

RAHAPELIJÄRJESTELMÄT – SUOMI JA MUUT MAAT

ANU RAIJAS
MARIA PIRILÄ



Julkaisua on päivitetty 30.10.2019:

- Luvun 3.1.3 otsikko
- Luvun 3.1.3 alakohdat 8 ja 9
- Liitteen 2 kuva

Julkaisija

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Puhelinvaihte: 029 505 3000

Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi

Muut julkaisut: kkv.fi/julkaisut

ISSN-L 2323-6922

ISSN 2323-6930 (pdf)

ISBN 978-952-6684-62-8 (pdf)



ANU RAIJAS
MARIA PIRILÄ

RAHAPELIJÄRJESTELMÄT - SUOMI JA MUUT MAAT

KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTON SELVITYKSIÄ 4/2019



ESIPUHE

Rahapelaaminen on toimialana tärkeä kansantaloudelle sekä julkiselle taloudelle. Digitalisaation synnyttämä teknologinen murros on tarjonnut tälle alalle merkittäviä uusia taloudellisia kasvumahdollisuuksia. Toisaalta digitalisaatio myös merkitsee kiristyvää kansainvälistä kilpailua. Taloudellisen merkityksen ja kireän kansainvälisen kilpailun näkökulmasta olisi tärkeää, että toimiala olisi riittävän uudistumiskykyinen. Tällaisessa tilanteessa kilpailuviranomaisten huolena on yleensä sen varmistaminen, että markkinat toimivat ja kilpailu on voimissaan.

Rahapeliala on kuitenkin kaikkialla maailmassa yksi säännellyimmistä toimialoista. Yksi keskeinen syy tähän on se, että rahapelaamiseen kuuluu erottamattomasti myös erilaiset haitat ja ongelmat, kuten rahapeliriippuvuus. Rahapelaamisen sääntely liittyykin tästä syystä kilpailupolitiikan lisäksi suoraan myös kuluttajapolitiikkaan. Suomessa rahapelaamista säännellään monopolijärjestelmällä. EU sallii tämän järjestelyn sillä ehdolla, että se on paras keino ehkäistä rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) tutkii Suomen rahapelaamisen toimialaa sekä kilpailun, mutta ennen kaikkea kuluttajien suojelun näkökulmasta. Keskeinen kysymys kuuluu, millä tavalla Suomen rahapelimarkkinat pitäisi järjestää, että peliongelmia voitaisiin vähentää ja ehkäistä ennalta mahdollisimman tehokkaasti.

Tämä on hankkeen ensimmäinen raportti. Siinä tarkastellaan Suomen rahapelijärjestelmän keskeisiä piirteitä ja tehdään vertailuja muiden maiden järjestelmiin ja niiden sääntelyyn. Näissä vertailussa on mukana Ruotsi, Norja, Tanska, Iso-Britannia ja Australia. Hankkeen seuraavissa raporteissa tarkastellaan muun muassa markkinointia, vastuullista pelaamista, pelien välistä kanavointia ja bonusjärjestelmiä. Loppuraportti valmistuu ensi vuoden alkupuolella.

Selvityksen käytännön toteutuksesta ovat vastanneet tutkimuspäällikkö Anu Raijas ja asiantuntija Maria Pirilä. Allekirjoittanut on toiminut hankkeen vastuullisena vetäjänä. Myös monet muut virastossa ovat edistäneet raportin valmistumista kommentoimalla sen sisältöä sekä viimeistelemällä sitä julkaisukuntoon. KKV kiittää kaikkia tutkimukseen osallistuneita.

Helsingissä lokakuussa 2019

Mika Maliranta
tutkimusprofessori

SISÄLLYS

Esipuhe.....	5
1 Johdanto	9
2 Rahapeliien sääntely ja määrittely.....	10
2.1 Rahapeliien sääntely EU:ssa	10
2.2 Rahapelaamisen yksinoikeusjärjestelmän kohtelu EU:ssa.....	10
2.3 Rahapelaamisen blokkaminen	13
2.4 Rahapeliien määrittelyn ja luokittelun perusteita	14
3 Rahapelijärjestelmät ja rahapeliien sääntely eri maissa	17
3.1 Suomi	17
3.1.1 Suomen monopolijärjestelmä.....	17
3.1.2 Veikkaus Oy nykyään	20
3.1.3 Rahapelaamisen sääntely, valvonta ja tuotonjako	22
3.1.4 Rahapelityypit	25
3.2 Ruotsi	30
3.2.1 Järjestelmä	31
3.2.2 Sääntely ja valvonta.....	33
3.2.3 Blokkaukset	34
3.2.4 Rahapelityypit	35
3.3 Norja	36
3.3.1 Järjestelmä	36
3.3.2 Sääntely ja valvonta	37
3.3.3 Blokkaukset	38
3.3.4 Rahapelityypit	38
3.4 Tanska.....	39
3.4.1 Järjestelmä	39
3.4.2 Sääntely ja valvonta	41
3.4.3 Blokkaukset	42
3.4.4 Rahapelityypit	42
3.5 Iso-Britannia.....	43
3.5.1 Järjestelmä	43
3.5.2 Sääntely ja valvonta.....	44
3.5.3 Blokkaukset	45
3.5.4 Rahapelityypit	45
3.6 Australia.....	47
3.6.1 Järjestelmä	47
3.6.2 Sääntely ja valvonta.....	49
3.6.3 Laittomaan nettipelaamiseen puuttuminen	50
3.6.4 Rahapelityypit	51
4 Johtopäätökset.....	53
5 Liitteet	55

1 JOHDANTO

Englanninkielen termi *gamble* on suomeksi *rahapeli* tai *uhkapeli*, jotka termeinä arkikielessä ovat periaatteessa synonyymeja. Suomen lainsäädännössä *rahapeli*-termiä käytetään arpajaislaissa, kun taas *uhkapeli* on rikoslain termi. Suomen arpajaislaissa arpajaisina pidetään toimintaa, johon osallistutaan jollakin vastikkeella ja jossa osallistuja voi voittaa osittain tai täysin sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton (1286/2016 § 2). *Rahapeleiksi* taas määritellään arpajaiset, joista voi voittaa rahaa. (1286/2016 § 3)¹ Rikoslaisissa (563/1998 § 16) *uhkapelillä* tarkoitetaan veikkaus-, bingo-, toto- ja vedonlyöntipeliä, raha- tai tavara-arpajaisia ja pelikasinotoimintaa sekä muuta vastaavaa peliä tai toimintaa, jossa voiton saaminen perustuu kokonaan tai osittain sattumaan, peliin tai toimintaan osallistuvista riippumattomiin tapahtumiin ja jossa mahdollinen häviö on epäsuhteessa ainakin jonkun osallistujan maksukykyyn². Määritelmien mukaan kaikki rahapelit voivat käytännössä olla uhkapelejä; esimerkiksi lottoonkin voi käyttää enemmän rahaa kuin olisi varaa. Tässä raportissa käytämme Suomen arpajaislain käyttämää *rahapeli*-termiä.

Tänä päivänä rahapelaamisesta valtiolle tuloutetut tuotot muodostavat eri maissa keskimäärin 1–2 prosenttia valtion budjetista. Nämä rahat ovat usein korvamerkittyjä ja tuotoilla on ollut merkittävä asema yhteiskunnallisesti merkittävien palveluiden (esim. urheilu, kulttuuri, nuorisotyö) rahoituksessa.³

Tässä raportissa tarkastellaan rahapelaamisen järjestämisen sekä sääntelyn ja valvonnan vaihtoehtoja. Raportti on osa Kilpailu- ja kuluttajavirastossa rahapelaamista tutkivaa hanketta, josta ilmestyy vuoden 2019 aikana muitakin raportteja. Vuoden 2019 aikana rahapelaaminen ja sen järjestämisen tapa on saanut runsaasti medianäkyvyyttä ja eri toimijat ovat halunneet osallistua keskusteluun Suomen rahapelipolitiikan järjestämisestä⁴. Seuraavassa luvussa käsittelemme rahapelien sääntelyä ja erityisesti yksinoikeusjärjestelmää EU:ssa, rahapelaamisen blokkauksista sekä rahapelien määrittelyä. Sen jälkeen kuvaamme eri maissa käytössä olevia rahapelijärjestelmiä ja rahapelien tyypittelyä. Suomen lisäksi kuvaamme Ruotsin, Norjan, Tanskan, Iso-Britannian ja Australian rahapelijärjestelmiä. Ruotsi, Norja, Tanska ja Iso-Britannia valittiin mukaan tarkasteluihin niiden maantieteellisen läheisyyden vuoksi sekä siksi, että Norjaa lukuun ottamatta niiden rahapelijärjestelmät poikkeavat Suomesta. Näin ne tarjoavat esimerkkejä malleista, joilla rahapelaamista on mahdollista järjestää. Australia valittiin tarkastelun kohteeksi siksi, että australialaisten on arvoitu pelaavan eniten rahapelejä koko maailmassa⁶. Valintaan vaikutti myös se, että Suomessakin suosittu paikkaan sidottu raha-automaattipelaaminen on Australiassa ylivoimaisesti suosituin pelaamisen muoto. Raportin lopussa esitämme johtopäätökset, jossa tarkastelemme Suomen rahapelijärjestelmän toteuttamista EU-lainsäädännön ja monopoli-oikeutuksen kannalta sekä suhteessa muiden maiden järjestelmiin.

