisiinsa muttei rahapeliongelmaansa. Rahapeliongelmat voivat johtaa päihteiden käyttöön ja lähisuhdeväkivaltaan perheessä.¹²⁸ Maahanmuuttajien parissa työskentelevien ammattilaisten tulisi selvittää asiakkaan lähtömaa, kielitaito, oleskelun perusteet sekä asiakkaan kulttuuriset ja sosiaaliset käytännöt. Etnisten yhteisöjen kanssa olisi hyvä käydä vuoropuhelua rahapelaamisesta ja rahapelien tarjonnan vaikutuksista yhteisön jäseniin. Vuoropuhelu auttaisi löytämään sopivia keinoja ehkäistä rahapeliongelmiin syntyä ja salailua maahanmuuttajayhteisöissä. Rahapeliongelma karsivat maahanmuuttajat saattavat hakea apua ensisijaisesti etnisestä tai uskonnollisesta yhteisöstään, joten olisi tärkeää lisätä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tunnettua näissä yhteisössä verkostoitumalla etnisten yhteisöjen virallisten edustajien, monikulttuurisuutta ajavien järjestöjen sekä uskonnollisten yhteisöjen johtajien keskuudessa.¹²⁹

14 Miten ongelmapelaaminen saadaan kuriin?

Pelaava yksilö on vastuussa omasta pelaamisesta. Yhteiskunnan tehtävänä on kuitenkin huolehtia siitä, että vain vastuulliset yksilöt joutuvat kantamaan vastuuta. Alaikäisten pelaaminen pitää pystyä karsimaan pois. Alaikäisten pelaamisen rajoittaminen ja valvominen ovat ensimmäinen askel peliongelmiin vähentämisessä. Seuraava askel on varmistaa, että täysi-ikäiset pelaajat voivat kantaa vastuun omasta pelaamisestaan riittävän aikaisin. Vastuun kantamisen edellytyksenä on tarjota riittävästi informaatiota. Pelaamista suunnittelevan tulee olla tietoinen pelaamiseen liittyvistä riskeistä. Tietoa peliongelman mahdollisuudesta tulee olla saatavilla, jotta jokainen pelaaja on tietoinen rahapelaamisen riskeistä. Rahaa ihmisistä keräävän järjestelmän tulee olla reilu ja antaa ihmiselle aidosti mahdollisuus olla vastuullisia oman pelaamisen suhteen.¹³⁰

Ongelmallisen pelaamisen hallinnassa riskiryhmän mahdollisuudet kantaa yksilöllistä vastuuta ovat ratkaisevan tärkeitä. Pelitarjonnan ja vastuullisuustyökalujen käyttömahdollisuudet tulisi suunnitella riskiryhmien tarpeiden mukaan. Perusvirhe on kuvitella pelaajaryhmät staattisiksi. Siirtyminen riskittömästä pelaajasta ongelmapelaajaksi tapahtuu edestakaisin, joten on

¹²⁸ Ibid. 195-196.

¹²⁹ Järvinen-Tassopoulos 2015, 196.

¹³⁰ Lund 2010, 151–152.

tärkeää tarjota yksilölle mahdollisuus kantaa vastuuta omasta pelaamisesta mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Riippuvuus heikentää yksilön mahdollisuuksia vastuulliseen rahapelikäyt-täytymiseen pelaamisen muututtua todelliseksi ongelmaksi.¹³¹

14.1 Rahapelipoliittinen keskustelu

Rahapelaamisen paikka suomalaisessa yhteiskunnassa näyttää vakaalta, mutta vakauden pe-rusteista ei ole käyty keskustelua. Tarvittaisiin enemmän kansalaiskeskustelua, jonka perus-teella määriteltäisiin ne arvot, joihin rahapelitoiminta perustuu. Tämän keskustelun pohjaksi tarvitaan tutkimista, jotta argumentaatio voisi perustua johonkin. Rahapelaamisen yleistymi-nen viime vuosikymmenten aikana on ollut nopeampaa kuin yhteiskunnan reagoiminen tähän muutokseen. Rahapelien runsas läsnäolo on tullut jäädäkseen, joten perusteet tälle läsnä-ololle pitäisi määritellä jälkikäteen. Mikäli rahapelien runsasta tarjontaa perustellaan rahalla, tarvittaisiin uskottavia laskelmia siitä, kuinka paljon rahapelaaminen todellisuudessa tuottaa kansantalouteen. Pelkkä rahan kierrättäminen suomalaisten välillä ei ole tuottavaa toimintaa, kun tiedetään, että tämä kierrättäminen aiheuttaa joillekin merkittävää kärsimystä. Jos pe-ruste on rikollisuuden ehkäiseminen, tarvittaisiin hyvät argumentit, miksi rikollisen rahapelaamisen ehkäisemiseen tarvitaan näin suuri määrä laillista pelaamista. Mikäli peruste on itse-määräämisoikeus, tarvittaisiin perusteita sille, mikä tekee joillekin tuhoisia vaikutuksia ai-heuttavasta pelaamisesta ihmisoikeuden. Muitakin perusteita voidaan esittää. Nyt Suomella on arvokeskustelun paikka.¹³²

