

Suomalainen voittaa aina

Jasmina Ahonen



Tekijä Jasmina Ahonen	
Koulutusohjelma Johdon assistenttityön ja kielten koulutusohjelma	
Raportin/Opinnäytetyön nimi Suomalainen voittaa aina	Sivu- ja liitesivumäärä 36 + 8
<p>Tämä opinnäyte on tehty toimeksiantona sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle. Työ on tutkimus, joka toteutettiin kyselynä kahdeksan eurooppalaisen valtion rahapelijärjestelmiä valvoville virkamiehille. Kyselyn tavoitteena oli selvittää, millaisia rahapelijärjestelmiä Euroopassa toimii ja miten esimerkiksi ongelmapelaamisen ehkäisy tai tuotonjako on järjestetty. Toimeksiantaja mahdollisesti hyödyntää opinnäytettä hallituksen esityksessä vuonna 2016.</p> <p>Opinnäytteen tietoperustassa käsitellään suomalaista rahapelijärjestelmää, sen valvontaa, ongelmapelaamisen ehkäisykeinoja sekä tuotonjakoa, viitataan Euroopan komission rikkomuskannemenettelyyn ja esitellään oikeusvertailun menetelmiä. Empiirinen osa toteutettiin syys-lokakuussa 2015, minkä jälkeen tuloksia tarkasteltiin laadullisin ja määrällisin menetelmin. Tietoperustaa hyödynnettiin tulosten analysoinnissa, sillä Suomen järjestelmä otettiin oikeusvertailuun mukaan. Analyysissa käytettiin tapaustutkimuksen menetelmiä sekä luokiteltiin tuloksia oikeusvertailun helpottamiseksi.</p> <p>Euroopan unionilla ei ole yhtenäistä lakia rahapeliasioihin, joten jäsenmaat ovat saaneet melko vapaat kädet järjestelmänsä toteuttamiseen. Tutkimustuloksista selvisi, että toteuttamisvapaudesta huolimatta järjestelmille yhteistä on suojella pelaajia ja alaikäisiä. Keskeisin ero näkyi tuotonjaossa, sillä järjestelmien rakenne (monopoli vai toimilupa, valtion omistamia vai yksityisyhtiöitä) vaikuttaa myös tuottojen jakamiseen tai jakamattomuuteen.</p> <p>Legaalimonopolijärjestelmä on rahapelijärjestelmä, jossa rahapeliyhtiöiden monopoliasema on vahvistettu kansallisella rahapelilla. Toimilupajärjestelmä pohjautuu yksityisten tai julkisten peliyhtiöiden viranomaiselta saamiin lisensseihin.</p> <p>Ongelmapelaaminen tai pelihaitta tarkoittaa sosiaalisia, taloudellisia ja terveydellisiä ongelmia, joita liikaa pelaava voi kohdata. Näitä ovat esimerkiksi kiristyneet välit lähipiirissä, olematon seuraelämä, rahan puute tai rahan lainaaminen, ahdistus ja masennus. Ongelmilla on myös yhteiskunnallisia merkityksiä, sillä haittojen ehkäisystä ja hoidosta on huolehdittava.</p> <p>Tuotonjako on peliyhtiöiden tekemästä voitosta verojen jälkeen jääneen tuloksen jakamista yhteiseen hyvään kuten urheilun, hevosurheilun, taiteen tai tieteen ja nuorisotyön tukemiseen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen. Eri järjestelmissä tuotonjako on järjestetty eri tavoin tai sitä ei ole.</p>	
Asiasanat oikeusvertailu, kansainvälinen vertailu, rahapelit, eurooppalaisuus, kyselytutkimus	

Sisällys

1	Uudet kuviot vanhoissa raameissa	1
2	Rahapelaaminen Suomessa	3
2.1	Yksinoikeusjärjestelmä.....	3
2.2	Pelivalvonta	5
2.3	Rahapelien Euroopan unioni	6
2.3.1	Rikkomusmenettelystä	7
2.3.2	Komission rikkomusmenettelyprosessi: Suomi.....	7
2.4	Tuotonjako	9
2.5	Ongelmapelaaminen.....	10
2.5.1	Suomalaisten rahapelaaminen -tutkimus.....	10
2.5.2	Ehkäisykeinot.....	11
3	Oikeusvertailu lainsäädännön tukena	14
4	Rahapelitutkimus sisäministeriölle.....	16
4.1	Tutkimusmenetelmän valinta ja aineistonkeruu	16
4.2	Kyselyn rakenne ja toteutus	17
5	Tutkimustulokset	19
5.1	Tanska.....	19
5.1.1	Millainen rahapelijärjestelmä?	19
5.1.2	Mitkä tekijät vaikuttivat nykyiseen rahapelijärjestelmään siirtymiseen?.....	19
5.1.3	Millaisia pelaamisen haittojen ehkäisykeinoja on käytössä (sosiaaliset, taloudelliset, yhteiskunnalliset)?	20
5.1.4	Miten rahapelitoiminnan tuotto jaetaan?.....	20
5.2	Ruotsi	20
5.2.1	Millainen rahapelijärjestelmä	20
5.2.2	Mitkä tekijät vaikuttivat nykyiseen rahapelijärjestelmään siirtymiseen?.....	21
5.2.3	Millaisia pelaamisen haittojen ehkäisykeinoja on käytössä (sosiaaliset, taloudelliset, yhteiskunnalliset)?	21
5.2.4	Miten rahapelitoiminnan tuotto jaetaan?.....	22
5.3	Ranska	22
5.3.1	Millainen rahapelijärjestelmä?	23
5.3.2	Mitkä tekijät vaikuttivat nykyiseen rahapelijärjestelmään siirtymiseen?.....	24
5.3.3	Millaisia pelaamisen haittojen ehkäisykeinoja on käytössä (sosiaaliset, taloudelliset, yhteiskunnalliset)?	24
5.3.4	Miten rahapelitoiminnan tuotto jaetaan?.....	24
5.4	Iso-Britannia.....	25
5.4.1	Millainen rahapelijärjestelmä?	25
5.4.2	Mitkä tekijät vaikuttivat nykyiseen rahapelijärjestelmään siirtymiseen?.....	25

5.4.3	Millaisia pelaamisen haittojen ehkäisykeinoja on käytössä (sosiaaliset, taloudelliset, yhteiskunnalliset)?	26
5.4.4	Miten rahapelitoiminnan tuotto jaetaan?	26
6	Pohdinta	27
6.1	Rahapelijärjestelmät	27
6.2	Syyt rahapelijärjestelmien taustalla	29
6.3	Pelaamisen haittojen ehkäisykeinot	30
6.4	Tuottojen jakaminen.....	31
6.5	Johtopäätökset ja tulosten merkittävyys	32
6.6	Tutkimuksen luotettavuus ja riskit	34
6.7	Opinnäyteprosessin ja oman oppimisen arviointi.....	35
	Lähteet	37
	Liitteet.....	41
	Liite 1. Kyselylomake.....	41
	Liite 2. Tanskan vastaus.....	43
	Liite 3. Ruotsin vastaus	44
	Liite 4. Ranskan vastaus	46
	Liite 5. Iso-Britannian vastaus	47

1 Uudet kuviot vanhoissa raameissa

Rahapelejä ei säädellä lailla Euroopan unionin sisämarkkinoilla, mikä asettaa jäsenvaltiot hankalaan tilanteeseen. Pitäisi keksiä oma järjestelmä, joka sopii tarpeeksi hyvin EU-oikeuden puitteisiin. Vaikkei yhtenäistä lakia ole, EU-komissio suosittelee kuitenkin kuluttajaa suojelevia toimia, joiden mukaan rahapelijärjestelmää olisi säädeltävä. (European Commission 2014.) Tästä johtuen on unionin sisämarkkinoilla useita erilaisia rahapelijärjestelmiä kuten monopoleja ja lisensijärjestelmiä, ja sitten on jotain näiden väliltä. Kaikkien järjestelmiä valvovien ja ylläpitävien tarkoituksena on tarjota virkistystä kuluttajille, mutta uhkapelaamisen ongelmista on tullut vakavampia nettipelaamisen yleistyttyä. Näihin ongelmiin EU-komissio pyrkii suosituksillaan ennaltaehkäisevästi vaikuttamaan.

Suomen rahapelijärjestelmä perustui ennen vuotta 2012 toimilupiin eli lisensseihin. Sitten se koki suuren muutoksen, koska toimiluvista luovuttiin ja siirryttiin legaalimonopoliin eli lakisääteiseen monopoliin. Uudistuksella pyrittiin tehostamaan etenkin lisääntyvästä nettipelaamisesta syntyvien haittojen ehkäisyä, mikä toteutettiin muun muassa nostamalla pelaamisen alaikäraja sekä lisäämällä viranomaisvalvontaa ja valvonnan keinoja. Vuonna 2017 astuu voimaan lakimuutos, jolla yhdistetään Veikkaus Oy, Fintoto Oy ja Raha-automaattiyhdistys eli RAY. Muutoksen tavoitteena on vahvistaa suomalaista monopolia sekä ehkäistä monopolin toimimattomuus, jos ja kun kolmen yhtiön tarjoamat pelit nettiympäristössä olisivat liian samankaltaisia ja kilpailisivat keskenään. (Avellan 2012, 7–12, 15–16.)

Nykypäivän rahapelaamisen suurin uhka tuntuu olevan ulkomaille kohdistuva pelaaminen, jolloin pelaamisesta syntyvät tuotot suuntaavat ulkomaille, mutta pelaamisen haitat jäävät kotimaahan. Etenkin teknologian kehitys, globalisaatio ja internet ovat helpottaneet pääsyä ulkomaisille pelisivustoille. Koska Suomen lainsäädännössä ei kielletä ulkomaisilla sivustoilla pelaamista, ei asialle voi tehdä mitään. (Sisäministeriö 2015a, 18, 22, 41.) Internetin käytön rajoittaminen ei ole mielekäästä, mutta voiko suomalainen silti aina voittaa? Pelimahdollisuudet lisääntyvät, mutta siten myös pelaamisen riskit, jotka jäävät yhteiskunnan kannettavaksi. Tavallisen suomalaisen päätettäväksi jää, tukeako suomalaista rahapelaamista vai koettaako onnea ulkomaisilla markkinoilla.

Opinnäytetyöni käsittelee rahapelaamista Suomessa sekä muutamissa Euroopan unionin jäsenmaissa. Työ tehtiin toimeksiantona sisäministeriön poliisiosastolle sekä Poliisihallitukselle, joka toimii sisäministeriön hallinnon alalla ja rahapelimarkkinoiden valvojana. Sisäministeriön poliisiosastolla säädetään rahapelitoiminnan pelisäännöistä. Sain toimeksiantannon ollessani sisäministeriöllä työharjoittelussa keväällä 2015, jolloin rahapeliuudistusta ja rahapeliyhtiöiden fuusiota alettiin suunnitella.

Työn tavoitteena on selvittää, millaisia rahapelijärjestelmiä Euroopassa on ja siten rikastuttaa aiheesta jo tehtyä tutkimusta. Tutkimusongelma jaettiin seuraaviin kysymyksiin:

- Millainen rahapelijärjestelmä on käytössä ja miksi siihen on päädytty?
- Millaisia pelaamisen haittojen ehkäisykeinoja on käytössä?
- Miten rahapeliteollisuuden tuotto jaetaan?

Tavoite tuli toimeksiantajalta, jonka tarkoituksena on mahdollisesti hyödyntää opinnäytettä tulevassa hallituksen esityksessä syksyllä 2016. Tutkimuskohde rajattiin toimeksiantajan toimesta Suomen kannalta kiinnostavimpiin rahapeliteollisuuksiin Euroopassa. Tutkimus toteutettiin kyselytutkimuksena ja se keskittyi neljään rahapelijärjestelmään, joiden valvoilta saatiin vastaus. Kyselytutkimus koettiin parhaaksi menetelmäksi sen nopean ja helpon toteuttamisen vuoksi, sillä kiireisiä virkamiehiä olisi ollut haastavaa saada esimerkiksi Skype-haastatteluun.

Tutkimustulosten analysoimiseen käytettiin laadullisia ja määrällisiä menetelmiä, joilla pyrittiin löytämään eroja ja yhtäläisyyksiä järjestelmien välillä sekä selittämään näitä ominaisuuksia. Analyysissa noudatettiin lisäksi Jaakko Husan teoksen Johdatus oikeusvertailuun (1998, 84–94) ohjeita aloittelevalle oikeusvertailijalle ja luokiteltiin järjestelmiä teoksessa mainittuihin kulttuurisiin, taloudellisiin, historiallisiin sekä maantieteellisen sijainnin perusteella määritettäviin luokkiin.

Opinnäyte koostuu viidestä pääluvusta, joista luvut kaksi ja kolme toimivat työn tietoperustaosiona, luku neljä kuvailee kyselytutkimuksen vaiheet ja perustelee menetelmävalinnat ja luvussa viisi kerrotaan tutkimustulokset maittain siinä järjestyksessä, missä kyselyvastaukset saatiin. Ranskan kohdalla oli tukeuduttava lisäksi internetlähteisiin, sillä saatu vastaus ei kattanut kaikkia kyselyssä esitettyjä kysymyksiä. Luvussa kuusi analysoidaan tutkimuksen tuloksia ja asetetaan ne teoriaperustaan. Samassa luvussa arvioidaan lisäksi omaa oppimista opinnäyteprosessin aikana. Lähteet ja liitteet löytyvät työn lopusta. Liitteistä löytyvät maiden lähettämät vastaukset sekä alkuperäinen kyselylomake.

2 Rahapelaaminen Suomessa

2.1 Yksinoikeusjärjestelmä

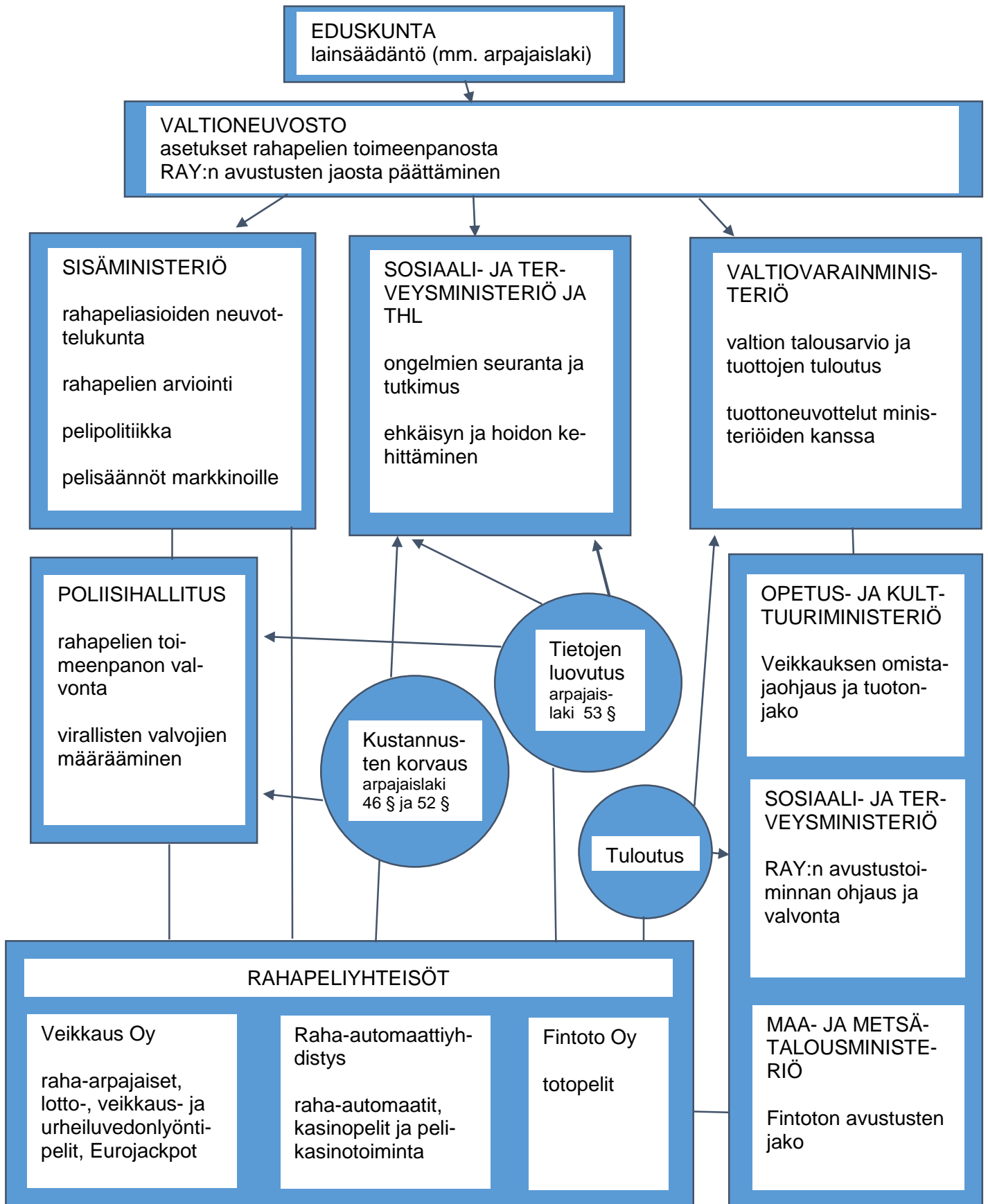
Suomen rahapelijärjestelmästä on säädetty arpajaislaissa (1047/2001). Lakia sovelletaan sekä arpajaisten toimeenpanemiseen että valvontaan, tuottojen tilittämiseen ja jakamiseen. Lain kolmannessa luvussa käsitellään rahapelitoimintaa. Suomessa on kolme lailista rahapeliyritystä, joilla on yksinoikeus järjestää erilaisia rahapelejä. Nämä yritykset ovat valtion omistama Veikkaus Oy, joka toimeenpanee raha-arpajaisia, veikkaus- ja vedonlyöntipelejä, julkisoikeudellinen Raha-automaattiyhdistys (jäljempänä RAY), jolla on yksinoikeus raha-automaatti- ja kasinopeleihin ja pelikasinotoimintaan, sekä Suomen Hippos ry:n omistama Fintoto Oy, jonka erikoisalaa ovat totopelit.

Rahapeliyhtiöt eivät arpajaislain mukaan saa markkinoida pelejään ulkomaille, aivan kuin ulkomaiset peliyritykset eivät saa markkinoida Suomessa. Kiellolla pyritään vahvistamaan suomalaisen monopolijärjestelmän asemaa.