1 Arpajaislaki (1047/2001) 1 Luku. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011047> [viitattu 14.8.2019].

2 Rikoslaki (39/1889) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001#L17> [viitattu 14.8.2019].

3 Sulkunen P, Babor T F, Cisneros Ornberg J, Egerer M, Hellman M, Livingstone C, Marionneau V, Nikkinen J, Orford J, Room R & Rossow I (2019) Setting Limits. Gambling, Science and Public Policy. Oxford University Press.

4 Ks. esim SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry (2019) Rahapelipoliittinen ohjelma 25.9.2019.

<https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2019/09/SOSTE-Rahapelipoliittinen-ohjelma-09-2019.pdf> [viitattu 4.10.2019].

5 Rahapeliautomaattien poistamista kaupoista, kioskeilta, ravintoloista ja huoltoasemilta vaativa kansalaisaloite (2019) <https://www.kansalaisaloite.fi/fi/aloite/3933> [viitattu 4.10.2019].

6 The Economist (2017) Australia was the first country to deregulate gambling, and it shows. 9.2.2017.

<https://www.economist.com/graphic-detail/2017/02/09/the-worlds-biggest-gamblers> [viitattu 3.10.2019].

2 RAHAPELIEN SÄÄNTELY JA MÄÄRITTELY

2.1 Rahapelien sääntely EU:ssa

Euroopan unionin sisämarkkinaohjelman mukaisesti EU-jäsenmaahan sijoittunut rahapelialan yritys saa markkinoida ja myydä palveluitaan koko sisämarkkina-alueella, sillä palveluiden vapaa liikkuvuus sekä toimijoiden sijoittautumisvapaus kattaa myös rahapelipalvelut.⁷ EU:ssa rahapelialaa koskevaa lainsäädäntöä ei ole harmonisoitu, mutta Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset sekä päätökset ohjaavat jäsenmaiden oikeudellisia ja rahapelijärjestelmää koskevia linjauksia. Tämä koskee esimerkiksi edellä mainittua sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamista⁸. Vuoden 2011 Green paperin kuulemisen perusteella jäsenvaltiot, Euroopan parlamentti ja sidosryhmät olivat yksimielisiä rahapeliviranomaisten välisen hallinnollisen yhteistyön tehostamisen tarpeesta EU:ssa⁹. Rahapelejä ei tarkastella useissakaan EU-säädöksissä, kuten palveludirektiivissä (123/2006), geoblokkausta koskevassa asetuksessa (302/2018) sekä tietoyhteiskunnan palveluja koskevassa direktiivissä (31/2003)¹⁰, vaikka rahapelien toiminta tulee niiden alueelle.

EU-alueella rinnakkaisista kansallisista sääntelypyynteistä aiheutuu sisämarkkinoilla haasteita, mutta komissio ei ole ainakaan vielä nähnyt tarkoituksenmukaisena tehdä aloitetta rahapeleille alakohtaisesta EU-lainsäädännöstä.¹¹ Kullakin jäsenvaltiolla on oikeus toteuttaa rahapelaamista itselleen sopivaksi katsomallaan järjestelmällä. Rahapelaamisen sääntelyn vaihtoehtoja ovat lisenssi- tai monopolijärjestelmä tai näiden kahden yhdistelmä. Valitulla järjestelmällä jäsenvaltion tulee pystyä ehkäisemään rahanpesua ja terrorismin rahoitusta sekä vähentämään rahapeliongelmia. Rahapelien erityisen luonteen sekä jäsenvaltioiden erilaisten kulttuurien, uskontojen ja perinteiden vuoksi Euroopan unionissa jäsenvaltioilla on harkintavaltaa rahapelien toimeenpanemisen ja rahapelipolitiikkansa tavoitteiden lisäksi myös sen sääntelemisessä. Yleisimmät rahapelaamisen kontrolloinnin menetelmät ovat pelinjärjestäjien ja pelien lukumäärien sääntely sekä sallittujen pelimuotojen ja pelisääntöjen määrääminen. Jälkimmäiseen kuuluu esimerkiksi voittojen ja panosten sallitut enimmäismäärät. Kontrollin ohella valtiot pyrkivät ohjaamaan rahapelituottojen käyttöä tai hyötymään siitä esimerkiksi verotuksen tai lisenssimaksujen kautta.¹² Komission teettämässä selvityksessä vuonna 2014 jäsenvaltioiden välillä havaittiin lukuisia yhteisiä piirteitä niiden rahapelipolitiikassa. Vaihtelevia käytäntöjä sen sijaan näkyi pelaajien suojelussa, vastuullisen pelaamisen määrittelyssä ja luvattoman toiminnan torjumisessa.¹³

2.2 Rahapelaamisen yksinoikeusjärjestelmän kohtelu EU:ssa

Valtaosa Euroopan maista toimeenpanee rahapelejä lisenssijärjestelmän alaisuudessa. Kyseisissä lisenssijärjestelmissä on kuitenkin yleistä, että tietyt onneen perustuvat rahapelit (kuten lotto- ja arpajaispelit) on jätetty valtiollisen monopolin alaisuuteen. Muiden rahapelimuotojen tarjoaminen saatetaan sallia myös muille yri-

7 Järvinen-Tassopoulos J (toim) (2017) Suomalaisen rahapelaamisen tilannekatsaus 2017. STM, SM, THL, Poliisi.

8 Poliisi (2018) Rahapelitoiminta ja EU. <https://www.arpajaishallinto.fi/rahapelit/eu> [viitattu 30.7.2018].

9 European commission (2011) Green paper on on-line gambling in the Internal Market (COM/2011/0128 final). EUR-Lex <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0128> [viitattu 31.7.2018].

10 Miettinen S & Raitio J (2019) Rahapelejä koskeva EU-oikeudellinen selvitys. (1.2.2019). Liite Sisäministeriön rahapelilainsäädäntöä koskevassa esiselvityksessä: Rydman E & Tukia J (2019) Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys. Sisäministeriön julkaisuja 2019:25 (29.5.2019). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-266-1> [viitattu 26.8.2019].

11 Euroopan komissio (2012) Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Kohti sähköisesti välitettävien rahapelien kattavaa eurooppalaista kehystä. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0596&from=FI> [viitattu 30.7.2018].

12 Hokkanen M (2016) Rahapelit – License to Print Money? Yhteiskuntapolitiikka 81(4), 461–466. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2016090823667> [viitattu 30.7.2018].