Rahapelipolitiikan avulla luodaan edellytykset yksilön vastuunkantamiselle. Rahapelipolitiikka ei kuitenkaan takaa yksilöiden kykyä pelata vastuullisesti eikä se yksinään estä rahapeliongel-mien syntymistä. Ihminen oppii kehittämään itselleen riippuvuuden peleihin, vaikka rahape-lien riskeistä olisi riittävästi tietoa saatavilla. Patologinen ongelmapelaaja tekee kaikkensa kiertääkseen esteet ja on valmis jopa rikkomaan lakia pelatakseen. Vastuulliseen rahapelijär-jestelmään kuuluu tuki ja hoito niille, joille pelaaminen aiheuttaa kaikesta huolimatta ongel-mia.¹³³

14.2 Onnistunut ongelmapelaajan hoito

Ongelmapelaajan kuntoutumisen edellytyksenä on hyvä hoito. Hyvä hoito perustuu kohtaami-seen ja välittämiseen. Siinä tarvitaan inhimillistä kohtaamista, kuuntelemista ja luottamusta. Hoitosuhteen alkuvaiheessa tarvitaan sosiaalisia perustaitoja enemmän kuin ymmärrystä raha-peleistä tai riippuvuuksista. Hoidossa on oltava tilaa vuodattaa ulos yksilön kokema syyllisyys,

¹³¹ Ibid. 159–160.

¹³² Lund 2010, 179.

¹³³ Ibid. 163–164.

häpeä ja ahdistus. Pelaajan hoidossa on käsiteltävä pelaamista ajattelun vääristymänä ja väärenä oppimisena, josta halutaan päästä irti. Poisopettelu pelaamisesta ja virheellisistä ajatuksista on hidasta. Nopeat kuntoutumisprosessit eivät ole pitkän pelihistorian jälkeen mahdollisia.¹³⁴

Vertaistuki auttaa häpeän käsittelyssä ja poistamisessa, ammattiapu toiminnallisen riippuvuuden jäsentämisessä ja siitä poisopettelussa, lääkahoito auttaa äkillisen pelihimon hillitsemisessä. Ongelmapelaajan läheiset tarvitsevat myös tukea. Koska tärkeä osa hoitoa on välittäminen, hyväksyminen ja kohtaaminen. Ongelmapelaaja tarvitsee ennen kaikkea jonkun, joka hyväksyy hänet ilman valheita ja selityksiä sekä pystyy luomaan toivoa ja uskoa tulevaisuuteen. Ongelmapelaaja ei tarvitse kehotusta ryhdistäytyä vaan arvostusta ja tukea itsekunnioitukseksi löytämiseksi.¹³⁵

14.3 Rahapelien saatavuuden rajoitukset

Saatavuuden sääntely kohdistuu rahapelitarjontaan, ja sen keskeisiä keinoja ovat pelien ja sijoituspaikkojen määrien, markkinoinnin ja aukioloaikojen rajoitukset. Ikärajat voidaan luokitella saatavuuden yleispäteviksi rajoituksiksi, sillä ne kohdistuvat koko ikäryhmään. Rahapelien saatavuuden säätelytoimet on arvioitu yhdeksi tehokkaimmista keinoista ehkäistä rahapeleistä koituvia haittoja. Vaikuttavimpia keinoja haittojen ehkäisyssä ovat lainsäädännölliset rajoitukset, erityisesti ne, joilla rajoitetaan rahapelitarjontaa. Rajoitusten tulee olla merkittäviä, jotta haluttu vaikutus saadaan aikaan.¹³⁶