Ministeriöiden tehtävänä on huolehtia lainmukaisuuden seurannasta ja valvonnasta, tuottojen käyttämisestä sekä sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisystä sekä vastata rahapelipolitiikan päätöksenteon valmistelusta ja tehtyjen päätösten toteuttamisesta. Sisäministeriö luo pelisäännöt rahapelikentälle valmistelemalla rahapelipolitiikan linjaukset ja ohjaamalla niihin liittyvää säädösvalmistelua. Sisäministeriön hallinnonalalla Poliisihallitus ja sen arpajaishallinto valvoo rahapelien lainmukaisuutta muun muassa markkinoinnin osalta. Lisäksi vuonna 2012 sisäministeriön yhteyteen perustettu rahapeliasioiden neuvottelukunta seuraa Euroopan Unionin rahapelipolitiikan ja rahapelialan muutoksia informoiden muita viranomaistahoja alan uusista tuulista. Sosiaali- ja terveysministeriö huolehtii rahapelaamiseen liittyvien ongelmien ehkäisystä ja seurannasta yhdessä Terveystieteiden tutkimuskeskuksen (THL) kanssa. (Avellan 2012, 5, 7.)

Rahapelijärjestöjen tuotonjaosta vastaavat Veikkaus Oy:n osalta opetus- ja kulttuuriministeriö. RAY:n osalta tuotonjaosta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. Fintoto Oy:n tuottojen jakoa valvotaan maa- ja metsätalousministeriössä. Merkittävässä roolissa on myös valtiovarainministeriö, sillä se huomioi vuosittain valtion talousarviossa osan rahapelien tuotoista ja niistä myönnettyjen lainojen kuoletuksista ja koroista sekä uudelleen jaettavaksi palautuvista varoista. Näin varmistetaan, että tuotot käytetään yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. (Avellan 2012, 5-12, 65; Arpajaislaki 1047/2001.)

Oheisessa kuviossa rahapelijärjestelmää on havainnollistettu kaaviolla. Ministeriöiden ja niiden hallinnonalalla toimivien organisaatioiden tehtävät ja yhteistyösuhteet on selkeytetty, ja rahapeliyhteisöiden roolit suhteessa niitä valvoviin tahoihin on esitetty helpommin ymmärrettävässä muodossa. Kuvio on mukaelma Suomalaisen rahapelaamisen vuosikirjan (Avellan 2012, 6) kaaviosta.



Kuvio 1. Suomalainen rahapelijärjestelmä. Suomalaisen rahapelaamisen vuosikirja 2012

2.2 Pelivalvonta

Rahapelitoiminnan valvonta kuuluu arpajaislain mukaisesti usealle eri ministeriölle ja niiden hallinnonalan toimijoille. Valvonta tarkoittaa muun muassa toiminnan lainmukaisuuden, tuottojen käytön, aiheutuvien haittojen sekä rahapeliyhteisöjen talouden valvontaa. Esimerkiksi omistajaohjaus on tällaista valvontaa, sillä Suomessa toimivat rahapeliyhteisöt ovat joko kokonaan tai osaksi valtion omistuksessa tai vaihtoehtoisesti yhteisöiden toimielimissä on valtion edustajia. Näin voidaan varmistaa, että toiminta on lainmukaista. (Avellan 2012, 20.)

Yleisvalvonta on Poliisihallituksen tehtävä. Viranomaiset voivat salassapitosäännösten estämättä hyödyntää valvonnassa sähköisiä valvontajärjestelmiä, jotka mahdollistavat reaaliaikaisen rahapelien valvonnan. Yksi tällaisista toimenpiteistä on esimerkiksi peliautomaateissa oleva rahaliikenteen valvontalaite, joka sähköisesti tallentaa tiedot pelaajan pelaamista summista, mikä on keino esimerkiksi rahan pesun estämiseksi. Lisäksi Poliisihallituksen määräämät viralliset valvojat varmistavat pelien laillisuuden. Poliisihallitus voi myös kieltää toimeenpanemasta tai markkinoimasta pelejä, silloin kun ne ovat arpajaislain vastaisia (Arpajaislaki 1047/2001; Avellan 2012, 22–23.)

Toisenlaista valvontaa toteutetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008) perusteella. Sitä sovelletaan rahapeliyhteisöihin ja muihin tahoihin, jotka välittävät rahapelejä tai niihin liittyviä maksuja. Lain tarkoituksena on varmistaa, ettei rahapelitoimintaan liity rahanpesua eikä terrorismin tukemista rahallisin avustuksin. Lakien noudattaminen kuuluu rahapeliyhtiöille, joiden toimintaa Poliisihallitus valvoo. Peliyhtiöt varmistavat, että niiden toiminta on luotettavaa ja valvottua raportoimalla Poliisihallituksen viranomaisille säännöllisesti ja etenkin riskitilanteessa. Tällainen moninkertainen valvonta nähdään rikoksia ehkäisevänä toimenä.

Asiakkaansa tunnistamalla rahapeliyhtiöt voivat valvoa peliensä laillisuutta. Rekisteröinnin etuna on, että pelaajan panemia rahasummia voidaan valvoa paremmin, mutta se helpottaa myös alaikäisten pelaamisen estämistä. RAY:n verkkosivuilla mainitaan alaikäisten pelaamisen estämisen onnistuvan edistämällä asiakkaan tunnistamisjärjestelmää etuasiakkaaksi rekisteröitymällä (RAY 2015b). Kun rekisteröityminen ennen pelitapahtumaa on pakollista, valvonta on tehokkaampaa kaikkien asiakkaiden tietojen löytyessä tietokannoista.

2.3 Rahapelien Euroopan unioni

Koska rahapeleille EU:n sisämarkkinoilla ei ole säädetty yhteistä lakia, jäsenvaltiot ovat voineet itse luoda oman rahapelilainsäädäntönsä. Lainsäädännön on kuitenkin oltava unionin perussopimusten mukainen. Tästä johtuen Euroopassa on useita eri tavoin toimivia rahapelijärjestelmiä, joiden toimintaan Euroopan komission on täytynyt puuttua silloin, kun toiminta on ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa. (Alkio 2015, 52–54.)

Etenkin verkossa jaettavien pelien vuoksi useiden jäsenmaiden on täytynyt selvittää vaihtoehtoisia ratkaisumalleja rahapelimarkkinoilleen. Valtioiden rajat ylittävä pelien tarjonta lisää haasteita, ja tällaisiin peleihin komissio keskittyykin. (European Commission 2015a.) Rajat ylittävä pelaaminen tarkoittaa sellaista pelitarjontaa, jota välitetään myös useammassa EU-jäsenvaltiossa kuin vain pelejä välittävän peliyhtiön kotimaassa. Tämä edellyttää joko toimiluvan saamista jäsenmaan peliviranomaisilta tai vaihtoehtoisesti valtioiden rajat ylittävän pelaamisen sallivaa lainsäädäntöä maassa, jossa ulkomainen rahapelitoimija toimii. (European Commission 2012, 15.)

Alkion mukaan rahapelit ovat palveluita, joihin voidaan soveltaa Euroopan unionin perussopimusten artiklaa 56 palveluiden vapaasta liikkuvuudesta, mikä yksioikoisesti tarkoittaisi, ettei rahapelaamista voisi EU:n rajojen sisällä estää rajoituksin. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöistä käy Alkion mukaan kuitenkin ilmi, että rajoitukset ovat hyväksyttäviä, jos ne suojelevat kuluttajia pelihaitoilta tai ne on tarkoitettu ehkäisemään pelihaittoja tai rikoksia kuten rahanpesua ja petoksia. Rajoituksia on tällöin sovellettava kaikkiin markkinoilla toimijoihin syrjimättä ketään. Rajoitusten on lisäksi oltava realistisia, jotta tavoiteltuun päämäärään, esimerkiksi rikoksien ehkäisyyn, päästään. (Alkio 2015, 52, 56; Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu C-243/01.)

Euroopan komissio perusti vuonna 2012 jäsenvaltioiden edustajista koostuvan asiantuntijaryhmän selvittämään keinoja hallinnollisen yhteistyön parantamiseksi ja vaihtamaan kokemuksia rahapelialasta, mistä voisi olla apua EU:n lakivalmisteluihin. Komission ja asiantuntijaryhmän tavoitteena on kehittää rajat ylittävää yhteistyötä niin valvonnan kuin kuluttajan suojelun saralla sekä selvittää, olisiko yhteisestä standardista muun muassa rahanpesun estämiseksi hyötyä. Koska jäsenvaltioiden on yksin vaikea vastata muuttuvaan teknologiseen rahapeliympäristöön, tarvitaan myös ylikansallisia toimenpiteitä sekä hallinnollista yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä, jotta voidaan paremmin ymmärtää toisistaan eroavia menetelmiä rahapelaamisen turvaamiseksi. (Euroopan komissio 2012.)

2.3.1 Rikkomusmenettelystä

Rikkomusmenettely on Euroopan komission tapa valvoa, että jäsenvaltiot toimivat EU-lainsäädännön mukaisesti. Koska EU-oikeus perustuu perussopimukseen sekä oikeustapauksiin, jäsenvaltioiden on varmistettava, että valtioiden kansalliset lait ovat linjassa näiden EU-lakien kanssa, jotta sisämarkkinat toimivat mahdollisimman hyvin. Komissio aloittaa rikkomuskannemenettelyn silloin, kun jäsenvaltio ei ole onnistunut saattamaan kansallista lakia EU-säädännön mukaiseksi. (European Commission 2015b.)

SEUT artiklassa 258 (Euroopan unioni 2012) säädetään tapauksesta, jossa jäsenvaltio on jättänyt toteuttamatta sopimuksen asettamat velvollisuutensa. Komissio on tällöin velvollinen antamaan virallisen huomautuksen puutteellisesta toiminnasta jäsenvaltion hallitukselle. Jäsenvaltio antaa huomautukseen oman vastauksensa pyrkien perustelemaan toimintaansa asiassa noudattaen komission antamaa määräaika. Tämän jälkeen komissio antaa perustellun lausuntonsa, johon jäsenvaltio vastaa tarjoten lisätietoa asioista, joista komissio huomauttaa. Mikäli vastaus ei ole tyydyttävä, toimet asian korjaamiseksi eivät ole riittäviä tai vastaus on myöhässä, komissio voi SEUT artiklan 258 nojalla viedä asian Euroopan unionin tuomioistuimeen, joka määrää tuomion. Komission tehtävänä on valvoa, että tuomio pannaan käytäntöön. Jos tuomioistuimen antamaa tuomiota ei ole noudatettu tuomion osoittamalla tavalla, komissio kuulee jäsenvaltion hallitusta vielä kerran ennen kuin antaa asian uudelleen Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuin voi SEUT artiklan 260 mukaan määrätä sakkorangaistuksen jäsenvaltiolle maksettavaksi tilanteessa, jossa jäsenvaltio ei ole noudattanut tuomiotaan. (Euroopan komissio 2012.)

Mikäli jäsenvaltio kuitenkin kieltäytyy toimimasta tuomion mukaisesti, komissio lähettää toisen huomautuksen, jolla vaatii jäsenvaltiota korjaamaan toimintaansa. Tämän jälkeen tapaus voidaan siirtää takaisin Euroopan unionin tuomioistuimelle, jos jäsenvaltio ei edelleenkään noudata annettua tuomiota. Hyvin harvoin tilanne kuitenkin kärjistyy riidaksi asti, sillä jäsenvaltiot saattavat lainsäädäntönsä EU-säädännön mukaiseksi. (European Commission 2015b.)

2.3.2 Komission rikkomusmenettelyprosessi: Suomi

Vuonna 2006 Euroopan komissio pyysi selvitystä Suomen lisäksi muutamilta muilta jäsenmailta urheiluedonlyönnin markkinoinnin kielloista ja rajoituksista jäsenmaissa. Selvityspyynnöllä komissio halusi selvittää, löytyykö vedonlyöntiin liittyvistä kansallisista laeista ristiriitoja EU-oikeuteen verrattuna. Komission kohteena olivat etenkin SEUT artiklat 49 ja

56, jotka käsittelevät kansalaisten vapaata sijoittumista ja palveluiden vapaata liikkuvuutta EU:n alueella (Euroopan unioni 2012).

Suomea koskevassa huomautuksessa käsiteltiin SEUT artiklan 56 soveltamista. Suomi vastasi komission viralliseen huomautukseen kiistämällä artiklan vastaisen toiminnan urheiluvendonlyönnissä ja lähetti tietoja arpajaislain uudistamishankkeesta sekä Veikkaus Oy:n toimintaan liittyviä asiakirjoja, sillä komission kritiikki kohdistui nimenomaan Veikkauksen tarjoamiin palveluihin. (Alkio 2015, 52–55.)

Virallisen huomautuksensa ja siihen saamansa vastauksen jälkeen komissio antoi Suomelle perustellun lausuntonsa. Perusteluiden mukaan komissio oli sitä mieltä, että Suomi rajoitti SEUT artiklan 56 palveluiden vapaata liikkuvuutta silloisen arpajaislain säädöksillä, jotka koskivat arpajaisten toimeenpano-oikeutta, toimeenpano-oikeuden yleisiä edellytyksiä, rahapeliluvan antamista koskevia säädöksiä, kieltoja arpajaisten muunlaisesta toimeenpanemisesta (järjestäminen ilman lupaa tai kiellot ulkomailla järjestettyjen arpajaisten tai arpojen myynnistä, välittämisestä ja mainostamisesta) sekä vaatimuksesta, että urheiluvendonlyöntiä tarjoavan yrityksen kotipaikan olisi oltava Suomessa. Näiden rajoitusten vuoksi komissio katsoi, että Suomen rahapelilainsäädännön taustalla olisivat taloudelliset tavoitteet enemmän kuin kuluttajan suojeluun pyrkivät toimet, eivätkä taloudelliset edut voi olla hyväksyttävä syy palveluiden vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen. Tähän Suomi vastasi viittaamalla EU-tuomioistuimen ratkaisuihin, joissa perusteltiin jäsenvaltioilla olevan harkintavalta päättää arpajaisten sääntelystä ja lisäksi totesi taloudellisten tuottojen käyttämisen olevan tehokas keino estää rahapeliyhtiöiden voitontavoittelu. (Alkio 2015, 55–62.)

Komission lausunnossa lisättiin, ettei Suomen silloisen arpajaislain rajoituksia voitu perustella kuluttajien suojelemisella pelihaitoilta, sillä vaikka lainsäädännössä oli asetettu tavoitteita rahapelihaittojen ehkäisylle, ei säädännöstä löytynyt mainintaa siitä, miten valtio toteuttaa tällaista ehkäisytyötä. Suomi vastasi esimerkein valtion toimista, joiden avulla kuluttajia pyrittiin suojelemaan lisäten komission huomautukseen Veikkaus Oy:n urheiluvendonlyönnin markkinoinnista, että monipuolisen markkinoinnin tarkoituksena oli tarjota kiinnostavia vaihtoehtoja kielletyille rahapeleille. Komissio oli lisäksi huomauttanut, että kaikissa jäsenvaltioissa valvotaan rahapelitoimintaa, joten Suomen monopolisen toimilupajärjestelmän suojaaminen vetoamalla muiden valtioiden heikompaan valvonnan laatuun ei ollut perusteltu. Suomen näkemys oli, että tilanteissa tulisi huomioida vain kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön tavoitteet. (Alkio 2015, 55–62.)

Vuoden 2012 tammikuun lakimuutos päätti Euroopan komission rikkomuskannemenettelyn Suomen kohdalla. Lakimuutos piti sisällään muun muassa viranomaisvalvonnan lisäämisen, ikärajan noston, monopoliin siirtymisen sekä markkinoinnin rajoitukset, joten se vastasi EU-oikeuden asettamaa mallia. (Euroopan komissio 2013.)

2.4 Tuotonjako

Rahapeliin järjestäminen ei ole tuotonhakuista toimintaa (Sisäministeriö 2015a, 16), vaan sen ensisijaisena tarkoituksena on luoda pelaamisesta tulleilla varoilla yhteiskunnallista hyvää kaikille. Sen tarkoituksena on siis hyötyä kuluttajan pelihalusta hyvin rajoitetusti ja tuotto tulee käyttää hyväntekeväisyyteen (Avellan 2012, 10). Huomionarvoista on, että voitto ja tuotto eivät käytännössä tarkoita rahapeli-toiminnassa samaa asiaa. Voitto on, mitä rahapeliä pelaava pelaaja saa veikkattuaan, raaputettuaan tai pelattuaan oikein. Tuotto syntyy pelaajan maksamasta pelimaksusta, joka ei siirry pelaajalle voitoksi. Tuotosta vähennetään toiminnan kulut ja arpajaisvero, ja nettotuotto jaetaan edunsaajille. Arpajaislaissa on määritelty rahapeliyhteisöjen tuotonjakoasioita käsittelemään valitut ministeriöt sekä edunsaajatahot. (Avellan 2012, 64.)

Ennen tuotonjakoa rahapeliyhteisöt maksavat 12 % arpajaisveroa valtiolle rahapeli-tuotoista (Arpajaisverolaki 552/1992). Arpajaisverolain mukaan rahapeliyhteisöt ovat velvollisia maksamaan veroa toimeenpanemistaan arpajaisista. Arpajaisverotulot käytetään muiden verojen tapaan valtion toimintaan sen mukaan kuin valtion talousarvioon on kirjattu. Vuoden 2015 talousarvioesityksessä (Valtiovarainministeriö 2015) arpajaisveromomentille arvioitiin kertyvän 225 000 000 euroa, mikä on noin 10 000 000 euroa vähemmän kuin vuonna 2014. Vaikka veroa maksavat myös muut arpajaisverolaissa säädetty tahot, jotka järjestävät arpajaisia Suomessa, tulevat suurin osa tuloista Veikkaus Oy:ltä, RAY:ltä sekä Fintoto Oy:ltä, sillä ne ovat suurimmat toimijat rahapelimarkkinoilla Suomessa.

Veikkaus Oy:n tuotonjaosta huolehtii opetus- ja kulttuuriministeriö, RAY:n sosiaali- ja terveysministeriö sekä Fintoto Oy:n tuotoista maa- ja metsätalousministeriö (Arpajaislaki 1047/2001). Jaettujen tuottojen määrästä Veikkauksen osalta säädetään varta vasten asiaa varten laaditussa laissa raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipeliin tuoton käyttämisestä (1054/2001), jossa urheilulle ja liikuntakasvatukselle, taiteelle, tieteelle ja nuorisotyölle on kullekin laskettu jaettavaksi tietty prosenttiosuus tuotoista. Vuonna 2014 Veikkaus Oy tuloutti yhteensä noin 539 500 000 euroa edunsaajilleen (Veikkaus Oy 2015).

Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä on varmistaa, että RAY:n tuotonjako on lain raha-automaattivastuksista (1056/2001) mukaista. RAY:n antamista avustuksista päätehtään valtioneuvostossa sosiaali- ja terveysministeriön sekä RAY:n ehdotusten perusteella. Suomalaiset yhdistykset voivat pyytää avustusta RAY:ltä, ja RAY tekee ehdotuksensa näiden pyyntöjen perusteella. Tämän jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö esittelee ehdotuksen valtioneuvostolle, missä lopullinen päätös tehdään. RAY:n tuottoja voidaan käyttää terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen, esimerkiksi veteraanien hoitoon ja kuntoutukseen sekä näkövammaisten kirjastojen perustamiseen. (Avellan 2012, 66.) Vuonna 2014 RAY maksoi edunsaajilleen noin 308 000 000 euroa, ja vuonna 2015 summa oli noin 309 300 000 euroa (RAY 2015a).

Maa- ja metsätalousministeriö varmistaa, että Fintoto Oy:n tuotonjako on totopelien tuottojen käyttämisestä hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edistämiseen annetun lain (1055/2001) mukaista. Laissa muun muassa määritetään, millaiseen tarkoitukseen tulot tulee käyttää. Fintoto Oy tuloutti yhteensä 32 200 000 euroa hevoskasvatukseen ja -urheiluun, 27 800 000 euroa hevosratojen ylläpitoon, 1 000 000 omistajalleen Suomen Hippos ry:lle ja 3 300 000 euroa hevosalalle muina tukina. (Fintoto Oy 2015.)

2.5 Ongelmapelaaminen

Netissä välitettävien pelien myötä rahapelaamisesta on tullut yleisempää, sillä helpompi saavutettavuus madaltaa kynnystä osallistua. Helppo saatavuus saa pelaajan myös pelaamaan enemmän kuin on aikonut ja niin sanotusti jahtaamaan voittoja. Yleisen määritelmän mukaan pelaaminen on haitaksi, kun se aiheuttaa taloudellisia, sosiaalisia tai terveydellisiä ongelmia pelaajalle ja tämän lähipiirille (Alkio 2015, 210). Myös perinteiset rahapelit aiheuttavat haittoja, mutta nykyteknologia on lisännyt pelimahdollisuuksia ja siten myös ongelmia.

2.5.1 Suomalaisen rahapelaaminen -tutkimus

Rahapelaamisesta ja sen haitoista on tehty lukuisia tutkimuksia. Suomalaisen rahapelaamisen vuosikirjassa (2012, 37–40) Avellan esittelee niistä yhden, Suomalaisen rahapelaamisen 2011 -kyselytutkimuksen, joka toteutettiin haastattelemalla puhelimitse 15–74-vuotiaita suomalaisia. Kysely tehtiin kaikkiaan 16 000 satunnaisesti valitulle henkilölle, joista 4484 vastasi. Vastausprosentti oli siis noin 40 %, joten tutkimus tarjoaa kohtuullisen luotettavaa materiaalia rahapelaamisesta Suomessa. Tutkimuksesta selvisi muun muassa, että pelaaminen aloitetaan yleisesti teinivuosina, nettipelien suosio on selvässä nousussa ja pelaaminen yleensä on lievästi lisääntynyt aiemmista tutkimuskerroista. Lisäksi miehet

ovat naisia aktiivisempia pelaamaan sekä nettipelejä että perinteisiä rahapelejä. (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2012, 16, 25–27.) Keväällä 2015 rahapelitutkimus uusittiin ja sen tulokset julkaistaneen vuoden 2016 alussa. (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2015.)

2.5.2 Ehkäisykeinot

Rahapeliongelmiin ehkäisykeinot voidaan jakaa kolmeen tasoon (Avellan 2012, 47):

1. Pelitarjonta ja lainsäädäntö
2. Peliympäristö ja pelisuunnittelu
3. Kasvatukselliset ja viestinnälliset toimenpiteet.

Rahapelilainsäädännön uudistuksessa vuosina 2010–2012 lisättiin ongelmien ehkäisyä muun muassa nostamalla pelaamisen ikärajaa, säätelämällä markkinointia sekä lisäämällä yleistä valvontaa. Peliympäristön ja pelisuunnittelun taso toteutuu Suomessa uusia pelejä suunnitteleamalla muun muassa vastaamaan kasvavaan kysyntään ja sopimaan paremmin uusiin ympäristöihin kuten internetiin. Uusin pelien suunnittelun tarkoituksena on tarjota vaihtoehtoja kielletyille peleille. Peliympäristöt pyritään tekemään mahdollisimman turvallisiksi kuluttajille, mikä on kirjattu peliyhtiöiden yhteiskuntavastuuraportteihinkin. Kasvatukselliset ja viestinnälliset toimenpiteet tarkoittavat etenkin hankkeita ja säätiö- sekä tukiverkkotoimintaa.

Arpajaislakimuutoksen ensimmäisessä vaiheessa vuonna 2010 (Alkio 2015, 40–48) muutettiin pelaamisen alaikäraja 18 ikävuoteen aiemman 15 vuoden sijaan. Näin saatiin nuorten pelaaminen laskuun ja vähennettiin nuorten ongelmapelaamista. Alkion mukaan etenkin lapsia ja nuoria pidetään riskiryhmänä, jota halutaan suojella rahapelaamisen haitoilta kuten taloudellisilta ja sosiaalisilta ongelmilta.

Markkinoinnista tuli uudistuksen myötä huomattavasti rajoitetumpaa aiempaan verrattuna. Nykyisin lain mukaan markkinoinnin kohdistaminen alaikäisiin on kielletty eikä se saa esittää runsasta pelaamista myönteisesti tai vastaavasti pelaamattomuutta kielteisesti. (Arpajaislaki 1047/2001.) Markkinoinnin sääntelyllä on suuri merkitys haittojen ehkäisyssä (Avellan 2012, 49), koska vähentämällä mainontaa pelipaikoilla, mediassa ja muissa ympäristöissä voidaan vähentää pelaamisen houkuttelevuutta. Mainonta on myös usein voittojen suuria määriä korostavaa, mikä saattaa vääristää todellisuutta.

Rahapelien markkinoinnin on oltava arpajaislain ohella myös kuluttajansuojalain (38/1978) mukaista. Näin ollen markkinointi ja mainonta eivät saa olla hyvän tavan vastaisia eivätkä harhaanjohtavia. Olennaiset tiedot on annettava ja peliehtojen on oltava selkeät ja hel-

posti ymmärrettävät. Alaikäisiin kohdistetusta markkinoinnista säädetään myös kuluttajan-suojalaissa, sillä on laissa mainitun hyvän tavan vastaista silloin, kun alaikäisille tarkoitettut mainokset käyttävät hyödykseen alaikäisen kokemattomuutta tai herkkäuskoisuutta.

Rahapeliyhteisöiden yhteiskunnallinen vastuu tarjoamistaan peleistä edistää osaltaan haittojen ehkäisyä. Vastuut on kirjattu yhteisöjen omilla verkkosivuilla. Yhtiöiden ei ole tarkoitus tehdä voittoa pelaamisesta koituvien sosiaalisten tai taloudellisten haittojen lisääntymisen kustannuksella. Lisäksi ne huolehtivat, että yhtiöiden työntekijät ja pelien välittäjät osaavat tunnistaa peliongelman ja tietävät, miten ja mistä tarjota pelaajalle apua. Vastuullisella rahapelipolitiikalla saadaan tehokkaimmat tulokset rahapelihaittojen ehkäisyyn. (Avellan 2012, 53, 55.)

Kasvatuksellisten ja viestinnällisten toimenpiteiden tarkoituksena on lähinnä antaa lisätietoa pelaamisesta, pelaamisen riskeistä ja siitä, miten riskejä voidaan ehkäistä ja hoitaa muun muassa hankkeiden kautta. Tällä hetkellä Suomessa on käynnissä useita erilaisia hankkeita tarjoamassa palveluita ongelmapelaajille, heidän läheisilleen sekä hoitotyön tekijöille. Hankkeet toteuttavat kasvatuksellista ja viestinnällistä tehtävää kehittämällä haittojen ehkäisytyötä. Hankkeet tehdään yhteistyössä terveystieteiden järjestöjen ja yhdistysten kanssa. Rahapeliyhteisöt osallistuvat hankkeisiin tukemalla niitä rahallisesti. (Avellan 2012, 49–51.)

Ehkäisytyön tukena löytyy sekä kansainvälisiä että kotimaisia tukiverkostoja, joista voi etsiä tai kysyä apua ammattiauttajilta. Peluuri on yksi tällainen verkosto. Se on Sininauhaliiton ja A-klinikkasäätiön yhdessä tuottama palvelu, jonka toiminta on täysin luottamuksellista ja maksutonta. Rahoituksen palveluilleen Peluuri saa rahapeliyhtiöiltä. Sosiaali- ja terveysministeriö huolehtii toiminnan arvioinnista. (Peluuri.) Näin suomalainen järjestelmä toimii verkostona - lakien laatijat määrittävät rahapelihaittojen ehkäisystä, pelaajat ostavat lakien laatijoiden ylläpitämien rahapeliyhtiöiden pelejä, ja yhtiöt rahoittavat ehkäisytyötä, josta siitäkin on säädetty laissa.

Rahapelaamisesta koituvat haitat ovat nykyisin kansainvälisesti tunnistettu ongelma, sillä pelaaminen yhä useammin kohdistuu nettiin kansainvälisten yhtiöiden sivuille. Tänä päivänä pelaajan on esimerkiksi mahdollista pelata brittiläisen tai yhdysvaltalaisen peliyhtiön tarjoamia pelejä verkossa vaikka samanaikaisesti. Tästä syystä myös kansainvälisiä tukipalveluita löytyy vain muutaman klikkauksen takaa internetistä. Ne tarjoavat palveluita pelaajille ja pelaajien läheisille sekä hoitotyötä tekeville, jotka työssään kohtaavat ongelmapelaajia. Osallistua voi anonyyminä eikä osallistuminen tavallisesti maksa mitään.

Eräs kansainvälinen tukipalvelu on esimerkiksi Gambling therapy (2013), joka on brittiläisen hyväntekeväisyysjärjestö Gordon Moody Associationin perustama verkosto, jossa voi keskustella auttajien kanssa tai saada vertaistukea muilta ongelmapelaajilta. Palvelu on maksuton, mutta sivustolla pyydetään kuitenkin lahjoituksia toiminnan tukemiseen. Gambling therapy -sivusto on mahdollista kääntää lähes 30 kielelle, mikä tekee siitä hyvin kansainvälisen, monipuolisen ja mahdollisesti hyvinkin tarpeellisen tukiverkon nyt, kun internetpelaaminen ja pelaamisesta aiheutuvat haitat ovat yleistyneet.

3 Oikeusvertailu lainsäädännön tukena

Oikeusvertailu on oikeustieteen tutkimusalue. Jaakko Husa kirjoittaa kirjassaan Johdatus oikeusvertailuun (1998) oikeusvertailussa olevan kyse eri maiden oikeusjärjestyksien tarkastelusta. Tutkimuskohteena voi olla muiden muassa oikeusjärjestysten säädännällisyys, tapaoikeus, oikeudelliset käytännöt, käsitteet tai oikeusnormiston käsittelytapa. Koska vertailua tavallisesti tehdään eri maiden oikeusjärjestyksistä tai -järjestelmistä, toiminta on aina kansainvälistä. Se pyrkii selittämään eroja ja yhtäläisyyksiä oikeusjärjestysten välillä, mutta tutkimus on rajoittunut kulttuurien luomiin rajoihin. Vertailua tehdään, jotta saadaan uusia menetelmiä esimerkiksi oikeuspolitiikan ja lainsäädäntötoiminnan kehittämiseen kotimaassa. (Husa 1998, 13–14.)

Oikeusvertailu laajentaa tietoperustaa riippumatta vertailun tuloksista, sillä löydöistä huolimatta voidaan tuloksista vetää johtopäätöksiä (Husa 1998, 15). Vertailu voidaan kohdistaa esimerkiksi julkisoikeuteen ja rajata tutkimuskohde hallinto-oikeuteen, sen toimintaan ja organisaatioihin. Mielenkiintoisena tutkimuskohteena voidaan nähdä esimerkiksi sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) verrattuna kahden Euroopan unionin jäsenmaan oikeusjärjestykseen ja näiden kolmen vertailu keskenään. (Husa 1998, 45–46.) Rahapeleille ei EU:ssa ole yhteistä lainsäädäntöä, mutta kansallisten lakien suhdetta voidaan kuitenkin verrata EUT-sopimukseen ja näin kenties löytää eroja ja mahdollisia kehitysehdotuksia vertailun pohjalta. Euroopan komission tehtäviin kuuluu tarkastella EU-jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja huomauttaa, jos lainsäädäntö ei ole Euroopan unionin perussopimusten mukainen. (Eurooppatiedotus 2015).

Aineiston rajaaminen ja tutkimuskohteen valinta ovat oikeusvertailevankin tutkimuksen ensi askeleet. Rajauksen on oltava järkevää tutkittavan kohteen, asetettujen tavoitteiden ja tutkijan omien kiinnostusten kannalta. Husa erottelee aineistontutkimustavat teoreettisiin ja teknisiin menettelytapoihin. Tekninen menettelytapa on ikään kuin ensivalinta aineistoa tutkiessa, sillä se edellyttää tutkijan päätöksiä aineiston luonteesta, kattavuudesta ja hankintamenetelmistä. Teoreettista menettelytapaa käytetään, kun aineisto on jo lähes koottu ja tutkijan valittava tutkimuksen lopullinen kohde, eli mitä verrataan ja mihin. Kohteena voivat olla erilaisten oikeudellisten funktioiden eli tehtävien vertailu eri oikeusjärjestyksissä, oikeusjärjestysten strukturaalinen eli rakenteellinen samankaltaisuus tai järjestelmäulottuvuus, jossa tutkija irrottaa valitut kohteet eri oikeusjärjestyksistä ja asettaa ne rakentamaansa teoreettiseen kontekstiin. (Husa 1998, 60–74). Peter de Cruz (teoksessa Husa 1998, 75–76) on koonnut aloittelevalle oikeusvertailijalle hahmotelman, siitä miten oikeusvertailevaa tutkimusta kannattaa lähestyä:

1. Tunnista tutkimusongelma ja täsmennä se.
2. Tunnista, mihin oikeusperheeseen tutkimasi oikeusjärjestykset kuuluvat.
3. Valitse ja kerää aineistosi tutkimuskohteesi kannalta järkevästi.
4. Järjestä aineisto oikeusjärjestelmien sisäisten suhteiden mukaisesti.
5. Arvioi mahdollisia vastauksia tutkimuskysymykseen.
6. Arvioi tuloksia kriittisesti ja unohda oma oikeusjärjestyksesi (ellei se ole tutkimuskohteena).
7. Tee johtopäätökset kriittisesti niin, että ne vastaavat täysin esitettyyn tutkimusongelmaan.

Husa (1998, 77) mainitsee, ettei mikään malli ole ehdoton. Cruzin luettelo antaa suunnan ja mahdollisen polun vertailevaan ajatteluun, mutta tutkija tekee oman tutkimuksensa kannalta parhaat ratkaisut itse.

Jotta vertaileva tutkimus olisi mielekästä, on valittava ”vertailun mittari” eli jokin ominaisuus vertailtavissa järjestyksissä. Valinnan tekoon hyödynnetään teoreettisia menettelytapoja. Yleensä tutkimuksen kohteeksi muotoutuu kysymys siitä, miten samaan ongelmaan on saatu vastauksia eri oikeusjärjestyksissä. Eräänlaisena perusoletuksena voidaan pitää ajatusta ihmisten samanlaisuudesta kulttuurieroista huolimatta. Päädymme helposti samankaltaisiin ratkaisuihin, vaikka maailmankuvamme ja ajattelutapamme olisivatkin erilaiset. Tällaista filosofista ajattelua ei voi kuitenkaan viedä syvemmälle esimerkiksi käsitteistön tasolle, sillä sanastolliset erot voivat johtaa virhearvioihin. (Husa 1998, 80–82, 95.)

Oikeusjärjestysten vertailu on Husan mukaan yksi vaikeimpia tutkimusalueita. Vaikeus voi kulminoitua muun muassa siinä, että aineisto on kirjoitettu vieraalla kielellä, joka lukijan on ensin käännettävä ymmärtääkseen teksti hyvin. Käännöstyö tosin voi jättää olennaisia pointteja pois alkuperäistekstistä, sillä oikeustieteellinen termistö ei välttämättä käänny yksinkertaisesti kielestä toiseen. Tämä taas vaikuttaa aineiston luotettavuuteen. Husa mainitsee, että tutkimustyön alussa on järkevintä turvautua toissijaisiin lähteisiin, joiden lähdeviitteet voivat esimerkiksi johdattaa kohdevaltion säädöskokoelmiin tai lainsäädännön valmistelumateriaaleihin. Vieraskielisen lakitekstin lukeminen toisaalta vaatii tutkijalta erinomaista kielitaitoa. Lisäksi oikeusjärjestysten kulttuuriset aspektit on huomioitava tutkimuksessa, sillä kieli ja sen yhteiskunnallinen ympäristö ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa. (Husa 1998, 99–116.)

Toisenlaisen ongelman työhön Husan mukaan tuo se, että tutkijan tulisi voida irrottautua omasta kulttuuristaan ja oikeusjärjestyksestään, mikä voi olla hyvin hankalaa. Vaihtoehtoisesti tutkija saattaa pitää muiden kulttuurien oikeusjärjestyksiä parempana kuin omaansa, jolloin tulokset voivat vääristyä. Mainituista syistä oikeusvertailu ei välttämättä Husan mielestä sovi lainvalmisteluun kovin hyvin. (Husa 1998, 99–116.)