13 European commission (2014) Study on the role of regulators for online gambling: authorisation, supervision and enforcement. <http://dx.doi.org/10.2780/30788> [viitattu 30.7.2018].

tyksille, mutta niiltä edellytetään lisenssin hankkimista.¹⁴ Kaikkia rahapelejä koskeva monopoli on Euroopassa Suomen lisäksi ainoastaan Norjassa.^{15 16}

EU-tuomioistuimen rahapelejä koskeva vakiintunut oikeuskäytäntö määrittää rahapelit *palveluksi*, joka korostaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 artiklan mukaista sijoittautumisvapautta ja 56 artiklan mukaista palvelujen tarjoamisen vapautta. Näitä artikloita kansallinen yksinoikeusjärjestelmä rajoittaa. Kansallisen yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeuden mukaisuutta on tutkittava erikseen siltä osin, voiko rajoittava politiikka olla sallittua Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 51 ja 52 artikloiden mukaisina poikkeustoimina, joita sovelletaan SEUT 62 artiklan nojalla muun muassa palvelujen tarjoamisen vapauteen sekä sijoittautumisvapauteen. 52 artiklassa mainittujen *yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja kansanterveyden* lisäksi rajoittava politiikka voi olla perusteltua EU-tuomioistuimen tapauskohtaisesti tunnustamalla *yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä*.^{17 18 19} Yleisen edun mukaisia pakottavia syitä ovat unionin tuomioistuimen mukaan muun muassa työntekijöiden suojeleminen, vilpillisen kilpailun ehkäiseminen ja verovalvonnan turvaaminen, pelaamiseen liittyvien rikosten ja petosten ehkäisy ja ehkäisyyn pyrkiminen, yleisesti yhteiskuntajärjestykselle aiheutuvien häiriöiden estäminen, kuluttajien ja erityisesti alaikäisten suojaaminen peliriippuvuudelta ja siltä, etteivät peliyhtiöt houkuttele kansalaisia liiallisesti tuhlaamaan rahapeihin.^{20 21 22}

EU-tuomioistuin on täsmentänyt, että julkisen vallan valvonnassa oleva yksinoikeusjärjestelmä voi olla tehokas keino hallita rahapeleihin liittyviä vaaroja.²³ Yksinoikeusjärjestelmän tulee täyttää sen ylläpitämiselle Euroopan unionin oikeudessa asetetut vaatimukset. Euroopan unionin alueella monopolin ainoa kestävä peruste on sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen ehkäisy. EU-tuomioistuimen mukaan rahapelien toimeenpanemisesta syntyvä yleishyödyllinen tuotto – eivätkä muutkaan taloudelliset syyt – voi olla perusteena yksinoikeusasemalle, joka rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta sekä sijoittautumisvapautta. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan arpajaistoiminnalla on luvallista rahoittaa yhteiskunnallista toimintaa, mutta sitä ei kuitenkaan voida pitää yksinoikeuteen perustuvan rahapelijärjestelmän ”objektiivisena oikeuttamisperusteena”.²⁴ Rahapelien kohdalla tunnustettuja oikeuttamisperusteita ovat erityisesti kuluttajien ja alaikäisten suojeleminen, ongelmapelaamisen ehkäiseminen sekä rikollisuuden ja petosten torjunta. Tuottojen käyttäminen yleishyödylliseen toimintaan voi olla ainoastaan järjestelmän suotuisa liitännäisseuraus.^{25 26} Yksinoikeusjärjestelmästä syntyvien tuottojen käyttäminen kansalaisia hyödyttävään tavoin ei siis ole kiellettyä tilanteessa, jossa yksinoikeusjärjestelmällä *todellisesti ja ensisijaisesti* tavoitellaan yleiseen etuun

14 European commission (2014) Study on the role of regulators for online gambling: authorisation, supervision and enforcement. <http://dx.doi.org/10.2780/30788> [viitattu 30.7.2018].

15 Salonen A, Latvala T, Castrén S, Selin J & Hellman M (2017) Rahapelikysely 2016. Rahapelaaminen, rahapelihaitat ja rahapelien markkinointiin liittyvät mielipiteet Uudellamaalla, Pirkanmaalla ja Kymenlaaksossa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 9/2017. Helsinki.

16 Luxemburgissa online-ympäristön rahapelaaminen ja lottopelit ovat yksinoikeusasemassa toimeenpantavia, mutta raha-automaattipelien, vedonlyöntipelien ja kasinotoiminnan toimeenpaneminen on lisenssin alaista. Ks. lisää <https://gamblingcomp-liance.com/geography/luxembourg>; <https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/6-635-7991>.

17 Miettinen S & Raitio J (2019) Rahapelejä koskeva EU-oikeudellinen selvitys (1.2.2019). Viittaa: C-344/13 Blanco & Fabretti 37–38 kohta, C-375/14 Laezza, 25–26 kohta, C-3/17 Sporting Odds 39 kohta, C-222/15 Politanò, 37 kohta, C-463/13 Stanley International Betting ja Stanleybet Malta, 45 kohta. Liitteenä: Rydman E & Tukia J (2019): Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys. Sisäministeriön julkaisuja 2019:25 (29.5.2019). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-266-1> [viitattu 26.8.2019].

18 HE132/2016 vp. Viittaa: asia C-463/13, Stanley International Betting ym.

19 C-98/14 Berlington Hungary 54 kohta.

20 C-577/10 komissio v Belgian kuningaskunta 50 kohta viittauksineen.

21 Penttinen S-L, Talus K (2019) Oikeustiede: pakottavat vaatimukset. Tieteen termipankki. https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:pakottavat_vaatimukset [viitattu 4.10.2019].

22 HE 132/2016 vp.

23 Ks. asia C-124/97, Lääriä, asia C-258/08, Ladbroke, asia C-156/13, Digibet Ltd ym.

24 HE 132/2016 vp. Viittaa: asia C-275/92, Schindler, asia C-67/98, Zenatti.

25 Järvinen-Tassopoulos J (toim.) (2017) Suomalaisen rahapelaamisen tilannekatsaus 2017. STM, SM, THL, Poliisi.

26 HE 132/2016 vp. Viittaa: yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., ja yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoss ym.

liittyvien pakottavien syiden toteutumista.²⁷ Vuonna 2013 Euroopan parlamentti esitti, että rahapeli taloudellinen merkitys tulisi tunnustaa Euroopan unionin tasolla, mutta EU-tuomioistuin ei ole muuttanut linjaustaan rahapelituottojen taloudellisten syiden toissijaisuudesta.²⁸

EU-oikeuden tulkinnan mukaan yksinoikeusjärjestelmässä rahapelitoiminnan valvonta tulee olla tehokasta, johdonmukaista ja järjestelmällistä. Monopoliyhtiön rahapelitoiminta ei saa esimerkiksi laajentua enempää kuin on tosiasiallisesti tarpeellista rahapelaamiseen liittyvien ongelmien torjumiseksi.²⁹ Jäsenvaltiot voivat järjestää rahapelimonopolin uuteen muotoon siten, että se tulee tiukan ja tehokkaan viranomaisvalvonnan alaiseksi ja on näin ollen EUT-sopimuksen määräysten mukainen.³⁰

Komissio voi esimerkiksi yksittäisen kantelun perusteella epäillä jäsenvaltion rikkovan EU-oikeutta ja käynnistänyt rikkomusmenettelyn. Rikkomusmenettely on voinut johtaa EU-tuomioistuimeen, jossa tuomioistuin on arvioinut jäsenvaltion toimia ja niiden EU-oikeuden mukaisuutta. Peliyhtiöt ovat tehneet EU-komissiolle kanteluja joidenkin maiden valtiollisista monopoleista. Kantelujen johdosta komissio toteutti 2000-luvun alussa rikkomuskannemenettelyjä, jotka johtivat kansallisten rahapelijärjestelmien muutoksiin esimerkiksi Suomessa, Italiassa, Tanskassa, Alankomaissa, Saksassa ja Ranskassa, vaikka rikkomuskannemenettelyjä ei käsitelty varsinaisissa tuomioistuimissa.³¹ Komissio päätti lopettaa jäsenvaltioiden rahapelejä koskevien rikkomusmenettelyjen ja valitusten käsittelyn 7.12.2017. Tämän jälkeen kansallisen sääntelyn ja viranomaisvalvonnan merkitys on entisestään korostunut. Lopettamispäätöstä perusteltiin EU-komission tekemän työn painopisteitä koskevilla poliittisilla linjauksilla, joissa kansallisten rahapelijärjestelmien valvontaa ei nähty enää olennaisena. Komissio katsoi, että EU-tuomioistuimen olemassa oleva laaja oikeuskäytäntö antaa jäsenvaltioille osviittaa Euroopan unionin oikeudellisista vaatimuksista ja jäsenvaltiot pyrkivät kanavoimaan sähköistä pelaamista turvallisille alustoille. Komission näkemyksen mukaan rahapelialaa koskevat valitukset voidaan käsitellä tehokkaammin kansallisissa tuomioistuimissa ja valituksen tekijöitä kehoitettiin käyttämään tulevaisuudessa kansallisia oikeussuojakeinoja mahdollisissa EU:n lainsäädäntöön liittyvissä rahapelialaa koskevilla ongelmissa.³²

Vuonna 2019 EU:n uuden komission on määrä määritellä politiikkansa painopisteet myös rahapeli sääntelyyn. Komissiolle on mahdollisuus käynnistää uusia menettelyjä sekä omasta aloitteestaan että tutkiessaan Euroopan parlamentin veto-omuksia, kysymyksiä tai saamaansa kantelua.³³

27 Miettinen S & Raitio J (2019) Rahapelejä koskeva EU-oikeudellinen selvitys (1.2.2019). Viittaa: C275/92, *Schindler*; C179/14 *komissio v Unkari* 167 kohta viittauksineen; C-67/98 *Zenatti*, 36 kohta; C-98/14 *Berlington Hungary* 60-61; C-98/14 *Berlington Hungary* 61 kohta, C-67/98 *Zenatti* 36 kohta, C-243/01 *Gambelli ym.* 62 kohta. Liitteenä: Rydman E & Tukia J (2019): Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys. Sisäministeriön julkaisuja 2019:25 (29.5.2019). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-266-1> [viitattu 26.8.2019].