Saatavuuden sääntelyn ja yleisehkäisevien toimien taustalla on väestötasoinen kansanterveysnäkökulma, jossa rahapelaaminen ja rahapelihaittojen ehkäisy asetetaan sosiaalisiin, taloudellisiin ja kulttuurisiin yhteyksiinsä. Yleisehkäisevät rahapelien saatavuuden säätelytoimet kohdentuvat koko väestöön. Kansanterveyden näkökulmasta on tärkeää seurata rahapelaamiseen liittyvien haittojen esiintyvyyttä koko väestössä. Rahapelihaitat eivät kosketa ainoastaan ongelmapelaajia, vaan niitä ilmenee erilaisissa pelaajaryhmissä. Väestötasoisien kansanterveyslähestymistapaa on myös perusteltu siten, etteivät rahapelaamisen haittavaikutukset kosketa ainoastaan pelaajien hyvinvointia ja taloudellista toimeentuloa vaan hänen läheistensä elämää ja koko yhteiskuntaa esimerkiksi rahapeleihin kytkeytyvän talousrikollisuuden kautta. Yksi kansanterveysnäkökulman keskeisiä hyvinvointieettisiä perusteita on väestön terveyserojen kaventaminen, koska liiallinen pelaaminen kasautuu erityisesti vähäosaisille tai haavoittuville ryhmille.¹³⁷

¹³⁴ Ibid. 168–169.

¹³⁵ Ibid. 168–170.

¹³⁶ Warpenius – Murto 2015, 201.

¹³⁷ Ibid. 201.

Rahapelien fyysisen saatavuuden rajoittaminen omiin pelipaikkoihin on arvioitu vastuulliseksi tavaksi järjestää rahapelejä. Tällaisessa mallissa pelejä on saatavilla vain kasinoissa ja pelisaleissa. Suomessa rahapelien fyysinen saatavuus on hajasijoitus- ja asiamiesjärjestelmän vuoksi mittavaa. Rahapelejä on kattavasti kuluttajan saatavilla julkisilla paikoilla, ja rahapelaaminen on yleistä. Suomen rahapelipoliittisissa linjauksissa ei ole ollut esillä ehdotusta hajasijoitusjärjestelmän supistamisesta.¹³⁸

Markkinoinnin rajoitukset voidaan luokitella yleisehkäisevien toimien ryhmään. Tutkimusnäyttö markkinoinnin vaikutusta ongelmapelaamiseen on ristiriitaista. Ongelmapelaajien haastattelututkimuksista on käynyt ilmi, että markkinointi voi toimia rohkaisijana uusille pelikokemuksille. Markkinoinnilla arvellaan olevan vaikutusta erityisesti nuoriin. Markkinoinnin rajoituksia voidaan perustella juuri nuorten ja ongelmapelaajien suojelemisella. Suomessa rahapelien markkinointi on varsin näkyvää.¹³⁹

Suomessa säädettiin vuonna 2010 rahapelaamiselle yleinen 18 vuoden alaikäraja. Aikaisemmin yleinen alaikäraja oli 15 vuotta, mutta peliyhteisöt olivat jo omatoimisesti nostaneet joidenkin pelien ikärajan 18 vuoteen. Alaikärajan nosto on vähentänyt alaikäisten rahapelaamista ja alustavien selvitysten mukaan myös rahapeliongelmiin määrää alaikäisillä.¹⁴⁰

Pelitarjonta on siirtynyt yhä enemmän internetiin, ja rahapelien saatavuus on suurempaa kuin ennen. Kaikesta rahapelaamisesta verkkopelaamisen markkinaosuus Suomessa on 25 %. Verkossa pelaaminen ei ole enää sidoksissa aikaan ja paikkaan. Rahapelien tarjonta internetissä on aiheuttanut huolta rahapeliongelmiin kasvusta. Internetin ylikansallisuus puolestaan tekee pelitoiminnan sääntelystä haasteellisempää. Kansainväliset peliyhtiöt etsivät asiakkaita yli valtion rajojen, mikä näkyy rahavirtojen kanavoitumisena ulkomaalaisille rahapeliyrityksille. Verkkorahapelaamisen sääntely on edistynyt merkittävästi monissa maissa. Erityisesti valtiot, joissa on lisenssimalli, ovat pyrkineet rajoituksille turvaamaan lisensseillä toimivien ja niistä maksavien operaattorien aseman kansainvälisillä markkinoilla. Suomessa ulkomaalaisen pelitoiminnan rajoittamistoimenpiteitä on selvitetty, mutta merkittäviä toimia ei olla vielä tehty. Verkkopelaamisen yleistymisen myötä rahapelien saatavuuden säätely on saanut uusia muotoja verrattuna aikaan, jolloin rahapelejä ei ollut internetissä. Verkkopelaaminen mahdollistaa muun muassa ikärajavalvonnan ja henkilökohtaisten peliestojen asettamisen. Rahapelaamisen siirtyminen internetiin aiheuttaa haasteita, mutta se tarjoaa myös uusia keinoja säädellä rahapelaamista.¹⁴¹

¹³⁸ Ibid. 202.