4 Rahapelitutkimus sisäministeriölle

Tutkimus tehtiin toimeksiantona sisäministeriön poliisiosastolle sekä Poliisihallitukselle. Työn tavoitteena on löytää uusia näkökulmia eurooppalaiseen rahapelaamiseen ja rikastuttaa tutkimusta etenkin:

- lisäämällä tietoa tutkimuskohteiden rahapelijärjestelmistä
- selvittämällä valtioiden keinoja pelihaittojen estämiseen ja hoitomenetelmiin
- havainnollistamalla eri rahapelijärjestelmien eroja tuotonjaossa
- löytämällä syitä, miksi nykyinen rahapelijärjestelmä on valtiossa käytössä

sekä lisäksi

- lisäämällä tietoa kotimaan rahapelimarkkinoiden kannalta tärkeistä asioista
- tarjoamalla lisätietoa eurooppalaisista rahapelijärjestelmistä.

Toimeksiantajan sekä ohjaavan opettajan avulla koottiin luotettava ja pätevä kirjallinen aineisto hyödyntäen suomalaisia lainvalmistelumateriaaleja sekä valmiita lakitekstejä, aiempia rahapeleihin liittyviä tutkimuksia sekä Euroopan unionin perussopimuksia. Tutkimusmenetelmäksi valikoitui kyselytutkimus ja se luotiin yhdessä sisäministeriön poliisiosaston lainsäädäntöjohtaja Katriina Laitisen, neuvotteleva virkamies Jukka Tukian, neuvotteleva virkamies Elina Rydmanin sekä sosiaali- ja terveysministeriön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisosaston asiantuntija Antti Murron kanssa. Heidän toiveenaan on hyödyntää tutkimusta tulevassa hallituksen esityksessä vuonna 2016.

Arpajaishallinto toimi projektin ajan yhteystietopankkina, sillä se edustaa Suomea sisäministeriön viranomaisten ohella muun muassa GREFissä ja IAGR:ssa, jotka ovat molemmat rahapelien valvontaviranomaisten kansainvälisiä järjestöjä. GREF (Gambling Regulators European Forum) toimii nimensä mukaisesti Euroopan alueella, IAGR (International Association for Gambling Regulators) on kansainvälinen järjestö, jossa myös useat Euroopan maat ovat edustettuina. (European Commission 2012, 51.) Tällaisen kansainvälisen järjestötoiminnan kautta Poliisihallituksella on mahdollisuus ylläpitää kontaktistaa muiden maiden rahapelitoimijoista ja -valvojista.

4.1 Tutkimusmenetelmän valinta ja aineistonkeruu

Jotta tutkimustavoitteeseen päästään, on valittava tutkimustehtävän kannalta parhaat menetelmät (Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara P. 2005, 116–117). Kyselytutkimus koettiin parhaaksi menetelmäksi selvittää vastaus toimeksiantajan asettamiin tutkimuskysymyksiin, sillä siten saatiin helposti kattavia vastauksia ja työmäärä jakautui tasaisesti, kun kyselyn ollessa vastattavana voitiin keskittyä muihin projektin osa-alueisiin.

Alasuutarin (1999, 39) mukaan laadullinen tutkimus koostuu kahdesta osasta, ”havaintojen pelkistämisestä ja arvoituksen ratkaisemisesta”. Havaintojen pelkistämällä Alasuutari tarkoittaa keskittymistä tutkimusongelman kannalta olennaiseen, mikä auttaa mahdollisesti suurenkin vastausaineiston karsimisessa ja vastausten ydinten selventämisessä. Tutkija voi tällöin keskittyä havaintojen yhdistämiseen tai vastausten erojen pohjalta löytämiinsä tuloksiin. Arvoituksen ratkaiseminen on Alasuutarin käsitys tulosten tulkinnasta (1999, 44). Toisin sanoen yleistys voidaan tehdä vasta johtopäätöksistä ja tulkinnoista, ei varsinaisesta tekstistä (Moilanen & Rähä 2015, 71–72).

Aineiston valinta perustui Husan (1998, 64–65) määrittämään teknilliseen lukumääräulottuvuuteen, sillä tutkimus rajattiin suppeahkaksi kahdeksaa valtiota koskevaksi oikeusvertailuksi. Husa näkee tällaisessa ”multilateraalisisessa” eli useaa kohdetta käsittelevässä vertailussa kuitenkin ongelmana sen, että tarkastelu jää helposti pintaraapaisuksi rajallisen ajan vuoksi. Toisaalta kun tutkimuskohteita on useita, on niiden pohjalta helpompi vetää yleisen tason johtopäätöksiä, sillä tietoa saa silloin useammasta lähteestä.

Vastausten analysoinnin kannalta laadulliset menetelmät olivat tässä tutkimuksessa parempi vaihtoehto kuin määrälliset mallit, koska kysymykset ja vastaukset ovat laajoja eikä niitä voi helposti asettaa numeeriseen tai tilastolliseen muotoon. Laadullinen menetelmä sallii kokonaisuksiin keskittymisen ja yhdessä oikeusvertailun pohjalta on mahdollista päästä tutkimustavoitteisiin. Apuna käytettiin lisäksi kvalitatiivista taulukointia selventämään vastausten luokittelua järjestelmien erikoislaatuisuuden mukaan.

Tuloksia tarkasteltiin tapaustutkimuksen keinoin keskittyen aluksi tapauksiin yksitellen ja sitten vertaillen niitä muihin. Tämä konkretisoitui eurooppalaisten rahapelijärjestelmien eroavuuksien sekä yhtenäisyyksien kartoittamisella ja selittämällä luokittelemalla tulokset Husan (1998, 84–94) kulttuuristen, taloudellisten, historiallisten sekä maantieteellisen sijainnin tekijöiden mukaan. Tutkimusaineistona käytettiin itse kerättyä kyselyvastausmateriaalia sekä sekundaariaineistoa, kuten valtioiden omien rahapelitoimijoiden internetsivuja ja vuosiraportteja.

4.2 Kyselyn rakenne ja toteutus

Kyselyä laatiessa on muistettava selkeys ja yksinkertaisuus. Koska tarkoituksena on saada mahdollisimman paljon vastauksia, on laadittava kysymykset, jotka kaikki voivat ymmärtää samoin. Avointen kysymysten etuna on, että ne sallivat vastaajan vapaan itseilmaisun ehdottomatta vastauksia.

Kysymykset haluttiin avomuotoisiksi, jotta vastaajat voisivat mahdollisimman vapaasti kertoa näkemyksistään ilman valmiiksi mietittyjä vastausvaihtoehtoja. Kysymykset pyrittiin myös esittämään mahdollisimman yksinkertaisesti ja johdattelematta vastaajaa tietynlaiseen vastaukseen. Tästä huolimatta päätettiin kirjoittaa Suomen järjestelmästä lyhyet mallivastaukset jokaiseen kysymykseen, jotta vastaajan on helpompi hahmottaa, miten kattavia vastauksia toivottiin. Tutkijan tehtävänä oli kehittää sekä muotoilla mallivastaukset ja kääntää ne ja kysymykset englanniksi siten, ettei väärinymmärryksiä tulisi.

Kyselyn (Liite 1) alussa kysyttiin vastaajilta taustatietoja, jotta vastaukset myöhemmin olisi helpompi yhdistää oikeisiin maihin ja oikeusjärjestyksiin. Kysymykset 3-5 olivat tutkimustavoitteen kannalta tärkeimmät, sillä niihin ei löydy suoraan saati helposti vastauksia. Kysymykset ovat rahapeliuudistuksenkin kannalta tärkeitä, sillä uudistuksen myötä lainsäädäntö on myllättävä uusiksi. Yksinoikeusjärjestelmän muuttamisen vuoksi esimerkiksi tuontajakolait muuttuvat, joten vertailun vuoksi on hyvä saada käsitys siitä, miten asiat on hoidettu muissa maissa. (Sisäministeriö 2015b.)

Otannan viimeinen rajaus tehtiin Poliisihallituksessa ja sen pääpaino oli Suomen kannalta kiinnostavimmissa valtioissa (Ruotsi, Norja, Tanska, Alankomaat, Belgia, Saksa, Ranska ja Iso-Britannia), mikä määrittyi järjestelmän erikoislaatuisuuden tai markkinaosuuden mukaan. Pohjoismaat haluttiin mukaan samankaltaisen lainsäädännön vuoksi. Alkuperäisen suunnitelman mukaan tarkoitus oli lähettää kysely lisäksi Espanjaan ja Islantiin, mutta Poliisihallituksella kohteet rajattiin kahdeksaan.

Kysely lähetettiin 6.10.2015 Poliisihallituksen arpajaishallinnon toimesta sähköpostin liitteenä Word-lomakkeella tutkimuskohdevaltioiden rahapeleistä vastaaville virkamiehille. Word-lomakkeeseen päädyttiin, sillä ei voitu olla varmoja webropolin toiminnasta muiden maiden verkoissa. Sähköposti koettiin helpoimmaksi vaihtoehdoksi viestinnän välineenä, sillä kiireisiä virkamiehiä olisi ollut mahdollisesti vaikea saada Skype- tai Lync-videohaastatteluun. Poliisihallituksen arpajaishallinnossa kirjoitettiin kyselyn saate ja lähetettiin kysely eteenpäin. Vastausprosentin toivottiin olevan suurempi, vastausten laajempia ja kynnys vastaamiseen matalampi lähetettynä virkamieheltä virkamiehelle kuin nimettömänä opiskelijana lähetettynä kyselynä.

Vastausten määräaika päättyi lokakuun lopussa, johon mennessä vastauksia ei ollut saatu yhtäkään. Kyselyä päätettiin jatkaa 6.11.2015 saakka ja virkamiehiä muistutettiin lähettämällä kysely uudelleen. Varmuuden vuoksi tehtiin Webropoliin vastaava kysely, jotta

kaikilla vastaanottajilla varmasti olisi yhtäläiset mahdollisuudet avata kysely ja vastata siihen. Määräajan päätyttyä Tanskasta, Ruotsista, Ranskasta ja Iso-Britanniasta saatiin vastaus.

5 Tutkimustulokset

Tutkimuksella pyrittiin kartoittamaan eurooppalaisia rahapelijärjestelmiä. Vastauksia saatiin neljä kappaletta ja perusjoukko oli kahdeksan. Vastausprosentti oli 50 %. Tutkimustulokset käsitellään kysymys kysymykseltä siten kuin ne esitettiin kyselylomakkeellakin. Ne esitetään vastaajamaittain sen mukaan, missä järjestyksessä vastaukset saatiin. Vastaukset ovat lähes sanasta sanaan käännetty. Englanninkieliset vastaukset löytyvät liitteistä.

5.1 Tanska

Tanskan vastaus on kokonaisuudessaan liitteissä (Liite 2).

5.1.1 Millainen rahapelijärjestelmä?

Tanskassa on laillistettu monopoli lottopeleille sekä hevos- ja koiraurheiluvedonlyönnille, joita järjestävät valtion valvomat Danske Lotteri Spil A/S, Det Danske Klasselotteri A/S, Almindeligt Dansk Vare- og Industrielotteri (the Goods Lottery) sekä Landbrugslotteriet. Muut vedonlyöntipelit, nettikasinot sekä raha-automaattipelit ovat vapailla markkinoilla, eli kuka vain hakea toimilupaa, saada sellaisen ja ryhtyä rahapelien välittäjäksi.

Kasinot, paikallinen urheiluvedonlyönti, yleiset pokeriturnaukset sekä hyväntekeväisyyslottot ovat yhä rajoitettuja Tanskan rahapelilaissa. Pelien valvonta, ja etenkin pelaajien turvaaminen laittomilta peleiltä, on Tanskan veroministeriön alaisen Spillemyndighedenin tehtävä. Toimiluvattomat pelitarjoajat eivät saa mainostaa Tanskassa tai suunnata mainontaansa tanskalaisille (Spillemyndigheden a).

5.1.2 Mitkä tekijät vaikuttivat nykyiseen rahapelijärjestelmään siirtymiseen?

Vuonna 2012 Tanskan rahapelimarkkinat avattiin osittain toimiluvalla toimiviksi. Tämä tarkoitti, että rahapelitoimijat saattoivat tarjota nettikasino- ja veikkauspelejä saatuaan tanskalaisen toimiluvan. Muutoksen tarkoituksena oli tarjota pelaajille vapaus valita useamman rahapelitoimijan tarjoamia pelejä, koska aiemmin laittomasti pelejä tarjonneiden toimijoiden oletettiin hankkivan toimilupa laillistaakseen toimintansa. Osittaisen vapauttamisen seurauksena tanskalainen rahapelaaminen sai säädellyt ja valvotut kehykset.

5.1.3 Millaisia pelaamisen haittojen ehkäisykeinoja on käytössä (sosiaaliset, taloudelliset, yhteiskunnalliset)?

Tanskan järjestelmä pohjautuu rahapelilainsäädäntöön. Rahapelilaki muun muassa:

- säätelee ja valvoo rahapelaamista pitäen sen kohtuullisella tasolla,
- suojelee nuoria ja alttiita henkilöitä rahapeli riippuvuudelta ja muunlaiselta riistolta,
- varmistaa, että pelaaminen on reilua, vastuullisesti ja läpinäkyvällä tavalla tarjottu,
- takaa yleisen järjestyksen pysymisen, sekä
- estää rikollisuuden tukemisen rahapelaamisella.

Spillemyndigheden varmistaa, että rahapeliteoiminta on rahapelilainsäädännön mukaista.

Useissa Tanskan kaupungeissa on terapiakeskuksia, joissa tarjotaan yksilö-, perhe-, ryhmä-, puhelinterapiaa sekä kursseja ongelmapelaajille ja heidän läheisilleen (Spillemyndigheden b).

5.1.4 Miten rahapeliteoiminnan tuotto jaetaan?

Tanskassa on säädetty vain monopolien eli lottopelien ja hevos- sekä koiraurheiluvendonlyönnin tuotonjaosta. Tuotot on käytettävä yhteiseen hyvään. Näiden pelien tuotonjakotasiat on määritetty erillisessä tuotonjakolaissa, josta vastaa Tanskan kulttuuriministeriö.

Hyväntekeväisyysluton myyntituottoista vähintään 35 % on käytettävä hyväntekeväisyyteen. Muiden rahapelitarjoajien tuotoista ei ole erikseen säädetty.

5.2 Ruotsi

Ruotsin vastaus löytyy kokonaisuudessaan liitteistä (Liite 3).

5.2.1 Millainen rahapelijärjestelmä

Ruotsin rahapelijärjestelmää säätelevät rahapeli- sekä kasinolaki. Rahapelilaki asettaa ohjeet raha-automaattipelien, urheiluvendonlyönnin sekä toto- ja lottopelien järjestämiselle. Kasinolaki sääntelee Ruotsissa sijaitsevien neljän kasinon toimintaa. Lain mukaan kaikenlainen rahapeliteoiminta vaatii toimiluvan. Lakia sovelletaan myös lottopeleihin, joihin ei sisälly panosta. Lain päätarkoitus on turvata pelaajien hyvinvointi ja ehkäistä rahapelaamiseen liittyvä rikollinen toiminta. Sääntelyn tarkoituksena on myös pitää yksityiset, tuotonhakuiset toimijat poissa markkinoilta.

Ruotsissa on kaksi laillista rahapeliyhtiötä, joista toinen on valtion omistama AB Svenska Spel, joka tarjoaa urheiluvendonlyöntipelejä, lotto- ja raha-automaattipelejä, nettipokeripelejä sekä huolehtii kasinotoiminnasta. Toinen yhtiö on valtion ohjaama AB Trav och Ga-

lopp, joka tarjoaa totopelejä. Yhtiöt toimivat Ruotsin hallituksen myöntämän toimiluvan varaisesti ja ovat ainoat laillisesti Ruotsin rahapelimarkkinoilla toimivat pelitarjoajat, sillä Ruotsin lakien mukaan mikään muu kotimainen tai ulkomainen yritys ei saa ryhtyä kilpailemaan markkinoilla.

Toisaalta Ruotsin rahapeliviranomainen voi myöntää toimilupia esimerkiksi voittoa tavoittelemattomille organisaatioille perinteisiin lotto- ja bingopeleihin. Koska useat näistä organisaatioista ovat niin sanotun sateenvarjo-järjestelmän mukaisesti järjestäytyneitä, on jokaisen organisaation yksikön erikseen haettava toimilupaa, mikäli ne haluavat tarjota rahapelejä. Lisäksi rahapeliviranomaiset voivat myöntää lupia yksityisille toimijoille ravintolakasinoihin, sillä niiden panokset ja voitot ovat tavallisesti pieniä.

5.2.2 Mitkä tekijät vaikuttivat nykyiseen rahapelijärjestelmään siirtymiseen?

Ruotsin rahapelijärjestelmä on aina perustunut toimilupiin. Rahapelaamisen on ajateltu olevan kyseenalaista hupia, jota ei kuitenkaan voi kokonaan kieltää ja siksi sitä on päätetty säädellä tiukasti. Toinen syy toimilupamallille on, että rahapelaamisen voitot voidaan käyttää paremmin voittoa tavoittelemattoman toiminnan tukemiseen. Lisäksi se sulkee ulkopuolelle yksityiset, tuotonhakuiset toimijat. Näiden keinojen on koettu suojelevan pelaajia pelihaitoilta ja estävän rikollista toimintaa.

5.2.3 Millaisia pelaamisen haittojen ehkäisykeinoja on käytössä (sosiaaliset, taloudelliset, yhteiskunnalliset)?

Ruotsin rahapeliviranomainen valvoo ruotsalaisia rahapelimarkkinoita varmistamalla, että pelaaminen on lainmukaista, turvallista ja luotettavaa. Sen tehtävänä on suojata kuluttajan etua sekä edistää pelihaittojen vähentämistä. Viranomaisilla sekä muilla toimijoilla on käytössään useita keinoja ehkäistä pelaamisesta koituvia haittoja:

- SKRIM (skyddhjänsyn och riskminimering): ohjelma, joka toimii pelaamisen riskien seuraajana strategisesti pitkäjänteisesti.
- Prata om spel: erityisesti nuorille suunnattu kampanja, joka tarjoaa työkaluja, tietopankin ja tehtäviä pelaamisen haitoista niin nuorille, heidän vanhemmilleen ja opettajilleen. Kampanja opastaa, miten voiton mahdollisuuteen, markkinointiin ja mainontaan sekä laittomaan rahapelaamiseen tulee suhtautua sekä pyrkii muuttamaan nuorten asenteita rahapelaamisesta ja osoittamaan viranomaiset luotettavana tahona.
- Vaikutusten arvio: Jokaisen pelejä tarjoavan toimijan on liitettävä toimilupahakemukseensa pelaamisen vaikutusten arvio. Arvion on sisällettävä muun muassa kuvaus vastuullisuudesta eli millaisia sosiaalisia haittoja pelaamisesta voi koitua ja millaisia jatkotoimenpiteitä ongelmatapauksissa on suunniteltu ongelmapelaajille sekä miten valvonta toteutetaan.