28 Ibid.

29 Ibid.

30 Ibid.

31 Myllymaa A & Matilainen R (2016) Eurooppalaisen rahapelipolitiikan suuri murros vielä edessä? *Avauksia. Yhteiskuntapolitiikka* 4(81), 469–476. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2016121231034> [viitattu 31.7.2018].

32 Lehdistötiedote IP/17/5109.

33 Miettinen S & Raitio J (2019) Rahapelejä koskeva EU-oikeudellinen selvitys (1.2.2019). Liitteenä: Rydman E & Tukia J (2019): Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys. Sisäministeriön julkaisuja 2019:25 (29.5.2019). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-266-1> [viitattu 26.8.2019].

2.3 Rahapelaamisen blokkaminen

EU:n komissiossa on viime aikoina keskitytty erityisesti internetissä tarjolla oleviin rahapeleihin. EU:n tuomioistuimien on vahvistanut, että rajat ylittävät rahapelit ovat taloudellista toimintaa, joka kuuluu SEUT-sopimuksessa määrättyjen perusvapauksien piiriin. Kansallisten sääntöjen, jotka kieltävät muissa jäsenvaltioissa sallittujen rahapelipalvelujen tarjoamisen, on todettu rajoittavan kyseisessä maassa asuvien henkilöiden vapautta käyttää internetin kautta muiden jäsenvaltioiden palveluja. Tällaiset säännöt myös rajoittavat muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden toimijoiden vapautta tarjota rahapelejä. Komissio on saanut useita valituksia rajat ylittävien rahapelipalvelujen rajoittamisesta.³⁴

Jäsenvaltiot voivat rajoittaa kaikkien tai tiettyntyyppisten sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen rajat ylittävää tarjontaa pitkälti samoista syistä, joilla yksinoikeusjärjestelmienkin rajoittava politiikka sallitaan: suojataksien kuluttajia ja erityisesti alaikäisiä, ehkäistäkseen ongelmapelaamista sekä torjuakseen rikollisuutta ja petoksia. Jäsenvaltioiden on osoitettava, että käytössä oleva rajoitus on soveltuva ja tarpeellinen: erityisesti on osoitettava, että kyseiseen yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ja sääntelyjärjestelmän johdonmukaisuuteen liittyvä ongelma on olemassa.³⁵

Euroopan komissio julkaisi tammikuussa 2019 selvityksen jäsenmaiden käyttämistä rahapelipoliittisista sääntelytoimenpiteistä. Selvityksessä tarkasteltiin verkkosivustojen, mainonnan ja maksutapojen blokkauksia³⁶ sekä erilaisia jäsenmaiden käyttämiä rikosseuraamuksia ja sanktioita rahapelipoliittisten sääntöjen rikkomistapauksissa.³⁷

Valtaosa EU/EAA-jäsenmaista, 18 maata, ilmoitti käyttävänsä IP-, DNS- tai URL-blokkauksia estääkseen kansalaistensa pääsyn luvatta kyseisessä maassa toimivien peliyhtiöiden verkkosivustoille. Ne 12 maata, jotka eivät käyttäneet verkkosivustojen blokkauksia, eivät joko omanneet laillisia edellytyksiä sille tai pitivät sitä tehottomana, suhteettomana ja poliittisesti kiistanalaisena. Kaikilla edellä mainituilla blokkaustavuilla on sama päämäärä eli estää oman maan kansalaisten rahapelaaminen luvattomilla sivustoilla, mutta niiden toimintamekanismeissa on eroa esimerkiksi niiden tarkkuudessa³⁸. Ylivoimaisesti yleisimmin käytetty blokkaustyyppi oli selvityksen perusteella DNS-blokkaukset. Verkkosivustojen blokkauksia käyttävät jäsenmaat listasivat keskeisiä hyötyjä blokkauksesta. Näitä olivat etenkin varoitustekstit sekä tietoliikenneanalyysi. Varoitusteksti tarkoittaa esimerkiksi DNS-blokkauksen mahdollistamaa, luvattomien rahapeliyhtiöiden aloitus sivulle asetettavaa varoitustekstiä, jolla kuluttajia voidaan informoida kyseisen sivuston luvattomuudesta ja ohjata heidät luvanvaraisille rahapelisivustoille. Blokkauksen tuottaman tietoliikenneanalyysin todettiin sen sijaan olevan erinomainen informaatiotyökalu sääntelijöille, sillä analyysi paljastaa esimerkiksi sen, *mitä sivustolta käyttäjä saapui luvattomalle rahapelisivustolle, mitä hakusanoja käyttäjä käytti ennen päätymistään sivustolle, sekä mille sivustolle käyttäjä meni blokatun sivuston aloitussivulla olevan varoitustekstin lukemisen jälkeen*. Verkkosivustojen blokkauksia käyttävät jäsenvaltiot korostivat, että toimiakseen kunnolla, blokkauksen tulee olla jatkuva prosessi, sillä niitä koitetaan jatkuvasti kiertää esimerkiksi uusilla verkkotunnuksilla sekä uudelleenohjaamalla verkkoliikennettä. Blokkauksia käyttävät jäsenvaltiot myönsivät, että blokkauksista huolimatta osa pelaajista menee pelaamaan luvattomille sivustoille, mutta arvioivat, että valtaosa pelaajista

34 Euroopan komissio (2012) Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Kohti sähköisesti välitettävien rahapelien kattavaa eurooppalaista kehystä. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0596&from=FI> [viitattu 30.7.2018].

35 Ibid.

36 Blokkauksella tarkoitetaan pääsyn estämistä.

37 Hörnle J, Littler A, Tyson G, Padumadasa E, Schmidt – Kessen M.J & Ibosiola D.M (2019) *Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channeling Demand Towards Controlled Offers*. <http://dx.doi.org/10.2873/253036> [viitattu 20.4.2019].

38 IP-blokkauksessa vaarana voi olla merkittävä yliblokkaminen, sillä sama IP-osoite voi olla sekä luvallisten että luvattomien toimijoiden jakama. DNS-blokkaukset on edullinen ja perustuu verkkosivujen nimiin. DNS eli Domain Name System kääntää verkkosivujen nimet IP-osoitteiksi. URL-blokkaukset ovat kalliita, mutta tarkat blokkaukset. URL (Uniform Resource Locator) tarkoittaa kokonaista linkkiä.

ei joko jaksa nähdä sen edellyttämää vaivaa tai ei muutoin kykene siihen. Tutkimuksia siitä, kuinka paljon pelaajat todellisuudessa kiertävät asetettuja blokkauksia, on toistaiseksi vähän.³⁹

Maksuliikenteen blokkaukset ja maksuliikenteen häirintä eivät ole Euroopassa yhtä laajasti käytössä kuin verkkosivustojen blokkaukset. Komission raportissa korostetaan, että maksuliikenteen blokkaukset tulee erottaa maksuliikenteen häirinnästä: *blokkaukset* estää transaktion kesken sen prosessoinnin, kun taas maksuliikenteen *häirintä* tarkoittaa informaali- tai formaali- toimenpiteiden käyttämistä sellaisia kotimaisia tai ulkomaisia maksupalvelun tarjoajia vastaan, joiden tiedetään välittävän transaktioita kyseisessä valtiossa luvatta toimiville rahapeliyhtiöille. Seitsemän jäsenmaata ilmoitti toteuttavansa maksujen blokkauksia, mutta blokkauksen käyttö on sitä käyttävien jäsenmaiden kesken erittäin hajanaista ja pirstoutunutta. Lisäksi maksujen blokkaukset saattaa aiheuttaa juridisia ongelmia tilanteissa, joissa luvaton pelintarjoaja sijaitsee eri lain alla toimivassa maassa, jolloin välitön oman maan lain täytäntöönpaneminen voi olla vaikeaa. Myös kryptovaluuttojen sekä digitaalisten lompakoiden (digital wallets) katsotaan syövän rahan siirron esto- ja vaikutavuutta. Kaikkiaan 16 EU/EEA-jäsenmaata on ryhtynyt maksuliikenteen häirintätoimenpiteisiin sellaisia maksupalvelujen tarjoajia vastaan, jotka tarjoavat maksupalveluita kyseisessä maassa laittomasti toimivien rahapeliyhtiöiden ja kyseisen maan kansalaisten välillä.⁴⁰