¹³⁹ Warpenius – Murto 2015, 202.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ibid. 203.

15 Rahapelihaittoja ehkäisevien toimien soveltaminen Suomessa

Nykyisessä rahapelipoliittisessa tilanteessa pelien saatavuuden ja markkinoinnin jyrkkä rajoittaminen eivät todennäköisesti saa kannatusta. Rahapelien tarjoama viihde ja yhteiskunnan pelituottoja korostava ajattelutapa ovat olleet läsnä rahapelijärjestelmää koskevassa poliittisessa päätöksenteossa. Nykyisessä rahapelijärjestelmässä on mahdollista tehostaa kohdennettuja riskiehkäisytoimia rahapelihaittojen ennaltaehkäisyssä. Ehkäisytoimet kohdentuvat niihin väestö- ja pelaajaryhmiin, jotka ovat erityisen alttiita rahapelihaitoille. Nykytilanteessa sovellettavia toimia ovat ikärajavälön lisäksi riskipelaajien profilointi ja tarjolla olevien rahapelien riskien sääntely.¹⁴²

Paikalliset olot tulee ottaa huomioon ehkäisytoimia suunniteltaessa ja toteuttaessa. Kansainvälisten vaikuttavuustutkimusten suosittamia ehkäisytoimia ei voida soveltaa sellaisinaan Suomen rahapeliolosuhteissa. Vaikuttavuusarvioinnin johtavissa maissa rahapelien tarjonta on keskitetty erityisesti rahapeleille tarkoitettuihin pelipaikkoihin, kuten kasinoille tai vedonlyöntitoimistoihin. Kansainvälisten tutkimusten suosituksia ei voida soveltaa Suomen oloihin, vaikka kansanterveysnäkökulma ja saatavuuden sääntelytoimet ovat vaikuttavuustutkimuksen ja yhteiskuntaetiikan kannalta aiheellisia. Suomen rahapelimonopoli on erityinen toimintaympäristö, jossa pelien fyysinen saatavuus on mittavaa ja voittovarjojen jakaminen vastuullista. Suomalainen järjestelmä tuottaa mahdollisesti maailman tehokkaimmin voittoa, joka jaetaan yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Yhteiskunnalle kertyvien tuottojen näkökulmasta Veikkauksen rahapelimonopolia voidaan pitää erittäin onnistuneena. Myönteisiä asioita on myös rahapeleihin kytkeytyvän rikollisuuden ehkäisy, vaikka viime vuosina on ilmennyt viitteitä rahapeleihin liittyvän rikollisuuden kasvusta Suomessa. Yhteiskunnalle koituvat hyödyt ovat esillä, kun käydään keskustelua rahapelihaittoja ehkäisevien toimien toteutettavuudesta ja yhteiskunnallisesta hyväksyttävyydestä. Rahapelaamista rajoittavat toimet heikentäisivät tuottoja, jotka ovat puolestaan pois edunsaajajärjestöiltä. Tästä syystä saatavuuden rajoittaminen on arka rahapelipoliittinen keskustelunaihe Suomessa.¹⁴³

Ehkäisevien toimien arvioinneissa vaikuttavuudeltaan heikoin tutkimusnäyttö koskee tiedollista vaikuttamista. Tästä huolimatta ehkäisytoimia suunniteltaessa usein keskitytään juuri näihin keinoihin. Lupaavia kehittämisosa-alueita Suomessa sekä vaikuttavuuden että hyväksyttävyyden näkökulmista ovat ikärajavälön tehostaminen ja rahapelitarjonnan sääntely. Näillä toimilla yhteiskunnan hyväksymän rahapelaamisen sosiaalisia, taloudellisia ja terveydellisiä riskejä voidaan hallita. Verkkopelaamisen yleistymisen taas mahdollistaa uusien sääntelykeinojen haittojen ehkäisemiseksi.¹⁴⁴

¹⁴² Ibid. 209-210.