Vaikka toimilupa olisi jo voimassa, on arvio lisättävä kaikkiin uusiin pelimuotoihin.

- Pelaajan tunnistaminen nettipeleissä: Pelatakseen kuluttajan on kirjaututtava järjestelmään ja luotava tili itselleen.
- Puhelinpalvelu: Ruotsin terveydenhoidon laitoksella on käytössä puhelinpalvelu, johon kuka vain voi soittaa ja saada apua rahapeliongelmiinsa. Laitos tarjoaa lisäksi itsehoito-ohjelmia.

Näiden toimien lisäksi Ruotsissa on asetettu 18 vuoden alaikäraja pelaamiselle. Viranomaiset voivat estää rahapeliautomaattien sijoittamisen hotelleihin, bingohalleihin ja ravintoloihin silloin, kun ei olla varmoja paikan pelaajaturvallisuudesta. Viranomaisista on muodostettu yksikkö, jonka tehtävänä on tehdä tutkimustyötä pelihaitoista ja muista rahapeliläkiin liittyvistä aiheista sekä lisäksi avustaa poliisia esimerkiksi tekemällä kotiratsioita, jos on syytä epäillä laittomien raha-automaattipelien omistamisesta.

Pelitarjoajalla on vastuu pelihaittojen ehkäisytyössä. Ennen pelitapahtumaa tarjoajan on kerrottava erilaisista toiminnoista, joiden avulla kuluttaja voi ehkäistä liiallista pelaamistaan (aikaraja, potti, panos) sekä mahdollisuudesta testata omaa pelikäyttäytymistään tai antaa itselleen porttikielto peliin. Lisäksi pelaajalle on kerrottava pelihaitoista, ongelmapelaajan puhelinpalvelusta sekä muista apukeinoista päästä eroon pakonomaisesta pelaamisesta. Tarjoaja ei saa markkinoida pelejään pelaajille, jotka ovat antaneet itselleen tai saaneet porttikiellon. Pelitarjoajan on jatkuvasti koulutettava työntekijöitään pelihaittoihin liittyvissä asioissa kuten pelaajan käyttäytymisen muutoksissa. Tällaisen koulutuksen myötä työsään ongelmapelaajia kohtaavat osaavat toimia oikein erilaisissa tilanteissa ja neuvoa pelaajaa avun saamiseksi.

5.2.4 Miten rahapelitoiminnan tuotto jaetaan?

Totopelijärjestäjä AB Trav och Galopp'n tuotot jaetaan valtiolle ja hevosurheilun tukemiseen. Svenska Spel jakaa tuotonsa suoraan valtiolle, joka jakaa osan voittoa tavoittelemattomille organisaatioille sekä nuorten urheilu- ja liikuntaharrastusten hyväksi. Voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden järjestämien lottopelien tuotto käytetään liikuntaorganisaatioiden toimintaan.

5.3 Ranska

Ranskan lähettämä alkuperäinen vastaus löytyy liitteistä pdf-linkkinä (Liite 4). Koska vastaukset eivät täysin vastanneet kysymyksiä, on Ranskan valvovan viranomaisen ARJELin nettisivuilta lisäksi etsitty tietoa tai linkkejä, jotka vastaisivat esitettyihin kysymyksiin.

5.3.1 Millainen rahapelijärjestelmä?

Ranskassa on käytössä toimilupajärjestelmä. Ranskan rahapelilainsäädännön tarkoituksena on varmistaa:

- o pelaajan sekä alttiiden ihmisten turvallisuus
- o pelitoiminnan turvallisuus ja oikeudenmukaisuus pelivalvonnalla
- o tasapainoinen talous ehkäisten rikoksia ja rahanpesua
- o uudelleen asetettujen panosten verotus hevos- ja urheilupelien alueilta. (ARJEL 2015a.)

Nettipelaamiselle on osittain vapaat markkinat, joita kuitenkin ohjataan ja valvotaan tiukasti. Vapaat markkinat on rajoitettu kolmeen pelityyppiin: urheiluedonlyönti, totopelit ja toisia pelaajia vastaan pelatut pelit kuten pokeri. Netissä tarjottavia pelejä valvoo ARJEL, joka perustettiin rahapelilain ohessa Ranskan rahapelimarkkinoiden valvovaksi viranomaiseksi. Se toimii yhdessä sisäministeriön ja oikeusministeriön kanssa missionaan muun muassa:

- o jakaa toimilupia ja varmistaa, että operaattorit eli rahapelitoimijat noudattavat toimiluvan määrittämiä velvollisuuksia
- o suojella alttiita henkilöitä ja taistella riippuvuutta vastaan
- o varmistaa rahapelitoiminnan oikeudenmukaisuus sekä turvallisuus
- o taistella laittomia rahapelisivustoja vastaan
- o taistella rikoksia ja rahanpesua vastaan. (ARJEL 2015a.)

Muuta markkinaa valvoo Comité consultatif des jeux (CCJ), joka koostuu sekä valtion virkamiehistä että asiantuntijoista. Sen tehtävänä on keskittää peliyhtiöiltä ja valvontaviranomaisilta tuleva tieto ja varmistaa rahapelitoiminnan johdonmukainen sääntely. (ODJ.)

Tällä hetkellä Ranskassa on 16 laillista toimiluvan saanutta nettirahapelejä tarjoavaa peliyhtiötä, joiden tarjonta vaihtelee suuresti. Koska kaikille eri pelityypeille (lotto, pokeri, toto jne.) tarvitsee hakea erikseen toimilupaa, saattaa yhdellä yhtiöllä olla useita lupia ja näin ollen on tarjontaakin enemmän. (ARJEL 2015b.) Toimiluvat ovat voimassa viisi vuotta niiden myöntämisestä (ARJEL 2015c, 6) ja ne voidaan uusia voimassaolon loppumisen jälkeen. Toimilupaa voi hakea yritys, jonka kotipaikka on jossakin EU- tai ETA-maassa.

Ranskassa toimii myös kaksi muuta rahapeliyhtiötä, Française des jeux (FDJ) ja Pari mutuel urbain (PMU). FDJ on 72-prosenttisesti valtion omistama yhtiö, jonka pelitarjontaan kuuluvat niin perinteiset kuin netissä tarjottavat lotto, keno, raaputusarvat, ja urheiluedonlyöntipelit (FDJ 2015a.) PMU:n hallituksessa on neljä valtion edustajaa ja sen peleihin kuuluvat totopelit, urheiluedonlyönti sekä nettipokeri. (PMU 2015.) Rahapelimarkkinoiden uudistamisen jälkeen perinteisten rahapelien tarjoajat ovat jääneet markkinoilla nettipelitarjoajien taakse, koska asiakkaat ovat siirtyneet pelaamaan laillistettuja nettipelejä niiden helpomman saatavuuden vuoksi. (INPES 2013.)

5.3.2 Mitkä tekijät vaikuttivat nykyiseen rahapelijärjestelmään siirtymiseen?

Ennen osittaista markkinoiden vapauttamista vuonna 2010 laittomilla nettisivustoilla pelasi lähes kolme miljoona ranskalaista. EU-oikeuden puitteissa kansalliset lait haluttiin asettaa yhteneviksi, joten toimilupiin siirtyminen ja nettipelaamisen laillistaminen olivat järkeviä päätöksiä. ARJEL perustettiin uudistamisen yhteydessä turvaamaan pelaajien oikeuksia. (INPES 2013.)

5.3.3 Millaisia pelaamisen haittojen ehkäisykeinoja on käytössä (sosiaaliset, taloudelliset, yhteiskunnalliset)?

ARJEL toimii netissä välitettävien rahapelien valvojana, mutta myös neuvonantajana sekä ongelmien ehkäisijänä. Se pyrkii suojelemaan rahapeliongelmiille alttiita henkilöitä kuten alaikäisiä, patologisia ja muita liikaa pelaavia henkilöitä. Lainsäädännössä on esimerkiksi kielletty alaikäisten rahapelaaminen ja määrätty pelisivustoille eräänlainen valvontapalvelu, jonka avulla pelaaja voi keskeyttää pelinsä tai antaa itselleen pääsykiellon kyseiseen peliin tai pelisivustoon.

Lisäksi

- o pelaajan on voitava asettaa alaraja panoksilleen ja talletuksilleen
- o lainatulla rahalla tai luotolle ei saa pelata. Pelivälittäjien ja -tarjoajien on kielletty lainaamasta rahaa pelaajille eikä pelisivustoilla saa olla lainaa myöntävien yritysten mainoksia. Luottokorttien käyttäminen pelaamiseen on myös kielletty.
- o pelisivustolla on oltava maininta käytänteistä porttikiellon saaneiden pelaajien kohdalla
- o pelitarjoajat eivät voi markkinoida pelejään porttikiellon saaneille pelaajille
- o pelitarjoajien on raportoitava ARJELille toiminnastaan ja painotettava etenkin patologisten pelaajien suojelemiskeinoja
- o tarjolla on myös puhelinpalveluita, joihin soittamalla saa apua ja joista on mainostettava pelisivustoilla. Puhelinpalvelua ylläpitää INPES (suora käännös: Kansallinen ennaltaehkäisy- ja koulutuksen instituutio).

SOS Joueurs -yhdistys (SOS Pelaajat) toimi yhteistyössä ARJELin kanssa tarjoten apua liikaa pelaaville ja heille, jotka ovat riippuvaisia uhkapelaamisesta sekä heidän lähipiirilleen. Palvelusta saa psykologista, oikeudellista sekä sosiaalista apua. (ARJEL 2015d).

5.3.4 Miten rahapelitoiminnan tuotto jaetaan?

Française des jeux'n tuotoista osa jaetaan urheilun tukemiseen. Yhdistykset, urheilijat tai henkilöt, jotka täyttävät FDJ:n asettamat kriteerit, voivat hakea tukea FDJ:ltä. (FDJ 2015b; FDJ 2015c.) Osa PMU:n tuotoista käytetään hyväntekeväisyyteen tukemalla nuoria yrittäjiä, innovaatiotyötä sekä voittoa tavoittelemattomia yhdistyksiä (PMU 2014, 36–38).

5.4 Iso-Britannia

Iso-Britannian alkuperäinen vastaus löytyy liitteistä (Liite 5). Vastausten kirjaamisessa on lisäksi hyödynnetty vastauksessa annettuja linkkejä.

5.4.1 Millainen rahapelijärjestelmä?

Iso-Britannian rahapelijärjestelmä perustuu toimilupiin, joita myöntävät Englannissa ja Walesissa lukuisat valtuustot, ja Skotlannissa erityinen toimilupavirasto. Rahapeli toimintaa valvova viranomaisena, Gambling Commission, on itsenäinen toimija, jonka toimintaa kulttuuri-, media- ja urheiluministeriö sponsoroi. Sen tehtävänä on sallia rahapelaaminen ja varmistaa, että se on reilua, avointa, lapsia ja muita alttiimpia henkilöitä suojelevaa sekä taata, ettei toiminta ole rikollista. Lisäksi Gambling Commission myöntää toimilupia, joilla voi tarjota peliautomaattipelejä, vedonlyöntiä, bingopelejä, lottopelejä, etäpelejä kuten nettip pelejä tai puhelimella tai millä tahansa elektronisella laitteella pelattavia pelejä, pelilaitteita ja peliohjelmistoja. Kasinotoimintaan vaaditaan myös toimilupa.

Toimiluvat Iso-Britanniassa ovat rahapelilain (Gambling Act 2005) mukaan voimassa toistaiseksi tai kunnes toiminta ei enää vastaa toimiluvan määrittämää toimintaa, jolloin Commission voi määrätä rahapelivälittäjän lopettamaan. Lisäksi toiminnan voi päättää toimijan oma päätös luovuttaa, toimijan kuolema tai vararikko. Mikäli rahapeli toiminta on lainvastaista tai ei vastaa toimiluvan määrittämää toimintaa, Commission voi myös määrätä toimijan maksamaan sakkoa. Toimiluvan voi rahapelilain mukaan saada myös yksityishenkilö, mikäli kyseinen henkilö on kykenevä hoitamaan uhkapeli toimintaa sen vaarantamatta henkilöä itseään tai kuluttajaa.

5.4.2 Mitkä tekijät vaikuttivat nykyiseen rahapelijärjestelmään siirtymiseen?

Sir Alan Budd julkaisi vuonna 2001 rahapeliraportin, jossa hän ehdotti lukuisia rahapeli markkinoiden muutoksia. Näiden muutosehdotusten pohjalta laadittiin rahapelilaki vuonna 2005, joka astui voimaan vuonna 2007. Lain tarkoituksena on ehkäistä rikollisuutta ja pelihaittoja, taata rahapelaamisen oikeudenmukainen ja avoin välittäminen sekä suojella lapsia ja muita alttiita henkilöitä pelaamisen haitoilta.

5.4.3 Millaisia pelaamisen haittojen ehkäisykeinoja on käytössä (sosiaaliset, taloudelliset, yhteiskunnalliset)?

Toimijoilta vaaditaan joukko yhteisvastuullisia toimia, joista Gambling Commissionin toimilupaehto- ja toiminnan säännöt -raportissa (Gambling commission 2015) määrätään. Raportti asettaa muun muassa tiukat säännöt alaikäisten pelaamisen estämiselle erilaisissa pelitilanteissa sekä avun neuvomiselle ongelmapelaajien tapauksissa. Lisäksi raportti sisältää ohjeita pelitarjoajille siitä, miten pelaajille on tarjottava mahdollisuus kieltää itseltään pääsy pelitilaan niin verkossa tarjottaviin peleihin kuin fyysisiin pelitiloihin. Rahapelimarkkinoinnin on raportin mukaan oltava läpinäkyvää, rehellistä ja oikeudenmukaista eikä se saa johtaa kuluttajaa harhaan.

Gambling Commission vastaa rahapelaamisen vastuullisuudesta Briteissä ja on velvollinen neuvomaan Iso-Britannian hallitusta rahapeliasioissa. Tästä syystä Commissionin on pysyttävä ajan tasalla rahapelimarkkinoiden tapahtumista ja aiheesta tehdyistä tutkimuksista.

5.4.4 Miten rahapelitoiminnan tuotto jaetaan?

Koska brittiläiset rahapelitoimijat suureksi osaksi ovat yksityisiä yhtiöitä, ne tekevät voittoa itseään varten tai vaihtoehtoisesti osakkeenomistajille. Erona tästä ovat National Lottery ja hyväntekeväisyysjärjestöjen pitämät lottopelit, sillä niiden tuotosta vähintään 20 % on käytettävä hyväntekeväisyyskohteeseen. Hyväntekeväisyyslotot eivät voi edistää liiketoiminnallista tai yksityistä voittoa, sillä siten hyväntekeväisyyden periaate katoaisi. Tuotot voidaan käyttää esimerkiksi taiteen, urheilun ja liikunnan, ympäristön suojelun sekä perinteiden tukemiseen (National Lottery 2015).

6 Pohdinta

Tutkimus tehtiin Tanskan, Ruotsin, Ranskan ja Iso-Britannian rahapelijärjestelmistä. Otanta on vain raapaisu Euroopan unionin sisällä toimivista rahapelijärjestelmistä, mutta antaa kuitenkin kattavan kuvan siitä, miten hyvinkin erilaisia järjestelmiä toimii EU-oikeuden puitteissa. Tutkimuksessa muun muassa selvisi, että Euroopassa on ainakin kahta selkeästi eri tavalla toimivaa järjestelmää. Monopoli ja toimilupamalli ilmenivät tutkimuksessa yleisimmiksi.

Tutkimustuloksia vertaillaan oikeusvertailun menetelmin erojen ja yhtäläisyyksien löytämiseksi. Näin pyritään vastaamaan tutkimuskysymyksiin ja selittämään löytyneitä eroja ja yhtäläisyyksiä. Koska järjestelmät ovat kaikki EU-oikeuden piirissä toimivia tapauksia, ei erojen odoteta olevan suuria. Merkittävimmät löydöt perustuvat järjestelmävalintaan sekä sen kautta tehtyihin ratkaisuihin muun muassa tuotonjaossa. Järjestelmävalintojen syyt luokitellaan Husan (1998) teoksessa Johdatus oikeusvertailuun mainittujen luokkien mukaan.

6.1 Rahapelijärjestelmät

Ensimmäinen kysymys käsitteli rahapelijärjestelmää. Vastausten perusteella selvisi suomalaisen monopolijärjestelmän erikoislaatuisuus verrattuna muihin tutkimuskohteisiin, sillä se oli tutkittujen järjestelmien ainoa selkeä monopoli.

Ruotsalainen järjestelmä perustuu toimilupamalliseen monopoliin, joka on kuin Suomen ennen vuotta 2010 käytössä ollut toimilupajärjestelmä. Ruotsissa on kaksi monopoliasemassa olevaa rahapeliyhtiötä, jotka saavat valtiolta toimiluvan järjestää toimintaansa, mutta yksikään muu peliyhtiö ei voi laillisesti kilpailla markkinoilla.

Tanskalainen osittain vapaa rahapelimarkkina on kuin Ranskan vastaava. Molemmissa järjestelmissä on vapaat markkinat nettipeleille, mutta lisäksi rahapeli-toimintaa harjoittavat valtion osaomistuksessa tai ohjauksessa olevat rahapeliyhtiöt. Molemmille järjestelmille on samankaltaiset syyt – tarkoitus on tarjota kuluttajille enemmän laillisia rahapelejä yhteinäistämällä kansalliset lait EU-lainsäädännön kanssa, ja näin pyrkiä suojelemaan pelaajia haitoilta.

Iso-Britannian rahapelijärjestelmä toimii toimiluvilla. Iso-Britanniassa kaikki rahapelit vaativat oman lisenssin, joita voi hakea lukuisista valtuustoista ympäri maan tai suoraan markkinoita valvovalta viranomaiselta. Kaikki toimijat ovat yksityisyriäyksiä Iso-Britanniassa. Sir

Alan Buddin rahapeliraportti pyrki kehittämään markkinoita pelaajaa suojelevammaksi ja rikoksia ehkäisevämmäksi.