2.4 Rahapeli- ja luokittelun perusteita

Erilaisia rahapelityyppejä on olemassa paljon ja niitä voidaan luokitella niiden ominaisuuksien perusteella monella eri tavalla. Peli- ja luokitteluun palataan tarkemmin luvussa 2 maiden rahapelijärjestelmien kuvauksen yhteydessä. Yleisimmin käytetty luokittelu erilaisten rahapelityyppien välillä on niiden jakaminen sen perusteella, *perustuuko voitonjako sattumaan vai taitoon*. Sattumaan perustuvia rahapelejä kutsutaan onnenpeleiksi, joissa pelaaja ei voi vaikuttaa pelin lopputulokseen millään tavoin. Esimerkkejä näistä ovat erilaiset arpajaispelit sekä suurin osa raha-automaattipeleistä. Taitopeleiksi kutsutaan rahapelejä, joissa pelaajalla voi olla mahdollisuus vaikuttaa omaan voittomahdollisuuteensa jonkin verran esimerkiksi tiedon, taidon, kokemuksen tai todennäköisyyksien laskennan avulla. Taitopeleiksi luokiteltavia rahapelejä ovat esimerkiksi pokeri sekä erilaiset vedonlyöntipelit.⁴¹

Rahapelejä voidaan myös luokitella niiden *haitallisuuden mukaan*. Tämä liittyy pelien sellaisiin ominaisuuksiin, jotka voivat kannustaa liialliseen pelaamiseen. Pelaamista lisääviä pelien ominaisuuksia ovat muun muassa pelin nopeatahtisuus, mahdollisuus useisiin peleihin ja panoksiin, läheltä piti -voitot, häviöiden ilmoittaminen voittoina⁴², mahdollisuus määritellä itse panoksen koko, pelin jatkuvuus sekä pelin valo- ja äänitehosteet.^{43 44} ”Kovia” pelejä ovat esimerkiksi kasinopelit, raha-automaattipelit, vedonlyönti ja raapu-

39 Hörnle J, Littler A, Tyson G, Padumadasa E, Schmidt-Kessen M.J & Ibosiola D.M (2019) *Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channeling Demand Towards Controlled Offers*. <http://dx.doi.org/10.2873/253036> [viitattu 20.4.2019].

40 Ibid.

41 Ks. esim. Pirilä M (2019) Korkean volyymin pelaajat. Henkilömääräänsä suhteutettuna suurimman osan suomalaisten rahapeli- tuotoista tuottavat ryhmät. Maisterintutkielma. Jyväskylän yliopisto, Humanistis-yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Sosiologia.

42 Häviöiden ilmoittaminen voittoina (LDW: losses disguised as wins) esiintyy useissa rahapeleissä ja tarkoittaa tilannetta, jossa pelaaja panostaa peliin esimerkiksi yhden euron ja pelin mukaan ”voittaa” 10 senttiä. Kyseisessä tilanteessa pelaaja on todellisuudessa hävinnyt 90 senttiä. Ominaisuuden on havaittu olevan yhteydessä pelaajien vääristyneisiin käsityksiin voitto-häviösuhteestaan siten, että pelaajat arvioivat olevansa voittolla enemmän kuin mitä todellisuudessa ovat. Ks. Barton KR, Yazdani A, Ayer N, Kalvapalle S, Brown S, Stapleton J, Brown DG & Harrigan KA (2017) s. 1 241–1 260: *The Effect of Losses Disguised as Wins and Near Misses in Electronic Gaming Machines: A Systematic Review*. Journal of Gambling Studies 12/2017 33(4). DOI: 10.1007/s10899-017-9688-0; Leino T, Torsheim T, Blaszczynski A, Sagoe D & Molde H (2016) s. 470–480: *An empirical real-world study of losses disguised as wins in electronic gaming machines*. Journal of International Gambling Studies. Vol 16 (2016), Issue 3. DOI: <https://doi.org/10.1080/14459795.2016.1232433>.

43 Dowling N, Smith D & Thomas T (2005) Electronic gaming machines: are they the ‘crack-cocaine’ of gambling? Addiction Jan 100 (1), 33–45.

44 Sisäasiainministeriö (nyk. sisäministeriö) (2009) Arpajaishankkeen loppuraportti 20090625052346. <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu/-/hankesivu/hanke?tunnus=SM064%3A00%2F2007> [viitattu 22.7.2019].

tusarvat. ”Pehmeitä” unelmointipelejä ovat puolestaan viikoittain arvottavat lotto ja veikkaus.⁴⁵ Eniten pelihaittaa tutkimusten mukaan aiheutuu rahapeliautomaateista, urheiluvedonlyönnistä ja kasinon pöytäpeleistä, vähemmän puolestaan raaputusarvoista ja hidasrytmisistä arvontapeleistä. Pelit, jotka kannustavat runsaaseen pelaamiseen, ovat usein hyvin tuottoisia; esimerkiksi rahapeliautomaatit ovat hyvin tuottoisia pelejä, mutta ne aiheuttavat useassa maassa eniten pelihaittoja. Joillakin peleillä voi olla sekä korkean että matalan intensiteetin ominaisuuksia: pelintarjoaja voi esimerkiksi muuttaa pelin intensiteettiä eri ajan-kohtina palautusten optimoinniksi.⁴⁶

Pelit voidaan luokitella myös niiden *pelaamisympäristön mukaan* eli, onko peliä mahdollista pelata esimerkiksi pelkästään kivijalassa tai internetissä, vai molemmissa ympäristöissä. Pelaamisympäristö ja siihen liittyvä kilpailutilanne eri pelien välillä on keskeinen näkökohta arvioitaessa kanavoinnin mahdollisuuksia. Pelaamisympäristö kytkeytyy kiinteästi esimerkiksi siihen, miten yhtäältä pelit kilpailevat keskenään ja toisaalta rahapeliyhtiöt pelintarjontansa kanssa. Nettipelaaminen on yleistynyt 2000-luvulla ja sen volyymi nelinkertaistui globaalisti vuodesta 2004 vuoteen 2017.⁴⁷ Nettipelaamista pidetään usein kivijalkapelaamista haitallisempänä pelaamisen muotona sen helpon saatavuuden, pelaamisen eristäytyneisyyden, osallistumisen anonyymiyden sekä elektronisen maksamisen takia.⁴⁸

Koska rahapelit ovat ominaisuuksiltaan erilaisia, ne houkuttelevat erilaisia ihmisiä. Erilaiset rahapelit voivat joko korvata tai täydentää toisiaan. Korvaavuutta ja täydennettävyyttä voi ilmetä niin erilaisten rahapelisektoreiden kuin saman tarjoajan rahapelityyppien välillä. Markkinoille tulee jatkuvasti uusia pelituotteita, ja niiden ominaisuuksista ja vastaanotosta riippuu niiden menestyminen markkinoilla. Rahapelien markkinoinnilla on luonnollisesti merkittävä rooli rahapelien vastaanotossa markkinoilla, koska sen avulla peli tuodaan pelaajien tietoisuuteen.⁴⁹ Erilaisten rahapelien tarjontaan ja kysyntään vaikuttavat myös käytössä oleva rahapelijärjestelmä ja rahapelimarkkinan kehitys, samoin kuin monet yhteiskunnalliset tekijät, kuten kulttuuri, taloustilanne ja digitalisaatio.