¹⁴³ Warpenius – Murto 2015, 210.

¹⁴⁴ Ibid. 211.

16 Johtopäätökset

Suomen rahapelimonopoli on todettu hyväksi vaihtoehdoksi suomalaiseen yhteiskuntaan, erityisesti yhteiskunnan kehittämiseksi sekä rahapeliongelmiin ja pelaamisen haittojen vähentämiseksi. Suomella ei ole kiirettä tehdä muutoksia rahapelijärjestelmään. Tästä syystä rahapelijärjestelmän muutoksista on syytä käydä keskustelua vasta silloin, kun Ruotsin rahapeliuudistuksesta on saatu riittävästi tutkimusdataa. Rahapelaaminen ja rahapeliongelmat ovat yksilöllisiä, joihin vaikuttaa kulttuuriset ja henkilökohtaiset tekijät. On kuitenkin tärkeää perehtyä muiden maiden rahapelijärjestelmiin. Norjan tiukka rahapelilainsäädäntö ei ole toiminut tehokkaasti rahapeliongelmiin vähentämisessä, varsinkaan nykyisessä maailmassa, jossa rahapelit ovat lähes aina läsnä. Suomi voisi ottaa mallia Tanskan tavasta hoitaa rahapeliongelmia, sillä hyvä hoito on edellytys rahapeliongelma-asiasta selviämiseksi. Suomen tulisi kuitenkin toimia kansainvälisen nettikasino-vaikutuksen vähentämiseksi. Ei tule kuitenkaan poissulkea mahdollisuutta antaa ulkomaisille nettikasinoille jalansijaa Suomen rahapelimarkkinoilla. Sitten voisimme edistää kuluttajainsuojaa ja verottaa kasinoita, jotka toimivat verovapaasti Suomessa.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, A. 1989. Laintulkinnan teoria. WSOY.

Alho H., Heinälä P., Kiiänmaa K., Lahti T. ja Murto A. 2015. Rahapeliriippuvuus. Duodecim.

Alkio, M. 2015. Rahapelilainsäädäntö ja markkinat. Talentum Media. 2. uudistettu painos

Andström, K., Klaimi-Wetterstein P., Nieminen I., Oksala M., Tuomela A. ja Virtakainen T. 2017. 11.9.2017. Helsingin yliopiston Avoin yliopisto.

Ervasti, K. 2012. Laki, konflikti, tuomio: oikeus yhteiskunnallisena ilmiönä. Helsinki: Edita.

Glenn W., Harrison J., Lasse J., Morten L. ja Ross D. 2016. Gambling Problems in the General Danish Population: Survey Evidence.

Hansen M. 2006. Treatment of problem & pathological gambling in the Nordic countries: Where we are now and where do we go next?

Herrala O. 20.9.2019. Suomi käy viivytystaistelua - Pelimonopoli murtuu vielä väkisin. Kaupalehti.

Ibosiola, D., Littler, A., Hörnle, J., Padumadasa, E., Schmidt-Kessen, M. ja Tyson, G. 2019. Evaluation of regulatory tools for enforcing online gambling rules and channeling demand towards controlled offers. European Commission.

Järvinen-Tassopoulos J. 2017. Suomalaisen rahapelaamisen tilannekatsaus 2017. STM, SM, THL, Poliisi.

Laitinen, A. 2002. Oikeussosiologian perusteet. Turku: Turun yliopisto.

Lund P. 2010. Rahapeliongelma. PS-kustannus.

Malta jäi pelikoukkuun. Viitattu 7.4.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-9472964>.

Niemi-Kiesiläinen., Harrikari T., Karma H., Honkatukia, P. ja Ruuskanen M. 2006. Oikeuden tekstit diskursseina. Suomalainen lakimiesyhdistys.

Lindfors H. 2004. Empiirinen tutkimus oikeustieteissä. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Pirilä M. ja Raijas A. 2019. Rahapelijärjestelmät - Suomi ja muut maat. Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

Muut lähteet

Bolagsstyrning. Viitattu 23.3.2020. <https://om.svenskospel.se/bolagsstyrning/>

Gambling laws and regulations. Viitattu 25.3.2020. <https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/sweden>.