Ruotsin ja Suomen rahapelijärjestelmät eroavat siis suuresti muista kolmesta tutkitusta järjestelmästä. Monopoliin päätyneet perustelevat valintaansa tavallisesti tehokkaammalla valvonnalla, sillä monopolijärjestelmässä peliyhtiöt ovat tavallisesti joko valtion osa- tai kokonaisomistuksessa. Tosin Tanskan vastauksen perusteella on toimilupajärjestelmään siirtyminenkin antanut järjestelmälle ”säädellyt ja valvotut kehykset”. Vastauksesta voisi päätellä, että rahapelilain myötä valvonta on tehokkaampaa, kun markkinoilla toimivat yritykset hankkivat lisenssejä ja siten kuuluvat viranomaisvalvonnan piiriin.

Kaikkien järjestelmien tavoitteena on suojella pelaajia ja alaikäisiä sekä muita alttiita henkilöitä. Tavoite on myös kirjattu kaikkien tutkimuskohteiden rahapelilakeihin ja tavoitteeseen pyritään erityisesti tehokkaalla valvonnalla. Se, miten valvonta on järjestelmässä toteutettu, riippuu järjestelmän rakenteesta. Valtion omistamissa tai hallinnoimissa monopoliyhtiöissä (Suomi) valvonta hoituu esimerkiksi omistajaohjauksen keinoin, kun taas lisenssijärjestelmissä (esim. Ruotsi, Ranska) yhtiöiden on arvioitava yhteiskuntavastuullisuutensa, haittojen ehkäisymenetelmänsä niin pelitilanteissa kuin niiden ulkopuolella sekä alaikäisten pelaamisen ehkäisykeinonsa, ja raportoitava näistä viranomaisille.

Oheisessa taulukossa (Taulukko 1.) on havainnollistettu järjestelmäjakaumaa tutkimuskohteiden välillä sekä toimijoiden määrää. Lisäksi on kirjattu vastauksissa mainittuja valvontatapoja kuvaamaan järjestelmien toiminnallisia eroja. Taulukosta on havaittavissa monopolijärjestelmien toimijoiden vähäinen määrä verrattuna lisenssijärjestelmien useaan eri toimijaan. Monopoli- ja lisenssijärjestelmien erona valvonnassa on huomattavissa valtion erilaiset valvonnan keinot, sillä omistajaohjausta on tietenkin vain monopolisissa järjestelmissä kuten Suomessa ja Ruotsissa.

Taulukko 1. Rahapelijärjestelmät

Valtio	Suomi	Tanska	Ruotsi	Ranska	Iso-Britannia
Järjestelmä	monopoli	lisenssi / monopoli	lisenssi / monopoli	lisenssi	lisenssi
Toimijoita	3	lisenssi: useita, monopoli: 4	2 (monopoli-asema, vaatii lisenssin)	useita	useita

Valvonta	rahapelilaki, viranomai- set, omista- jaohjaus	rahapelilaki, viranomaiset	rahapelilaki, viranomai- set, omista- jaohjaus	rahapelilaki, viranomaiset	rahapelilaki, viranomaiset
----------	---	-------------------------------	---	-------------------------------	-------------------------------

6.2 Syyt rahapelijärjestelmien taustalla

Kyselyn toinen kysymys selvitti rahapelijärjestelmien taustoja. Husan (1998, 84–94) mukaan oikeusjärjestyksiä on järkevää luokitella esimerkiksi kulttuuristen, taloudellisten, uskonnollisten tai historiallisten tekijöiden mukaan tai maantieteellisen sijainnin perusteella. Syyt tutkittujen rahapelijärjestelmien valintaan ovat todennäköisimmin juuri mainituista tekijöistä johtuvia, mutta mitään varmaa johtopäätöstä ei syiden selityksistä kuitenkaan voida vetää.

Suomalaiset valtion monopolit kuten Alko ja VR ovat aina olleet tiukasti valtion omistuksessa, mikä voisi selittää rahapelimonopolinkin. Suomalaisen rahapelimonopolin tiukentaminen ei ole siis suurikaan uutinen, sillä kulttuuriset ja historialliset tekijät antavat tälle melko aukottoman selityksen. Ruotsin järjestelmä sen sijaan on kuin Suomen entinen, hieman sekava ja jatkuvasti EU-komission hampaissa (Reuters 2014) järjestelmän EUT-sopimuksen vastaisuuden vuoksi. Maantieteellinen sijainti voisi selittää Suomen ja Ruotsin järjestelmien samankaltaisuuden, mutta ei kuitenkaan sitä, miksei ruotsalaista lainsäädäntöä saada yhtenäiseksi EU-lakien kanssa. Myös Ruotsissa valtion monopoleilla on pitkä historia niin alkoholikaupassa kuin apteekkituotteissa, ja koska uhkapelaamisesta, aivan kuin alkoholista ja lääkkeiden väärinkäytämisestä, on kuluttajalle selkeää haittaa, on niiden saatavuutta siksi pyritty tiukasti rajoittamaan. Pyrkimys suojella kuluttajia turhilta haitoilta voisi osaltaan selittää monopoliaseman järkkymättömyyden molemmissa maissa.

Tanskalainen osittain vapaa markkina voisi selittyä taloudellisilla ja kulttuurisilla tekijöillä. Lisenssijärjestelmään siirryttiin, jotta pelaaminen kohdistuisi valtion hyväksymien pelivälittäjien sivuille. Toimiluvan saatuaan toimijan on maksettava yritysvero Tanskan valtiolle ja näin valtio hyötyy järjestelmämuutoksesta taloudellisesti. Kulttuurisena selityksenä voidaan nähdä tanskalainen avoimuus ja yleinen onnellisuus. Esimerkiksi YK:n tuottama Maailman onnellisuus -raportti, joka mittaa sekä perhe- että työelämän, poliittisen vapauden ja korruption määrän vaikutusta onnellisuuteen, arvioi tanskalaisten olevan onnellisimpia kansa vuosina 2013 ja 2014 (VisitDenmark). Etenkin poliittinen vapaus voinee selittää Tanskan avoimia markkinoita laitonta pelaamista vähentävänä elementtinä, sillä hallitus luottaa tanskalaisiin ja tanskalaiset luottavat hallitukseensa. Vähäinen rajoittaminen vaikuttanee myönteisesti kansalaisen elämään.

Ranskalaisen ja brittiläisen järjestelmän avoimuus oli yllätys, sillä molemmat valtiot ovat hyvin kansallisia, joten kulttuuriset tekijät eivät mielestäni voi selittää avoimuuden syitä. Maat ovat tosin maantieteellisesti lähellä toisiaan, mutta poliittisesti varsin vastakohtaiset, joten on mahdotonta sanoa osittain avointen markkinoiden selittyvän näiden kahden valtion maantieteellisestä läheisyydestä. Iso-Britannian markkinat tosin varmasti hyötyvät taloudellisesti avoimuudesta, sillä maa on sijainniltaan melko kaukana Manner-Euroopasta ja näin ollen brittiläiset markkinat tarvitsevat myös ulkomaalaisia toimijoita tarjotakseen kiinnostavia pelejä.

Ranska sen sijaan on kiinteästi Euroopan mantereella ja taloudellisesti merkittävä toimija Euroopan talousalueella sekä unionissa. Sen lisenssijärjestelmä on kuin Tanskan, mutta valtiot eivät ole maantieteellisesti lähellä toisiaan eikä sijainnin vaikutus järjestelmävalintaan siksi ole kovin vankka. Koska syy markkinoiden vapauttamiseen oli kielletyillä sivuilla pelaaminen, on syiden oltava taloudellisia. Avatut markkinat oletettavasti houkuttelevat lisää veroa maksavia yrityksiä, jolloin valtion hyöty kasvaa.

6.3 Pelaamisen haittojen ehkäisykeinot

Kyselyn kolmas kysymys selvitti rahapelijärjestelmien haittojen ehkäisykeinoja. Vastauksen perusteella kaikissa tutkituissa rahapelijärjestelmissä on pelaamisesta koituvat haitat otettu vakavasti ja niiden ehkäisyä painotettu kansallisissa rahapelilaeissa. Etenkin alaikäisten pelaamisen estäminen, pelien markkinoinnin ja mainonnan rajoittaminen, pelaajan porttikieltomahdollisuus, panos- ja häviörajoitukset sekä neuvovat puhelinpalvelut olivat kaikille tutkituille järjestelmille yhteisiä keinoja ehkäistä pelaamisesta koituvia haittoja.

Alaikäraja on Ruotsissa, Ranskassa ja Suomessa asetettu lailla 18 vuoteen kaikelle uhkapelaamiselle. Iso-Britanniassa ja Tanskassa alaikäraja vaihtelee 16–18 ikävuoden välillä riippuen pelistä tai pelipaikasta. Tavallisesti perinteiset lottopelit ovat sallittuja 16 vuotta täyttäneille, mutta kasinopelit ja muut pelit vaativat 18 vuoden iän niiden suurempien voitto- ja häviömahdollisuuksien vuoksi.

Asiakkaiden tunnistusjärjestelmät on koettu tehokkaaksi keinoksi tunnistaa alaikäiset pelaajat muun muassa Ruotsissa ja Suomessa. Ranskan rahapelilaisissa (Legifrance 2010) mainittiin lisäksi, että alaikäisiä ei saa päästää pelipaikoille kuten kasinoihin tai pelihalleihin. Tällöin työntekijöiden ja järjestyksenvalvojen on oltava ajan tasalla ja poistettava alaikäiset henkilöt pelialueelta. Todennäköisesti porttikielto on käytössä myös muissa järjestelmissä, mutta tutkimuksessa ei löytynyt suoraan vastausta siihen.

Ranskassa, Iso-Britanniassa ja Ruotsissa rahapelien markkinoinnin ja mainonnan sekä pelien tarjonnan on oltava oikeudenmukaista, rehellistä ja läpinäkyvää eikä sitä saa kohdistaa alaikäisiin eikä henkilöille, jotka ovat antaneet itselleen porttikiellon tiettyyn peliin tai pelisivustoon tai ovat saaneet sellaisen pelivälittäjältä. Suomessa markkinoinnin ja mainonnan on myös oltava hyvänmaun mukaista, rehellistä ja läpinäkyvää, eikä niitä saa Suomessakaan kohdistaa alaikäisiin. Tanskassa sen sijaan painotetaan etenkin pelitarjonnan rehellisyyttä ja avoimuutta. Markkinoinnille on asetettu rajoituksia, koska markkinointi ja mainonta voivat korostaa voiton mahdollisuutta, mikä taas voi houkutella pelaamaan enemmän tai isommilla panoksilla (Avellan 2012, 49).

Auttavat puhelimet mainittiin lähes jokaisessa vastauksessa lukuun ottamatta Tanskaa ja Iso-Britanniaa. Puhelinpalvelut ovat kuitenkin hyvin yleinen tapa auttaa patologisia pelaajia, joten on varsin todennäköistä, että myös Tanskassa ja Iso-Britanniassa tarjotaan tällaisia palveluita. Esimerkiksi kappaleessa 2.5.2 mainittu brittiläinen Gordon Moody Associationin ylläpitämä Gambling therapy -sivusto tarjoaa neuvoja ja tukea uhkapelaajille, läheisille ja työssään peliongelmia kohtaaville, joten palveluita on. Mahdollisesti Tanskan ja Iso-Britannian vastauksissa ei ollut huomattu mainita puhelinpalveluita ehkäisykeinona.

Erikoisuutena mainittakoon, että Ruotsin viranomaisilla on oikeus tehdä kotiratsioita, mikäli voidaan epäillä laittomien pelilaitteiden omistamisesta. Tällainen suora toiminta oli vastauksissa ainoa laatuaan, mutta osoittaa ainakin sen, että Ruotsissa pelihaittojen ehkäisy ja lakien noudattaminen otetaan tosissaan. Iso-Britannian lainsäädännössä sen sijaan on huomioitu teknologian kehitys tulevaisuudessa, sillä lisenssi vaaditaan muun muassa kaikille peleille, joita voi pelata puhelimella tai ”millä tahansa elektronisella laitteella”. Tällainen kauaskantoisuus lainsäädännössä on etu, sillä se huomioi kaikki uudet teknologiset vempaimet, joita lähitulevaisuudessa suunnitellaan, ja lakia ei tarvitse tällöin jatkuvasti muuttaa eivätkä pelitarjoajat voi kiertää lakia uuden teknologian laitteilla.

6.4 Tuottojen jakaminen

Tuottojen jakamisesta kysyttiin neljännessä kysymyksessä ja siihen vastausten perusteella oli kaksi pääsuuntausta. Mikäli järjestelmä on monopoli, monopoliasemassa olevien rahapeliyhtiöiden tuotot käytetään verojen jälkeen hyväntekeväisyyteen. Jos taas järjestelmä perustuu lisensseille, peliyhtiöiden nettotuotto on niiden liikevoitto. Esimerkiksi Suomessa monopoliaseman peliyhtiöiden tuotot menevät taiteen, tieteen, terveyden ja hyvinvoinnin, liikuntakasvatuksen ja urheilun, nuorisotyön ja hevosurheilun tukemiseen, Ranskassa julkisyhtiöiden tuotot jaetaan urheilun, nuorten yrittäjien ja innovaatiotyön sekä yhdistysten hyväksi, Ruotsin peliyhtiöiden tuotot siirretään valtiolle, josta ne jaetaan sekä nuorten liikuntakasvatuksen ja urheilun että hevosurheilun tukemiseen, Tanskassa valtion

omistamien hyväntekeväisyysyritysten tuotot on myös jaettava yhteiseen hyvään. Vaikka Iso-Britanniassa ei ole valtion omistamia rahapeliyhtiöitä, on Camelot groupin omistaman National Lottery:n tuotoista osa jaettava hyväntekeväisyystarkoituksiin.

Kansalliset rahapelilait sekä ministeriöt määräävät useissa järjestelmissä sen, mihin tuotto jaetaan. Suomessa ja Tanskassa tuotonjakolaki määrää hyväntekeväisyyskohteet ja niiden prosenttiosuudet, Ruotsissa valtion viranomaiset päättävät tuottojen jakamisesta. Ranskan ja Iso-Britannian vastausten perusteella ei voi sanoa varmasti, miksi tiettyjen yhtiöiden tuotoista jaetaan osa yhteiskunnalle ja toisten yhtiöiden liikevoittoon ei kosketa. Ranskassa todennäköisesti toimitaan samoin kuin Ruotsissa eli valtion omistamien yhtiöiden tuotonjaosta päättää valtio ja Iso-Britanniassa on erityisiä hyväntekeväisyyttä tukevia peliyhtiöitä kuten mainittu Camelot, jonka on tietenkin tuettava valittua hyväntekeväisyyskohdetta.

Taulukkoon 2. on kerätty vastauksista ilmi käyneet tuotonjaon tavat. Koska kaikissa vastauksissa ei ollut mainintaa esimerkiksi siitä, kuka tai mikä päättää tuottojen jakamisesta, ei taulukko sinällään ole kovin luotettava. Se osoittaa kuitenkin sen, että järjestelmästä riippumatta rahapelaamisen tarkoitus on tuottaa yhdessä hyvää kaikille.

Taulukko 2. Tuottojen jakaminen

Maa	Suomi	Tanska	Ruotsi	Ranska	Iso-Britannia
Järjestelmä	monopoli	lissenssi / monopoli	lissenssi / monopoli	lissenssi	lissenssi
Tuotonjako	jaetaan yhteiseen hyvään	monopoliyri-tysten tuotot jaetaan yhteiseen hyvään	jaetaan yhteiseen hyvään	julkisyri-tysten tuotot jaetaan yhteiseen hyvään	vain National Lottery:n tuotot jaetaan yhteiseen hyvään
Minkä perusteella jaetaan?	arpajais- ja tuotonjakolaki	tuotonjakolaki	valtion viranomaiset (ministeriöt)	valtion viranomaiset	laki, yhtiöjärjestys (liikevoitto/hyväntekeväisyys)

6.5 Johtopäätökset ja tulosten merkittävyys

Tutkimuskohteiden rahapelijärjestelmät olivat selkeästi kahta erilaista tyyppiä: monopoli-järjestelmä ja lissenssijärjestelmä. Ruotsissa nämä kaksi on yhdistetty. Syyt rahapelitoimin-

nan järjestämiselle voidaan luokitella kulttuuristen, taloudellisten, uskonnollisten ja historiallisten piirteiden sekä maantieteellisen sijainnin perusteella. Tällainen luokittelu on Husan (1998) mukaan oikeusvertailulle tyypillistä. Tutkittujen rahapelijärjestelmien taustatekijät vaihtelevat siis hyvinkin paljon toisistaan eikä järjestelmien ja syiden välille oikein voi muodostaa selkeää logiikkaa.

Koska järjestelmät eroavat toisistaan rakenteellisesti, ne eroavat toisistaan myös toiminnallisesti. Keskeisin ero vastausten perusteella on tuottojen jaossa, sillä toimilupamallien vapaiden tai osittain vapautettujen markkinoiden rahapelitarjoajat hakevat yksityistä voittoa eikä laki velvoita niitä jakamaan osaa voitostaan hyväntekeväisyyteen. Monopoliyhtiöiden tuotonjaosta on säädetty tavallisesti rahapeli- ja/tai tuotonjakolaissa, jolloin suurin osa yhtiöiden tuotosta jakautuu erilaisiin ennalta määrättyihin hyviin tarkoituksiin.

Niin kuin erittelykappaleista 6.1–6.4. käy ilmi, on kaikkien järjestelmien päätarkoituksena suojata asiakkaita, alaikäisiä sekä muita peliongelmiille alttiita henkilöitä erinäisin keinoin. Vastaukset eivät tosin kerro sitä, miten järjestelmissä seurataan ehkäisykeinojen toimivuutta tai sitä, miten pitkäkantoisia nämä keinot ovat. Seurannalla sekä sillä, kuinka todennäköisesti patologinen pelaaja ylipäänsä tarttuu ojennettuun oljenkorpeen ja saa apua ongelmaansa, on varmasti merkitystä järjestelmien kehittäjille. Tosin kyselyssä ei kysytty tulevaisuuden rahapelaamisesta tai nykyjärjestelmien mahdollisuudesta selvittää tulevaisuudessa, joten sellaisia vastauksia olisi ollut mahdoton saadaakaan. Rahapeliön kasvava kulutus kuitenkin osoittaa sen, miten ajankohtainen aihe pelihaittojen ehkäisy ja toiminnan seuranta on.