Silloin kun kaksi peliä ovat toisiaan korvaavia, toisen pelin pelaamisen lisääntyminen vähentää toisen pelin pelaamista. Toisen pelin kasvu ”kannibalisoii” toisen pelin markkinoita. Marionneau ja Nikkinen ovat tehneet metatutkimuksen rahapelimarkkinoiden kannibalisointia koskevista tutkimuksista.⁵⁰ Analyysijä on tehty runsaasti USA:ssa ja Kanadassa. Suuri osa tarkastelluista tutkimuksista on tehty 1990-luvulla. Nämä tutkimukset käsittelevät lähinnä sellaisia pelejä, jotka ovat Suomessa harvinaisia (kasino, vedonlyönti). Siksi näitä tuloksia ei voida soveltaa kovinkaan luotettavasti Suomen nykyisiin rahapelimarkkinoihin.

Suomen kannalta kiinnostavimpina voi pitää 2000-luvulla tehtyjä tutkimuksia peleistä, jotka ovat Suomessa yleisiä, kuten raha-arpajaispelit. Australiassa todettiin, että uudet raha-arpajaispelit söivät markkinoilla olleiden vastaavien pelien myyntiä.⁵¹ Britanniassa sen sijaan raha-arpajaispelien kategoriassa uudet pelit olivat sekä korvanneet että täydentäneet olemassa olevia pelejä.⁵² Britanniassa havaittiin sekä rahapeliautomaattien että bingon pelaamisen netissä lisäävän samaa pelaamista myös fyysisessä ympäristössä.⁵³ Tämä

45 Griffiths M & Wood R (2008) The psychology of lottery gambling. *International Gambling Studies* 1(1), 27–45. <https://doi.org/10.1080/14459800108732286>.

46 Sulkunen P, Babor T F, Cisneros Ornberg J, Egerer M, Hellman M, Livingstone C, Marionneau V, Nikkinen J, Orford J, Room R & Rossow I (2019) Setting Limits. Gambling, Science and Public Policy. Oxford University Press.

47 Ibid.

48 Wood R, Williams R & Lawton P (2007) Why do Internet gamblers prefer online versus land-based venues? Some preliminary findings and implications. *Journal of Gambling Issues* 20, 235–252.

49 Ks. lisää rahapelien markkinoinnista: Tuorila H (2019) Veikkauksen rahapelien markkinointi ja markkinoinnin vastuullisuus (käsikirjoitus).

50 Marionneau VK & Nikkinen JT (2017) Market Cannibalization Within and Between Gambling Industries: A Systematic Review. *Journal of Gambling Issues* 37. <https://doi.org/10.4309/jgi.v0i37.3988>.

51 Farrell L & Forrest D (2008) Measuring displacement effects across gaming products: A study of Australian gambling markets. *Applied Economics*, 40, 53–62.

52 Forrest D, Gulley D & Simmons R (2004) Substitution between games in the UK National Lottery. *Applied Economics* 36, 645–651. Forrest D & McHale I (2007) The relationship between a national and a multistate lotto game. *The Journal of Gambling Business and Economics*, 1, 207–216.

53 Philander K, Abarbanel B & Repetti T (2015) Consumer spending in the gaming industry: Evidence of complementary demand in casino and online venues. *International Gambling Studies*, 15, 256–272.

rahapelimarkkinan toimintaympäristön muutos on mielenkiintoinen: kuinka nettipelaamisen yleistyminen ja lisääntyminen vaikuttaa vastaaviin perinteisiin kivijalkaympäristön rahapeleihin? Mitä tapahtuu toisaalta nettipelaamisen ja kokonaispelaamisen määrälle, jos kivijalkaympäristön rahapelien määrää vähennetään? Jos nämä pelit olisivat pikemminkin toisiaan täydentäviä kuin toisiaan korvaavia pelejä, kivijalkapelaamisen rajoittaminen ei välttämättä merkittävästi lisää nettipelaamista tai voisi jopa hidastaa nettipelaamisen lisääntymistä. Eri peliympäristöjen pelityyppien keskinäisestä kilpailuasetelmasta, korvaavuudesta ja täydentävyydestä tiedetään varsin vähän. Kuitenkin esimerkiksi verkkoympäristössä peliyhtiöt kilpailevat samantyyppisillä peleillä samoista asiakkaista. Kanavoinnilla peliyritykset pyrkivät houkuttelemaan pelaajia tiettyjen pelien pariin. Laajemmin kyse on erilaisten rahapelityyppien kysynnän kehittymisen ja kokonaispelaamisen välisestä yhteydestä. Jos rahapelimarkkina maan sisällä on saturoitunut, tapahtuuko sen jälkeen siirtymää pelityypistä toiseen vai lähteekö rahapelimarkkina supistumaan? Tässä tulee keskeiseksi se, millaiset preferenssit erilaisilla kuluttajaryhmillä on erityyppisiin rahapeleihin. Olennaista on myös rahapelaamisen kulusosuus ja merkitys henkilön kokonaiskulutuksessa sekä se, vaikuttaako esimerkiksi jokin muu vapaavalintainen kulutuksen alue rahapelaamisen määrään. Tämä kysymys liittyy rahapelaamisen rooliin ihmisten kulutuksessa. Ovatko rahapelejä pelaavat tietoisia peleihin todellisuudessa käyttämästään rahamäärästä ja onko tämän rahan käyttö suunniteltua ja harkittua? Onko rahapelaaminen sellainen kulutuksen alue, johon tietoisesti varataan rahaa?

3 RAHAPELIJÄRJESTELMÄT JA RAHAPELIEN SÄÄNTELY ERI MAISSA

Tässä luvussa esitellään eri maissa käytössä olevia rahapelijärjestelmiä ja rahapelien sääntelyä. Tästä tehty yhteenvetotaulukko on raportin liitteenä (liite 1).

3.1 Suomi

Rahapeliyhtiöiden tuotot Suomessa kasvoivat vuodesta 2001 aina vuoteen 2016 saakka, jonka jälkeen kasvu tasaantui. Vuonna 2018 kotimaisen rahapeliyhtiön pelikate⁵⁴ oli lähes 1,8 miljardia euroa.⁵⁵ Tämä tekee henkeä kohti noin 320 euroa vuodessa. Suomessa pelataan kansainvälisesti tarkasteltuna poikkeuksellisen paljon rahapelejä, eniten Euroopassa.⁵⁶ Vuonna 2016 toteutetun kyselyn mukaan 83 prosenttia vastaajista oli pelannut vähintään yhtä rahapeliä. Miehet ovat pelanneet naisia enemmän. Noin kolmannes vastaajista (34 %) pelasi rahapelejä viikoittain.⁵⁷ Lotto, raha-automaattipelit ja raaputusarvat ovat suosituimpia pelimuotoja Suomessa⁵⁸. Eniten rahaa puolestaan käytetään raha-automaattipeleihin, vedonlyöntiin ja lottoon⁵⁹.

3.1.1 Suomen monopolijärjestelmä

Suomen rahapelijärjestelmä ja sen toimijat määritellään arpajaislaissa.⁶⁰

Suomessa rahapelaamisen toimeenpaneminen oli pitkään toimilupaperusteista. Luvat myönnettiin ainoastaan kolmelle valtionyhtiölle: Veikkaus Oy:lle, Raha-automaattiyhdistys RAY:lle sekä Fintoto Oy:lle. Vuonna 2012 toteutetun arpajaislain uudistuksen (575/2011) myötä Suomessa siirryttiin aiemmasta muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteiseen monopolijärjestelmään, jossa oikeus rahapelien toimeenpanemiseen säädettiin edellä mainituille kolmelle yritykselle^{61 62}.

Yksinoikeusjärjestelmän tarkoituksena on rajoittaa rahapelipalvelujen välistä kilpailua, sillä pelien tarjoajien määrää rajaamalla pyritään rajoittamaan pelien kokonaistarjontaa. Tärkeimmäksi perusteeksi suomalaiselle rahapelien yksinoikeusjärjestelmälle on esitetty EU-lainsäädännön mukaisesti pelaamisesta aiheutuvien haittojen (ongelmapelaaminen, rahanpesu, hyväksikäyttö, petokset, veronkierto) vähentäminen sekä ehkäiseminen.⁶³ Suomen arpajaislaki määrittää yksinoikeusjärjestelmän oikeutukseksi rahapelaajien oikeusturvan takaamisen, arpajaisiin liittyvien väärinkäytösten ja rikosten estämisen sekä rahapeleihin osallistumisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemisen ja vähentämisen.⁶⁴

54 Pelikate tarkoittaa rahapeleihin hävittyä rahamäärää.

55 Veikkaus Oy (2018) Vuosiraportti 2018. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2018/veikkaus_vuosiraportti_2018.pdf [viitattu 18.9.2019].