Gaming in Norway. Viitattu 21.3.2020 <https://lottstift.no/en/the-gaming-authority/gaming-in-norway/>

Johdatus oikeustieteeseen. 2017. Viitattu 27.2.2020. <https://blogs.helsinki.fi/avoin-johdatus-oik/oikeuden-kansainvalistymisen-ja-eurooppalaistuminen/>

Lotteri- og stiftelsestilsynet. Viitattu 23.3.2020. <https://lottstift.no/om-oss/om-organisasjonen>

Ny statistik: Antalet spelmissbrukare har nästan fördubblats på 10 år. Viitattu 31.5.2019. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/ny-statistik-antalet-spelmissbrukare-har-knappt-fordubblats-pa-10-ar>

Peliongelmien ehkäisy. Viitattu 16.3.2020. <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!vastuullisuus/peliongelmien-ehkaisy>

Rahapeliasioiden neuvottelukunta. Viitattu 15.3.2020. <https://valtioneuvosto.fi/en/project?tunnus=SM033:00/2012>

Rahapeliien markkinointi. Viitattu 13.2.2020. <https://www.arpajaishallinto.fi/rahapelit/markkinointi>

Rahapelilainsäädännöllä ehkäistään rahapelihaittoja. Viitattu 15.3.2020 <https://intermin.fi/poliisiasiat/rahapelit>

Regulated gambling urged in Norway with over 120,000 addicted gamers. Viitattu 6.4.2020. http://www.xinhuanet.com/english/2019-01/16/c_137749275.htm

Ruotsissa rahapelimonopolin purku toi suuret verotulot ja häiritsevät mainokset. 4.4.2020. Viitattu 3.4.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-10921535>

Spelmonopolet.se ger dig heltäckande information om det gamla svenska spelmonopolet från förr och effekterna av spelregleringen som gäller sedan 1: a januari 2019. 2018. Viitattu 27.2.2020. <http://spelmonopolet.se>

Spillmarkedet. Viitattu 6.4.2020. <https://2018.norsk-tipping.no/%C3%A5ret-2018/spillmarkedet>

Spillmyndighet - Annual report 2018. 2018. Viitattu 3.6.2020. https://www.spillemyndigheten.dk/uploads/2019-05/SPM%20Årsberetning%202018_GB.pdf

Suomen rahapelimonopoli. Viitattu 13.5.2020. <https://www.suomalaiset-kasinot.net/suomen-rahapelimonopoli/>

Tietoja rahapeliongelmasta 2020. Viitattu 7.4.2020. <https://pelirajaton.fi/tietoa/tietoa-rahapeliongelmasta/>

Uusi rahapeliasioiden neuvottelukunta asetettiin. 28.12.2017. Viitattu 13.2.2020. https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410869/uusi-rahapeliasioiden-neuvottelukunta-asetettiin

Veikkaukseen liittyviä kysymyksiä ja vastauksia. Viitattu 20.3.2020 <https://www.vtv.fi/uutiset/veikkaukseen-liittyvia-kysymyksia-ja-vastauksia/>

Veikkauksen kehittämistoimenpiteet. 5.9.2019. Viitattu 22.5.2020. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/14233153/Veikkaustiedotustilaisuus05092019/6bfcfd56-e021-cd01-99b6-ea94e9377494/Veikkaustiedotu>

Veikkauksen markkinointiviestinnän vastuullisuusperiaatteet. Viitattu 16.3.2020. <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/vastuullisuus/vastuullinen-markkinointi>

Veikkauksen peleillä merkittävä vaikutus kaupan alalle - mahdollistaa palveluita ympäri maan. 21.5.2018. Viitattu 25.2.2020. <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/article/tiedotteet/yritys/2018/05-toukokuu/laskelmat-copy>

Veikkaus Oy:n Vuosi- ja vastuullisuusraportti 2019. 2019. Viitattu 22.5.2020. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2019/veikkaus_vuosi--ja-vastuullisuusraportti_2019_200520.pdf

Veikkaus vuosiraportti 2018. 2018. Viitattu 1.5.2020. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2018/veikkaus_vuosiraportti_2018.pdf

Without legal permission. Viitattu 23.3.2020. <https://www.spelinspektionen.se/en/without-legal-permission/>

Kuviot

Kuvio 1: Numerointipainike **Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.**

Kuvio 2: Opinnäytetyöprosessi mallikuviona **Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.**

Taulukot

Taulukko 1: Esimerkki taulukosta **Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.**

Liitteet

Liite 1: Ensimmäisen liitteen otsikko	55
Liite 2: Toisen liitteen otsikko	56

Liite 1: Ensimmäisen liitteen otsikko

Liite 2: Toisen liitteen otsikko