Teknologia etenee harppauksittain, joten peliyriyten on pyrittävä vastaamaan koko ajan kehittyvän teknologian vaatimuksiin tarjoamalla pelejä esimerkiksi mobiiliin. Tämä aiheuttaa ongelmia, koska samalla on huomioitava pelivalvonta ja järjestelmän toimivuus, sillä mobiilipeleissäkin on voitava tunnistaa asiakkaat, pelatut panokset sekä voitot ja häviöt. Lisäksi pelit on voitava erottaa toisistaan, jotta esimerkiksi monopolijärjestelmässä pelitarjoajat eivät ala kilpailla asiakkaista keskenään, mikä asettaisi monopoliaseman kyseenalaiseksi. Netin tarjoama peliympäristö on melko uusi eikä järjestelmien toimivuutta nettiympäristöissä ole vielä ehditty testata tarpeeksi. Siksi ei vielä ole mahdollista tehdä päteviä johtopäätöksiä ja todeta jonkun järjestelmän olevan parempi kuin jokin toinen. Kenties tästä syystä ei EU-tasolla ole voitu luoda yhtenäistä linjaa siitä, millainen järjestelmä pitäisi valita, jotta riskit olisivat mahdollisimman matalat tai tuotto yhteiskunnalle kannattavin.

Voisikin siis sanoa, että tutkittavaa rahapelialalla riittää ja kaikki tulokset ovat merkittäviä. Netin tarjoamassa muuttuvassa ympäristössä tutkimuksen arvo kasvaa, sillä innovaatiot ja

kehittyvä teknologia lisäävät pelitarjontaa ja sen myötä pelihaittoja. Tutkimuksia voi ja kannattaakin verrata tällöin toisiinsa, jotta voidaan löytää uusia näkökulmia tai tutkimussuuntia rahapelialan ongelmiin sekä kehittää nykyisiä malleja kestävämmiksi. Järjestelmien pelihaittojen ehkäisykeinot ja tuotonjako ovat laajoja aiheita, joista voisi olla hyväkin tehdä syvällistä tutkimusta. Näin kenties voisi löytää ratkaisun kysymykseen siitä, mikä olisi paras tapa järjestää rahapelit kannattavalla ja oikeudenmukaisella tavalla ja laatia yhtenäinen rahapelilaki Euroopan unionin sisämarkkinoille. Lisäksi voisi olla hyvä tutkia enemmän yksilön kokemuksia rahapelaamiseen liittyvissä asioissa, sillä ihmislähtöinen näkökulma toisi lainsäätäjille lisätietoa.

6.6 Tutkimuksen luotettavuus ja riskit

Työn luotettavuus ja pätevyys määrittyy sen mukaan, voisiko tutkimuksen toteuttaa uudelleen ja saada samanlaiset tulokset kuin ensimmäiselläkin kerralla. Koska kyseessä on eri valtioiden rahapelijärjestelmien tutkimus, on todennäköistä saada samat tulokset tutkimus uusittaessa. Tietenkin rahapelijärjestelmiä muutetaan jatkuvasti, mutta muutosprosessit ovat melko hitaita, joten tulokset pysyivät samoina ainakin hetken. Vaikka muutokset olisivatkin jo voimassa, voidaan tutkimus perustaa aikaisempiin tuloksiin ja verrata uusia ja vanhoja tuloksia keskenään. Tärkeää on kysyä samoja asioita kuin ensimmäiselläkin tutkimuskerralla, jotta vastaajien voidaan odottaa vastaavan samoin.

Kun tutkimuksen menetelmäratkaisut ja tulokset perustellaan yksityiskohtaisesti, voidaan tutkimusta pitää luotettavana. Tässä tutkimuksessa on pyritty kuvailemaan tutkimuksen vaiheet selkeästi ja perustelemaan menetelmävalinnat yksiselitteisesti riskit huomioiden. Näin lukija voi seurata prosessia aineiston keräämisestä sen analysointiin ja ymmärtää menetelmäratkaisuiden syyt. Kirjallista aineistoa on lisäksi luettu kriittisesti ja se on ollut ajantasaista, mikä parantaa tutkimuksen luotettavuutta.

Riskinä sähköpostikyselyssä on, ettei kysymysten asettelu tai muotoilu olekaan niin selkeä kuin tutkija ajatteli, jolloin vastaaja ei viitsi vastata ja siten vastausten laatu voi jäädä heikoksi tai määrä vähäiseksi. Vastausten puutteellisuus lisää tutkijan työtä, mikä vie aikaa ja saattaa ohjata tutkijan väärään suuntaan silloin, kun itse tehdyt löydökset eivät ole laadukkaita. Tutkijahan ei ole läsnä tutkimustilanteessa, joten tutkimuskohteiden auttaminen tai kysymysten selventäminen ei ole mahdollista. Tutkija jää kaukaiseksi olennoksi ja työn tavoitteen painottaminen saattaa jäädä hataraksi yritykseksi, mikä voi lisätä vastauskatoa.

Avomuotoinen kysely on raskas eikä vastaaja välttämättä jaksakaan keskittyä vastaamiseen kunnolla. Näin vastaukset voivat jäädä niukoiksi. (Aaltola & Valli 2007, 124.) Hirsjärven

ym. (2005, 191) mukaan kyselyn laatiminen on lähes taidetta, sillä toimivaa lomaketta ei rakenneta yksinkertaisesti. Vastaaminen ei ole mukavaa, jos lomake on epäselvä tai kysymyksiä ei ole helppo ymmärtää. Myös liian pitkä vastausaika saattaa vähentää vastaajien määrää, sillä kyselyn ehtii unohtaa esimerkiksi kiireiden vuoksi hetkellä, jolloin sen on saanut. Tutkimuksessani vastausaika oli kuukausi, ja vastauksia saatiin neljä vasta tutkimuskierroksen loppumisen jälkeen. Pitkä aineistonkeruu-aika on saattanut vaikuttaa vastausten määrään ja mahdollisesti myös laatuun.

Husa mainitsee teoksessaan (1998) kielimuurin yhtenä ongelmana oikeusvertailevaa tutkimusta tekeväälle, sillä käänös voi myös jättää aukkoja. Eri kielillä on erilaisia oikeustermejä tai alakohtaisia sanastoja, ja rahapelialalla mahdollisuuksia kääntää esimerkiksi sanat voitto ja tuotto (esim. englanniksi profit ja profit, mutta myös proceed ja revenue) on useita ja ne on helppo ymmärtää väärin tai sekoittaa toisiinsa, silloin kun oma kielitaito ei ole loistava tai alan sanasto hallussa. Koska vastauksia kuitenkin saatiin, voidaan kyselyn kielen olettaa olleen hyvää.

6.7 Opinnäyteprosessin ja oman oppimisen arviointi

Opinnäytetyö oli itselleni ensimmäinen laajempi, itse alusta loppuun toteutettu projekti, johon on vain kevyesti viitattu ammattikorkeakouluopintojen aikana. Erilaiset projektit ovat toki opastaneet ajan- ja projektinhallinnassa, mutta mitään yhtä pitkäkestoista harjoitustyötä en ole aiemmin tehnyt. Tästä syystä alku ja työn sisäistäminen olivat hyvin ahdistavia ja stressaavia. Työn pilkkominen osiin kuitenkin helpotti aloittamista ja kevensi kirjoittamista. Projektihallinnan kannalta tämä myös auttoi kokonaisuuden hahmottamisessa, sillä osakokonaisuuksien suunnittelusta ja kirjoittamisesta alkoi hitaasti selkeytyä käsitys työn sisällöstä, rakenteesta ja tyylistä.

Oma opinnäyteprosessini alkoi virallisesti syyskuussa 2015 sisäministeriöllä pidetyllä palaverilla, jossa määritettiin lopullinen aihe, asetettiin työn tavoite ja rajattiin tutkimus kymmenen eurooppalaiseen rahapelijärjestelmään. Tämän jälkeen tein kuukausitason työsuunnitelman, jossa hahmottelin sisältöä ja aikataulua tutkimukselle. Tarkempi suunnitelma ei olisi luonnistunut kovin hyvin, sillä työ vaikutti alussa kovin etäiseltä ja lopun kuvitteleminen vielä kaukaisemmalta, joten suunnitteleminen niin pitkälle olisi ollut työlästä. Työ valmistui ajoissa, joten ajanhallinta onnistui epätarkasta suunnitelmasta huolimatta.

Mielestäni opinnäytteeni onnistui vastaamaan hyvin asetettuihin tavoitteisiin ja tutkimuskysymyksiin. Kyselytutkimukseen saatiin loppujen lopuksi neljä hyvää vastausta ja aikaa jäi niiden analysoinnillekin. Jos jotain tekisin toisin, todennäköisesti käyttäisin enemmän ai-

kaa kyselyn toteuttamiseen, jäsentelyyn ja selkeämpien kysymysten esittämiseen. Pikkujuttujen kuten saatteen viilaamiseen tai analyysitekniikoiden kertaamiseen olisin myöskin voinut paneutua enemmän. Sosiaalisen näkökulman lisääminen työhön olisi avaratanut käsitystä rahapelaamisesta suuresti yksilön osalta, mutta rajallisen ajan vuoksi se ei ollut mahdollista.

Rakenteelliset ongelmat aiheuttivat hieman päänvaivaa. Aineiston koukeroisen kielen sisäistäminen oli vaikeaa, mikä näkyi myös tekstissä. Lukijaystävällisten, lyhyiden ja yksinkertaisten virkerakenteiden tuottaminen muodostui pieneksi kompastuskohdaksi. Nyt jälkikäteen tuntuu kuitenkin todella hyvältä, että kysely toimi, vastauksia saatiin ja työn rakenne mielestäni onnistui kattamaan toimeksiantajan toivotat aihealueet. Vaikka alussa kaikki tuntui olevan yhtä sekamelskaa mielessäni, ja kirjoittamisen ja pohdinnan umpikujiista tuntui tulevan elämää suurempia ongelmia, olen kuitenkin hyvin tyytyväinen työn lopputulokseen. Olen ylpeä itsestäni, että sitkeästi jaksoin pakertaa, mutta myös huojentunut, että projekti on nyt päätöksessä.

Eniten olen nauttinut eri kielten käyttämisestä opinnäyteprojektissa. Pidin kyselyn kysymysten kääntämisestä englanniksi ja viimeisten yksityiskohtien etsinnästä ranskankielisiltä sivustoilta. Olen oppinut itsenäistä ja pitkäjänteistä työskentelyä ja sitkeyttä. Näiden lisäksi tiedonhankinnan ja kriittisen lukemisen taitoni kehittyivät huimasti opinnäytematkalla. Kieli- taidon ja muun koulussa opitun hyödyntäminen osoitti sen, miten opinnäytteen voi nähdä myös työelämän kannalta tärkeänä kokemuksena. Koen oppineeni käsittelemään esimerkiksi työmäärästä aiheutuvan ahdistuksen tai epäonnistumisen ja pettymyksen tunteita, mutta myös huomannut innostuneeni kirjoittamisesta, oppineeni ajattelemaan syvemmin etsiessäni syitä järjestelmille ja näkemään merkityssuhteita asioiden välillä. Tämän lisäksi olen hionut ja kehittänyt jo omaamiani taitoja kuten lähdeviittaustekniikoita. Tärkein opinnäytetyöprosessin aikana sisäistämani asia on taito käsitellä laajojakin asiakokonaisuuksia ja yhdistää empiria teoriaan sekä hallitsemaan ajan käyttööni. Koen opinnäyteprosessista olevan suuresti hyötyä tuleviin työelämän koitoksiin.

Lähteet

Aaltola, J. & Valli, R. 2007. Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. PS-kustannus. Juva.

Alasuutari, P. 1999. Laadullinen tutkimus. Gummerrus. Jyväskylä.

Alkio, M. 2015. Rahapelilainsäädäntö ja markkinat. Talentum. Helsinki.

ARJEL 2015a. Arjel. Rôle et missions. Luettavissa: <http://www.arjel.fr/-Role-et-missions-.html>. Luettu: 14.11.2015.

ARJEL 2015b. Espace opérateurs. Liste des opérateurs agréés. Luettavissa: <http://www.arjel.fr/-Liste-des-operateurs-agrees-.html>. Luettu: 14.11.2015.

ARJEL 2015c. Rapport activité 2014–2015. Luettavissa: <http://www.arjel.fr/IMG/pdf/rapport-activite-2014.pdf>. Luettu: 14.11.2015.

ARJEL 2015d. Espace grand public. Prévention et protection des publics. Luettavissa: <http://www.arjel.fr/-Prevention-et-protection-des-.html>. Luettu: 14.11.2015.

Arpajaislaki 23.11.2001/1047. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011047?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=arpajaislaki#L3>. Luettu: 29.9.2015.

Arpajaisverolaki 26.6.1992/552. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920552>. Luettu: 16.10.2015.

Avellan. M. 2012. Suomalaisen rahapelaamisen vuosikirja 2012. Valopaino Oy. Helsinki.

Euroopan unioni 2012. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot 2012/C 326/01. Luettavissa: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.FIN#C_2012326FI.01004701. Annettu: 26.10.2012. Luettu: 26.10.2015.

Euroopan komissio 2012. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Kohti sähköisesti välitettävien rahapelien kattavaa eurooppalaista kehystä COM/2012/0596 final. Luettavissa: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:52012DC0596>. Luettu: 27.10.2015.

Euroopan komissio 2013. Komissio kehottaa jäsenvaltioita noudattamaan EU-oikeutta rahapelien sääntelyssä. Luettavissa: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1101_fi.htm. Luettu: 17.11.2015.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu C-243/01. Gambelli ym. ECR I.13031. Luettavissa: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd24f5ebd7bef74e208ad393c8e863b70d.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuRbN90?text=&docid=48383&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=101887>. Annettu: 6.11.2003. Luettu: 26.10.2015.

Eurooppatiedotus 2015. EU-oikeus. Perussopimukset ovat EU:n lainsäädännön perusta. Luettavissa: <http://www.eurooppatiedotus.fi/Public/default.aspx?nodeid=37770&contentlan=1&culture=fi-FI#.ViTfRvnhDWI>. Luettu: 19.10.2015.

European Commission 2012. Commission Staff Working Document {COM(2012) 569 final} . Luettavissa: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0345&from=EN>. Annettu: 23.10.2012. Luettu: 22.10.2015.

European Commission 2014. Online gambling: Commission recommends principles to ensure effective protection of consumers. Luettavissa: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-828_en.htm. Luettu: 16.11.2015.

European Commission 2015a. Growth. Sectors. Gambling. Luettavissa: http://ec.europa.eu/growth/sectors/gambling/index_en.htm. Luettu: 19.10.2015.

European Commission 2015b. European Commission at work. Applying EU law. Luettavissa: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/index_en.htm. Luettu: 26.10.2015.

Fintoto Oy 2015. Vastuullisuus. Peliyhtiön erityistehtävä. Luettavissa: <http://www2.fintoto-oy.fi/vastuullisuus/peliyhtion-erityistehtava.html>. Luettu: 16.10.2015.

FDJ 2015a. Groupe. Activité. Offre de jeux. Luettavissa: <http://www.groupefdj.com/fr/groupe/activite/offre-jeux/>. Luettu: 14.11.2015.

FDJ 2015b. Fondation. Notre vocation. Votre projet. Luettavissa: <http://www.groupefdj.com/fr/fondation/notre-vocation/votre-projet/>. Luettu: 14.11.2015.

FDJ 2015c. Fondation. Notre vocation. Notre raison être. Luettavissa: <http://www.groupefdj.com/fr/fondation/notre-vocation/notre-raison-etre-fondation-fdj/>. Luettu: 14.11.2015.

Gambling Commission 2015. Licence conditions and codes of practice. Luettavissa: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/Latest-LCCP-and-Extracts/Licence-conditions-and-codes-of-practice.pdf>. Luettu: 10.11.2015.

Gambling therapy 2013. Luettavissa: <https://www.gamblingtherapy.org/en>. Luettu: 24.10.2015.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2005. Tutki ja kirjoita. Tammi. Helsinki.

Husa, J. 1998. Johdatus oikeusvertailuun. Oikeusvertailun perusteet erityisesti julkisoikeutta silmällä pitäen. Kauppakaari Oyj. Helsinki.

INPES 2013. Espace thématique. Jeux: pratiques excessive. Jeux de hasard et d'argent. La législation en France. Le contexte français et la législation. Luettavissa: <http://www.inpes.sante.fr/10000/themes/addiction-jeux/legislation-france.asp>. Luettu: 14.11.2015.

Kuluttajansuojalaki 20.1.1978/38. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1978/19780038#L2P9>. Luettu: 18.10.2015.

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä 18.7.2008/503. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2008/20080503#L2P16>. Luettu: 16.10.2015.

Legifrance 2010. Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (1). NOR: BCFX0904879L. Version consolidée au 21 novembre 2015. Luettavissa: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022204510&dateTexte=20151121>. Luettu: 21.11.2015.

Moilanen, P. & Rähkä, P. 2015. Merkitysrakenteiden tulkinta. Teoksessa R. Valli & J. Aaltonen (toim.). Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. PS-kustannus. Juva.

National Lottery 2015. Life changing. Where the money goes? Luettavissa: <https://www.national-lottery.co.uk/life-changing/where-the-money-goes?icid=lich-212:bd:21:sgp:tnl:wmg:in:co>. Luettu: 17.11.2015.

ODJ. Observatoire des jeux. Fonctionnement de l'observatoire des jeux. Luettavissa: <http://www.economie.gouv.fr/observatoire-des-jeux/fonctionnement-lobservatoire-des-jeux-1>. Luettu 21.11.2015.

Peluuri. Tietopankki. Peluuri-info. Luettavissa: <http://www.peluuri.fi/tietopankki/peluuri-info>. Luettu: 24.10.2015.

PMU 2014. 2014 in brief. All about PMU, right here, right now. Luettavissa: https://www.pmu.fr/turf/static/entreprise/rapport-activite/2014/pdf/PMU_RA2014GB_MD.pdf. Luettu: 14.11.2015.

PMU 2015. About PMU. PMU: an active company. Luettavissa: <http://horseraces.pmu.fr/about>. Luettu: 14.11.2015.

RAY 2015a. Avustustietokanta. Luettavissa: <http://avustukset.ray.fi/fi-fi/yleiskatsaus/2015/avustukset-avustuslajeittain>. Luettu: 16.10.2015.

RAY 2015b. Vastuullisuus. Luettavissa: <https://www2.ray.fi/fi/vastuullisuus/rahapeli-toiminnan-vastuullisuusohjelma>. Luettu: 18.10.2015.