56 THL (2018) Rahapelit. <https://thl.fi/fi/web/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/rahapelit> (viitattu 24.7.2018).

57 Salonen A, Larvala T, Castrén S, Selin J & Hellman M (2017) Rahapelikysely 2016. Rahapelaaminen, rahapelihaitat ja rahapelien markkinointiin liittyvät mielipiteet Uudellamaalla, Pirkanmaalla ja Kymenlaaksossa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 9/2017. Helsinki.

58 Nordic Welfare Centre (2017) Gambling in the Nordic countries. Uutinen 4.12.2017. <https://nordicwelfare.org/en/nyheter/gambling-in-the-nordic-countries/> [viitattu 4.10.2019].

59 Veikkaus (2019) Veikkauksen osavuositarkastus Q1 2019. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2019/veikkaus_osavuositarkastus_q1_2019.pdf [viitattu 19.8.2019].

60 Arpajaislaki (1047/2001) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011047> [viitattu 18.9.2019].

61 Laki arpajaislain muuttamisesta (575/2011) <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110575> [viitattu 7.10.2019].

62 Raento P, Mikkeli H, Korpiola M, Sallila J, Tammi T, Järvinen-Tassopoulos J & Karekallas M (2012) Rahapelaaminen Suomessa. 244–256.

63 HE 132/2016 vp.

64 Laki arpajaislain muuttamisesta (1286/2016) § 12. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011047> [viitattu 18.9.2019].

Kolmen monopoliyhtiön keskinäinen kilpailu Suomen rahapelimarkkinoilla nähtiin liiallisen markkinoinnin myötä ongelmallisina EU-lainsäädännön ja Suomen rahapelijärjestelmän monopolioikeutuksen kannalta. Siksi vuoden 2017 alussa erilaisia rahapelityyppisiä tarjontaan Veikkauksen, Raha-automaattiyhdistyksen sekä Fintoton rahapelitoiminnot yhdistettiin lakimuutoksella (1286/2016) valtion kokonaan omistamaksi Veikkaus Oy:ksi, jolla uudistetun arpajaislain mukaan on yksinoikeus rahapeliä järjestämiseen Suomessa⁶⁵. Syntyneen rahapeliyhtiön monopoliasema oikeutettiin pääasiallisesti ensinnäkin sillä, että yksi rahapeliyhtiö lopettaa kolmen peliyhteisön välisen kilpailun. Kolmen peliyhtiön välisen kilpailun pelättiin lisäävän pelaamisen mainontaa, joka puolestaan voisi lisätä rahapelaamista ja siitä aiheutuvia haittoja.⁶⁶ Toinen keskeinen syy fuusioon oli se, että yhden yhtiön ajateltiin pystyvän kolmea tehokkaammin ehkäisemään ja vähentämään rahapelihaittoja, -ongelmia ja -riippuvuuksia. Kolmas perustelu oli se, että Veikkauksen uskottiin myös pystyvän vastaamaan tehokkaammin verkkoympäristössä kovenemaan kilpailuun, jossa suomalaisille rahapelejä saavat tarjota Euroopan unionin alueelle sijoittuneet rahapeliyhtiöt Suomen yksinoikeusjärjestelmästä huolimatta.⁶⁷ Lausunnossaan rahapeliyhtiöiden toimintojen yhdistymisestä vuonna 2016 KKV piti hyvänä rahapelimonopolin mahdollisuutta ehkäistä rahapelaamisen ongelmia. KKV piti myös myönteisenä sitä, että uusi toimintatapa selkeyttää rahapelitoimintaa EU-oikeuden ja valvonnan tarkoituksenmukaisen järjestämisen ja tehokkaan toteuttamisen kannalta. KKV kiinnitti kuitenkin huomiota yksinoikeuden haltijan tuotonjaon avoimuuteen, läpinäkyvyyteen ja kilpailuneutraalisuuteen.⁶⁸

EU:n tuomioistuin on täsmentänyt, että kansallisen tuomioistuimen tulee tehdä monopolijärjestelmän täytäntöönpanoon sekä säännösten antamiseen liittyvien olosuhteiden kokonaisarviointi. Tällöin toimivaltaisen kansallisen viranomaistahon tulee toimittaa kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset tiedot, joiden avulla tuomioistuin voi varmistaa, että noudatetut toimenpiteet ovat riittäviä täyttämään EU:n tuomioistuimen asettamat vaatimukset yksinoikeusjärjestelmän oikeutukselle. Kansallisen tuomioistuimen lähestymistavan järjestelmän oikeasuhteisuuden tulkinnassa edellytetään olevan *dynaaminen*, sillä sen on huomioitava myös sellaiset olosuhteiden muutokset, jotka ovat tapahtuneet lainsäädännön antamisen jälkeen.⁶⁹ Suomen ylimmät tuomioistuimet eivät ole toistaiseksi kyseenalaistaneet Suomen yksinoikeusjärjestelmää tai sen EU-oikeuden mukaisuutta.⁷⁰

Suomen järjestelmän EU-oikeuden mukaisuutta on arvioitu kattavasti kokonaisuutena korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksessä viimeksi vuonna 2007. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen vuonna 1997 antamassa tuomiossa C-124/97 asia Lääreä ym. Suomen yksinoikeusjärjestelmä todettiin EU-oikeuden mukaiseksi taulukossa 1 ilmenevien seikkojen perusteella, ja näihin perusteluihin tukeuduttiin yhä vuonna 2007.⁷¹

65 Laki arpajaislain muuttamisesta (1286/2016) § 11. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161286> [viitattu 18.9.2019].

66 HE 132/2016 vp.

67 Salonen A, Lind K, Lahdenkari M, Kontto J, Selin J, Hellman M, Järvinen-Tassopoulos J & Castrén S (2019) Rahapelaaminen, rahapelihaitat ja rahapeliä markkinoitiin liittyvät mielipiteet kolmessa maakunnassa. Tampere. Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos.

68 KKV (2016) Rahapeliyhteisöjen rahapelitoimintojen yhdistämistä koskeva hanke. Lausunto KKV/327/03.02/2016.

69 Miettinen S & Raitio J (2019) Rahapelejä koskeva EU-oikeudellinen selvitys (1.2.2019). Viittaa: Admiral Casinos, C465/15, 33–35 kohta, Pfleger 56 kohta, C-347/09 Dickinger & Ömer, 65 ja 66 kohdat, C-258/08 Ladbrokes 29 kohta. Liitteenä: Rydman E & Tukia J (2019): Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys. Sisäministeriön julkaisuja 2019:25 (29.5.2019). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-266-1> [viitattu 26.8.2019].

70 Miettinen S & Raitio J (2019) Rahapelejä koskeva EU-oikeudellinen selvitys (1.2.2019). Liitteenä: Rydman E & Tukia J (2019): Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys. Sisäministeriön julkaisuja 2019:25 (29.5.2019). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-266-1> [viitattu 26.8.2019].

71 Ibid.

Taulukko 1. Perusteet, joiden avulla Suomen yksinoikeusjärjestelmä todettiin EU-oikeuden mukaiseksi vuosina 1997 ja 2007.