Reuters 2014. EU Commission sues Sweden over online betting, poker laws. Luettavissa: <http://uk.reuters.com/article/2014/10/16/uk-eu-sweden-gambling-idUKKCN0I520F20141016>. Luettu: 21.11.2015.

Sisäministeriö 2015a. Selvitys Suomen rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisista ratkaisumalleista. Sisäministeriön julkaisu 12/2015. Sisäinen turvallisuus. Luettavissa: <https://www.intermin.fi/julkaisu/122015?docID=59025>. Luettu: 30.9.2015.

Sisäministeriö 2015b. Lainvalmistelu. Uuteen rahapeliyhtiöön tähtäävän lainsäädännön aloittaminen. Luettavissa: <http://www.intermin.fi/fi/lainvalmistelu/uusirahapeliyhtio>. Luettu: 21.10.2015.

Spillemyndigheden a. Illegal games and advertisements. Luettavissa: <https://spillemyndigheden.dk/en/illegal-games-and-advertisements>. Luettu: 19.11.2015.

Spillemyndigheden b. Problem gambling. Seek treatment. Luettavissa: <https://spillemyndigheden.dk/en/treatment>. Luettu: 21.11.2015.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2012. Suomalaisten rahapelaaminen 2011 -raportti. Luettavissa: <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80298/948b7a38-bd15-4d6c-91a6-c0b565cc3cb9.pdf?sequence=1>. Luettu: 17.10.2015.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2015. Tutkimus ja asiantuntijatyö. Väestötutkimukset. Suomalaisten rahapelaaminen 2015. Luettavissa: <https://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/vaestotutkimukset/suomalaisten-rahapelaaminen>. Luettu: 17.10.2015.

Valtiovarainministeriö 2015. Valtion talousarvioesitykset. 2015. Luettavissa: <http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2015&lang=fi&maindoc=/2015/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&id=/2015/tae/hallituksenEsitys/YksityiskohtaisetPerustelut/11/10/06/06.html>. Luettu: 16.10.2015.

Veikkaus Oy 2015. Yhteiskuntavastuuraportti ja vuosikertomus 2014. Luettavissa: <http://www.veikkausvuosi2014.fi/fi/vastuullinen-tekija/tuotot-suomalaisille/>. Luettu: 24.10.2015.

VisitDenmark. Happiest people in the world. Luettavissa: <http://www.visitdenmark.co.uk/en-gb/denmark/art/happiest-people-world>. Luettu: 21.11.2015.

Liitteet

Liite 1. Kyselylomake

Please respond to the questions below. As an example, there are answers regarding gambling in Finland which you may delete after answering.

1. What country are you from? Choose an item.

Finland.

2. What is your country's gambling system like?

[Click here to enter text.](#)

The Finnish gambling system is based on a legal monopoly and is partially state-owned. There are three operators on the Finnish gambling market and they all have their own area of interest as one focuses on tote games, one on slot machine games and casinos and one organizes money lotteries, pools and betting games. The Finnish state regulates the gambling market e.g. by coordinating the monopoly, setting rules and regulations and supervising that these rules are being followed. The Lotteries Act is the most important tool to the government as it specifies which operators are allowed to provide gambling services in Finland. The public authorities steer, supervise and monitor the supply of gambling services and prevent the gambling-related problems by various means. The different ministries e.g. have their own fields of interest that they focus on and different institutions that they control. (Reference: Yearbook of gambling in Finland 2012. p. 5-7. Edited by Avellan, M.)

3. Which factors lead to the chosen structure of your country's gambling policies and laws?

[Click here to enter text.](#)

In Finland, there has been more or less the same monopolist gambling system for over 70 years. Back in the day, the system was license-based monopoly where permissions were regulated strictly. After the European Commission commented on the system and mentioned it not wholly being comparable to the European Union legislation since it keeps new operators from entering the market and thus, is against the freedom of movement and trade, the Finnish government moved a change in the Lotteries Act. The last change became valid in 2012. The change included, among others, age-limit raise to 18 years, and it strengthened the authorities' role as they now can interrupt any game to prevent the illegal actions. (Reference: Alkio, M. Rahapelilainsäädäntö ja markkinat p. 40-63, 69-72. Talentum 2015. Helsinki)

4. What means are applied to prevent gambling problems (social, financial, national) in your country?

[Click here to enter text.](#)

As the gambling system in Finland is based on a legal monopoly, it is rather easy for the public authorities to monitor the prevention of gambling-related problems such as family or money issues, but also money laundering. The different ministries have their own field of focus and as they oversee the work conducted by the public institutions, they get the information effortlessly. The Ministry of the Interior sets the rules for the games and controls the following of them. The National Police Board supervises the gambling on national level. Ministry of Social Affairs and Health deals with preventing, monitoring and researching the harm caused by problem-gambling and the National Institute for Health and Welfare analyses gambling behavior and harm, monitors social regulation of gambling, prevents problems related to it and is responsible for developing treatment arrangements. Also the Lotteries Act change has a lot to do with the prevention as e.g. the raising of the age limit to 18 years has decreased underage gambling considerably. The Act obliges the gambling operators to participate in the prevention as a part of the profits is distributed to the institutions that take care of the matter. The operators must also analyze their customers' behavior. The goal is to take care of the already existing problems, but also to find ways to prevent possible problems before they actualize. (References: Finlex: Hallituksen esitykset. 2010. Arpajaislaki HE 207/2010. Access: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011047?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=arpajaislaki>.)

Ministry of the Interior. Security. Gambling Access: <http://www.intermin.fi/en/security/gambling>

Ministry of Social Affairs and Health. Current Issues. Article. Gambling problem prevention. Access: http://stm.fi/en/article/-/asset_publisher/gambling

Peluri. Database. Gaming in Finland. Access: <http://www.peluri.fi/en/database/gaming-finland>)

5. How are the gambling operators' profits distributed in your country?

[Click here to enter text.](#)

The Finnish gambling operators are bound by the Lotteries Act to distribute their profit for the commonweal. The profits of money lotteries, bets, pools and slot machines are used to promote non-profit activities, such as sports and physical education, science, the arts, youth work, health, and social welfare. Proceeds from totalizator betting are used to raise horses and support equestrian sports. However, the decision on how much of the profit and where to is made in cooperation with the parliament and government. The amount is taken into condition also in the state budget, but it is important to remember the reason for organizing gambling games is not to make money, but rather to offer entertainment for people.

(References: Ministry of the Interior. Security. Gambling. Access: <http://www.intermin.fi/en/security/gambling>.)

Finlex. Lainsäädäntö. Arpajaislaki. Access:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011047?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=arpajaislaki>.)

Liite 2. Tanskan vastaus

Please respond to the questions below. As an example, there are answers regarding gambling in Finland which you may delete after answering.

1. What country are you from? Denmark
2. What is your country's gambling system like?

In Denmark, we have monopoly on lottery (including class lottery) and betting on horse and dog racing. We have a limited supply of land-based casinos, local pool betting, public poker tournaments and charity lotteries. Betting (land-based and online), online casinos and gaming machines (AWP) are liberalized. The Danish Gambling Authority, an independent government agency residing under the Danish Ministry of Taxation, is responsible for securing a proper and regulated gambling market in Denmark to make sure that the players are protected against unfair and illegal gambling. The main act concerning gambling is the Act on Gambling. It is possible to find an overview of all the legislation concerning gambling on the Danish Gambling Authority's website www.spillemyndigheden.dk/en/legislation.

3. Which factors lead to the chosen structure of your country's gambling policies and laws?

In Denmark, the gambling market was partial liberalised in 2012 to allow gambling providers to provide online casino and betting with a Danish licence. An opening of the gambling market was meant to provide the players with the freedom to choose between several well-known gambling providers, as it was expected that gambling providers already providing gambling in Denmark (illegally) would apply for a licence. Furthermore, a partial liberalisation of the gambling market would allow the gambling in Denmark to be channeled into a regulated and controlled framework.

4. What means are applied to prevent gambling problems (social, financial, national) in your country?

The purpose of the Act on Gambling is, through regulation and control, to maintain the consumption of gambling at a moderate level, to protect young people and other vulnerable persons from being exploited by gambling or developing a gambling addiction, to protect players by ensuring that gambling are provided in a fair, responsible and transparent way and finally, to ensure that the public order is maintained and to prevent gambling from supporting crime. The Danish Gambling Authority's most important task is to ensure that gambling in Denmark is provided in a way that is consistent with the purpose of the Act on Gambling.

5. How are the gambling operators' profits distributed in your country?

The profit from the monopoly games (lotteries and betting on horse and dog racing) has to be distributed to the commonweal. The conditions for the distribution of profits from lotteries and betting on horse and dog racing are set out in the Act on Distribution on Profits from Lotteries and Betting on Horses and Dog Racing. The Act belongs under the Ministry of Culture. The profit from the other gambling operators are not bound in any way, except for the charity lotteries where at least 35 percent of the sales price has to go to charity or other charitable purposes.

Liite 3. Ruotsin vastaus

Please respond to the questions below. As an example, there are answers regarding gambling in Finland which you may delete after answering.

1. What country are you from? Sweden

2. What is your country's gambling system like?

The Swedish gambling system is regulated by the Lotteries Act and the Casino Act and as a result all arrangement of gambling requires permission. The Lotteries Act regulates gambling machines (VLT), sports betting, horse-racing and lotteries, while the Casinos Act applies to presently four Swedish land based casinos. The Lotteries Act state that even lotteries where no stake is required to participate are covered by the regulations. The overall aim of the regulation is to ensure social security, account for the well-being of the consumers and to prevent criminal activity related to gambling. There is also an aim to keep the gambling market away from private profit-seeking interests. There are two companies that are permitted to operate betting in Sweden, state-owned AB Svenska Spel that offers betting on sports and state controlled AB Trav och Galopp (trotting society) that offers betting on horse racing. The Government grants permits to AB Svenska Spel and AB Trav och Galopp, these permits are called concessions. Besides the concession to operate betting on sports and lotteries AB Svenska Spel holds concessions by the government to operate gambling machines (VLT), poker over the internet and land based casinos. AB Svenska Spel and AB Trav och Galopp are the only two companies that hold permits to operate the various forms of lotteries as mentioned above. No other companies, foreign or domestic, are permitted to operate lotteries as mentioned above within Sweden. Apart from AB Svenska Spel and AB Trav och Galopp, non-profit organisations engaged in non-profit activities and to some extent NGO-trusts can be granted permits for traditional lotteries and bingo games while private actors can be granted permits for restaurant casinos (roulette and other games with low stakes and low winnings operated by restaurants). These permits are issued by The Swedish Gambling Authority on specific conditions.

3. Which factors lead to the chosen structure of your country's gambling policies and laws?

Historically, the general principle of the Swedish gambling regulation/policies has been, and still is, that all arrangement of gambling requires permission. The factor behind this general principle has been that gambling has been thought of as a questionable pastime that couldn't be outlawed and therefore needed to be strictly regulated. Another factor that bears historical prominence is that the surplus from arrangements of gambling shall benefit non-profit purposes instead of private profit seeking interests (SOU 2005:50, Från tombola till internet, s. 47. SOU 2006:11, Spel i en föränderlig värld, s. 11). These two are among the factors that have shaped the overall aims of the gambling policies/laws, i.e. to ensure social security, account for the well-being of the consumers and prevent criminal activity related to gambling. In turn, the overall aims have led to the structure of the Swedish gambling policies/laws.

4. What means are applied to prevent gambling problems (social, financial, national) in your country?

The authority set to control the gambling market is The Swedish Gambling Authority whose objective is to ensure that the Swedish gaming is legal, safe and reliable. The Swedish Gambling Authority safeguard consumers' interests and also contribute to reducing risks to the social harm that gambling can bring. Among the means that are applied in this regard are the following. (I) The Swedish Gambling Authority has established a function, SKRIM, that works strategically and long-term with questions relating to the risks of gambling. (II) The Swedish Gambling Authority has started a campaign, "Prata om spel", which is targeted to the youth. The campaign provides tools, exercises and a knowledge bank for parents, teachers and students to address the risks of gambling, how to relate to the probabilities of winning, gambling commercials and illegal gambling. The objectives of the campaign is to (1) work long-term to change young people's attitudes and behaviour around gambling, (2) give the target group the means to critically assess the marketing of gambling by giving them unbiased knowledge and information that is tailored for their age, (3) present The Swedish Gambling Authority as a reliable and respected authority among the youth. (III) According to The Swedish Gambling Authority regulations concerning gambling impact assessments (LIFS 2013:1), anyone applying to The Swedish Gambling Authority for a licence to organize lotteries on the internet, by phone, on TV or on the radio shall attach such an assessment to the application. The same applies to anyone who already holds such a licence and who wishes, within the framework thereof, to offer a new form of gambling not covered by a gambling impact assessment which has already been submitted. A gambling impact assessment shall contain a description and assessment of i.a. detailed responsible gambling measures (targeting harmful social effects, such as excessive gambling and gambling addiction), and what follow-ups and monitoring are planned regarding responsible gambling measures. The gambling impact assessment shall also contain a comprehensive assessment of the risk of the lottery having harmful social effects, such as excessive gambling and gambling addiction. This information is later used by The Swedish Gambling Authority in order to apply appropriate conditions in the permits. (IV) In accordance with The Swedish Gambling Authority regulations concerning the protection of social interests with regards to lotteries on the internet, by phone, on TV or on the radio (LIFS 2014:2), the following measures shall be taken. The consumer shall be registered and obtain a player's account in order to participate in the lottery. The consumer shall be

offered the opportunity to ban himself from participating in the lottery, to set a time- pot- and deposit limit to his playing activities. The consumer shall be offered a self-test tool in order to assess his gaming behavior. The age limit for participation in the lotteries is 18 years. The licensee shall inform the consumer about the risks of gambling, the gambling problem phone support of The Public Health Agency of Sweden (see below) and where the consumer can get help for compulsive gambling. Before the consumer participates in the lottery, he shall be informed about the risks of gambling, the opportunity to ban himself from participating in the lottery, to set a time- pot- and deposit limit to his playing activities. The licensee is prohibited from marketing the lottery to consumers that has banned themselves or that has been banned by the licensee. The licensee shall continuously educate its board and personnel on the risks of gambling and what factors that affects gambling behavior. By the education, the board and the personnel shall gain knowledge about relevant regulations, signs and symptoms of pathological gambling, the prevalence of problem gambling in the general population, the relationship between gambling and other addictions, the importance of the lottery's design for the issue of gambling addiction, the impact of problem gambling for players, their relatives and society, identification of vulnerable groups, the existing aid and forms of care available. The education shall be based on current knowledge and research and shall be subject to periodic evaluation and training (V) The Swedish Gambling Authority has a unit working specifically with illegal gambling and other matters relating to breaches of the Lotteries Act. The unit performs investigations and, when needed, supports the police authorities, e.g. at house searches for illegal gambling machines. (VI) The Swedish Gambling Authority grants AB Svenska Spel permits to operate VLT:s in hotels, restaurants and bingo halls. These permits are only granted if the VLT:s are placed in environments that doesn't lead to gambling problems. (VII) The Public Health Agency of Sweden has a phone support that people with gambling problems can call and get consultation. The Agency also has self-help programs relating to gambling problems.

5. How are the gambling operators' profits distributed in your country?

AB Trav och Galopp's profits are distributed between the state and the horse sport. AB Svenska Spel's profits are distributed to the state. The state distributes a part of these profits to non-profit organizations and the sport movements' youth sections. The profits from lotteries arranged by non-profit organizations are distributed to each of these organizations' non-profit activities. Some of these lotteries are arranged by umbrella organizations consisting of several non-profit organizations. These umbrella organizations have to apply and get permission from The Swedish Gambling Authority in regards to which non-profit organizations and projects that their profits are going to benefit.

Liite 4. Ranskan vastaus



FRA vastaukset.pdf

Liite 5. Iso-Britannian vastaus

Please see our response below

1. What country are you from?

Great Britain

2. What is your country's gambling system like?

The Gambling Commission was setup under the Gambling Act 2005 to regulate commercial gambling in Great Britain in partnership with licensing authorities. On 1 October 2013 the Gambling Commission took over the responsibilities of the National Lottery Commission to regulate the National Lottery under the National Lottery etc Act 1993. We are an independent non-departmental public body (NDPB) sponsored by the Department for Culture, Media and Sport (DCMS).

We permit gambling and ensure:

- it is crime free
- it is fair and open
- children and vulnerable people are protected

and subject to these duties that the returns to National Lottery good causes are maximised.

We license operators and individuals in Great Britain that provide the following:

- arcades
- betting
- bingo
- casinos
- gambling software
- gaming machines
- lotteries
- remote gambling including gambling online, by telephone, or via any other electronic communication device

Further information on how we regulate can be found in our guide – [Who we are and what we do](#)

3. Which factors lead to the chosen structure of your country's gambling policies and laws?

Sir Alan Budd published The Gambling review report in 2001 (commonly known as the Budd report) making a number of recommendations in regards to the reform of gambling in Great Britain. Many of these reforms became part of the Governments [Gambling Act 2005](#).

The Gambling Act 2005 came into force in September 2007, with the three principle licensing objectives being

- (a) to prevent gambling from being a source of crime or disorder, being associated with crime or disorder or being used to support crime,
- (b) to ensure that gambling is conducted in a fair and open way, and
- (c) to protect children and other vulnerable persons from being harmed or exploited by gambling.

4. What means are applied to prevent gambling problems (social, financial, national) in your country?

Licensed operators are required to offer a range of social responsibility measures under the Commission's [Licence conditions and codes of practice](#). These include having schemes in place for gamblers to exclude themselves and offering information to guide those people with a problem to help and support.

The Gambling Commission has a responsibility under the Gambling Act 2005 to provide advice to the government on gambling issues. As such, we need to keep up-to-date on all areas of gambling research.

You may find it helpful to look at [Gambling Commission raises the bar on social responsibility](#) press release and further information can be found on our [website](#)

5. How are the gambling operators' profits distributed in your country?

Gambling operators in Great Britain are on the whole private companies who make money for themselves or their shareholders, depending on the structure of the company. The exceptions to this are society lotteries and the National Lottery.

Society lotteries cannot be run for private or commercial gain and a minimum of 20 per cent of the proceeds from individual lotteries must be given to the cause the lottery is promoting.

Distribution of the National Lottery proceeds can be found [We draw on information gathered as part of our licensing and regulatory activities, and work closely with partners such as the Department for Culture, Media and Sport (DCMS) to a national body of gambling-related research.] here.