Arpajaislain säännökset, jotka:	Arpajaislain mahdollistama rahapelisääntely, jossa:
• suojaavat pelaajia rikoksilta, vilpiltä ja muilta väärinkäytöksiltä	• sisäasianministeriö vahvistaa rahapelien säännöt
• ehkäisevät pelaamisesta johtuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja	• valtioneuvoston rahapelifoorumi valmistelee rahapelipoliittiset linjaukset ja huomioi niissä rahapeli-toimintaan liittyvät taloudelliset sekä sosiaaliset vaikutukset
• luovat puitteet rahapeli- ja vedonlyöntitoiminnan rajoittamiselle sekä tuottojen käyttämiselle yleishyödyllisiin tarkoituksiin	• rahapeliyhteisöt perustivat Peluurin • yksinoikeusyhtiöllä on eettinen neuvosto, joka selvittää ja miettii rahapeliongelmia ja tiedottaa sekä opastaa yhtiötä rahapelipalveluiden suunnittelussa • Oy Veikkaus Ab tekee pelaamisen ongelmia kartoittavaa tutkimusta ja kouluttaa asiamiehensä rahapeliongelman tunnistamiseksi

Korkein hallinto-oikeus oli sitä mieltä, että kaikki taulukossa 1 mainitut seikat yhdessä osoittivat arpajaislaissa silloin olleen rajoittavan toimilupajärjestelmän olevan perusteltavissa EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön edellyttämällä yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, jotka oikeuttivat palvelujen tarjoamisen vapauden sekä sijoittautumisoikeuden rajoittamisen. Järjestelmän ei myöskään todettu itsessään olevan syrjivä tai suhteeton.⁷²

Vuonna 2018 korkein hallinto-oikeus (KHO 2018:86) totesi ennakkopäätöksessään ulkomaisten rahapelipalvelujen markkinointikiellon olevan EU-oikeuden mukainen johtaen markkinointikiellon oikeutuksen suoraan edellä mainitusta vuonna 2007 tehdystä korkeimman hallinto-oikeuden arviosta (KHO 2007:28). Lisäksi korkein hallinto-oikeus viittasi edelleen myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen vuonna 1997 antamaan tuomioon C-124/97 asiassa Läära ym. Toisin sanoen korkein hallinto-oikeus arvioi vuonna 2018 Suomen yksinoikeusjärjestelmän olevan kokonaisuutena arvioiden edelleen EU-oikeuden mukainen samoin perustein, millä Suomen yksinoikeusjärjestelmä todettiin EU-oikeuden mukaiseksi vuonna 2007 ja vuonna 1997.^{73 74 75}

Myös Euroopan komissio on todennut aiemmissa kannanotoissaan Suomen yksinoikeusjärjestelmän noudattavan Euroopan unionin lakeja. Esimerkiksi vuonna 2013 Euroopan komissio päätti lopettaa Suomen rahapelijärjestelmää koskevan menettelyn Suomen viranomaisten osoittaessa yksinoikeusjärjestelmän olevan EU:n edellyttämällä tasolla.⁷⁶ Komissio on painottanut ilmoitus- ja rikkomusmenettelyissään yksinoikeusjärjestelmän tehokasta valvontaa sekä rahapeleistä koituvien haittojen ehkäisemistä sekä sitä, että Suomen rahapeliyhtiön on kyettävä ”tosiasiallisesti tavoittelemaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti haluttua päämäärää siihen määrällisesti oikein mitoitetuilla ja sitä varten muokatulla tarjonnalla, jota viranomaiset valvovat tiukasti”.⁷⁷

- 72 Miettinen S & Raitio J (2019) Rahapelejä koskeva EU-oikeudellinen selvitys (1.2.2019). Viittaa: 1160/2007 KHO: 2007:28, 2.7 kohta. Liitteenä: Rydman E & Tukiä J (2019): Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys. Sisäministeriön julkaisuja 2019:25 (29.5.2019). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-266-1> [viitattu 26.8.2019].
- 73 2722/2018 KHO: 2018:86. Oikeudellinen arviointi. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2018/201802722?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=perusoikeusmy%C3%B6%2A> [viitattu 27.8.2019].
- 74 1160/2007 KHO: 2007:28 <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2007/200701160> [viitattu 27.8.2019].
- 75 Ks. myös: Miettinen S & Raitio J (2019) Rahapelejä koskeva EU-oikeudellinen selvitys (1.2.2019). Viittaa: 1160/2007 KHO: 2007:28, 2.7 kohta. Liitteenä: Rydman E & Tukiä J (2019): Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys. Sisäministeriön julkaisuja 2019:25 (29.5.2019). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-266-1> [viitattu 26.8.2019].
- 76 European Commission (2013) Commission requests Member States to comply with EU law when regulating gambling services (20.11.2013) IP/13/1101. https://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1101_en.htm [viitattu 30.8.2019].
- 77 Miettinen S & Raitio J (2019) Rahapelejä koskeva EU-oikeudellinen selvitys (1.2.2019). Viittaa: Euroopan komission huomautukset HE 132/2016 johdosta – ei julkinen. Liitteenä: Rydman E & Tukiä J (2019): Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys. Sisäministeriön julkaisuja 2019:25 (29.5.2019). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-266-1> [viitattu 26.8.2019].

3.1.2 Veikkaus Oy nykyään

Vuonna 2018 Veikkaus Oy:n vuosiraportin mukaan yhtiön liikevaihto oli 3 154,7 miljoonaa euroa, pelikate 1 759 miljoonaa euroa ja tulos 1 014,2 miljoonaa euroa. Veikkauksen raportoima liikevaihto sisältää rahaliikenteen peleihin pelatuista rahoista ja pelaajille maksetuista voitoista. Tämä liikevaihto ei kuitenkaan kata kaikkia pelityyppejä, sillä Veikkaus raportoi henkilökohtaisen arvannon automaattipeleistä ja pöytäpeleistä pelikatteen ”liikevaihtona”.⁷⁸ Pelikate tarkoittaa pelaajien rahapeleihin häviämää rahamäärää, eli sitä määrää, mikä rahapeliyhtiölle jää pelaajille maksettujen voittojen jälkeen. Tulos tarkoittaa sitä rahamäärää, joka pelikatteesta jää jäljelle esimerkiksi asiamiespalkkioiden ja muiden kulujen maksamisen jälkeen. Veikkaus Oy:n tulos jaetaan edunsaajaministeriöille. Näin ollen pelikatteesta edunsaajaministeriöille tuloutettava osuus on noin 58 prosenttia. Tämän lisäksi Veikkaus maksaa 12 prosenttia arpajaisveroa^{79 80} sekä arvonlisäveroa. Edunsaajaministeriöitä ovat maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö.⁸¹

Valtiolle tuloutettavan rahan lisäksi Veikkaus maksoi vuonna 2018 pelien jälleenmyyjille myyntipalkkioita ja sijoituspaikkamaksuja noin 158,3 miljoonaa euroa. Myyntipalkkioina Veikkaus maksaa kumppaneilleen 2–17 prosenttia myytyjen rahapeli tuotteiden tuotoista sen mukaan, mikä peli on kyseessä ja mikä on sen palautusprosentti. Sijoituspaikkamaksuja Veikkaus maksaa pelipisteiden raha-automaateista.^{82 83}

Veikkaus arvioi luvattoman internetissä toimivan rahapelimarkkinan kokoa kaupallisen konsulttiyhtiö H2 Gambling Capitalin (myöhemmin tekstissä H2GC) tuottamien arvioiden perusteella.⁸⁴ Taulukosta 2 nähdään, että ulkomaille pelaamisen arvioitiin kasvaneen vuodesta 2017 vuoteen 2018. Tarkasteltaessa nettipelaamisen pelikatteita, H2GC arvioi Veikkauksen markkinaosuuden olevan vuonna 2019 enää 67 prosenttia. Suomalaisten nettipelaamisen pelikatteen arveltiin olevan yhteensä 931 miljoonaa euroa. Tässä luvussa on mukana Veikkauksen pelien pelaamisen lisäksi myös ulkomaisiin rahapeliyhtiöihin pelaaminen.⁸⁵

Taulukko 2. Arvioita suomalaisten ulkomaille pelaamisesta.⁸⁶

	Vuosi 2017	Vuosi 2018
Suomalaisten häviäminen Manner-Suomen ulkopuolisille rahapeliyhtiöille	249 milj. euroa	286 milj. euroa
Osuus Suomen kokonaisrahapelimarkkinasta	12 %	14 %

Fuusion jälkeen Veikkaus on panostanut kanavointiin, jonka avulla se pyrkii ohjaamaan Suomesta luvattomille peliyhtiöille valuvaa rahapelaamista omille sivustoilleen. Uusi Veikkaus on laajentunut pelitarjontaan, panostanut tuntuvasti rahapelaamiseen verkossa ja aloittanut kansainvälisen yhteistyön. Veikkauksen vuosien 2019–2021 strategian tavoitteena on tehdä Suomen rahapelijärjestelmästä ”kilpailukykyinen yksin-

78 Veikkaus Oy (2018) Vuosiraportti 2018. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2018/veikkaus_vuosiraportti_2018.pdf [viitattu 18.7.2019].

79 Arpajaisvero maksetaan pelaajien häviämistä summasta eli pelikatteesta. Voitot ovat verovapaita.

80 Nummikoski V (2019) Veikkaus on tehokas, kiltimpi ja vähiten käänteinen Robin Hood. Blogi 21.8.2019. https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!article/tiedotteet/yritys/2019/08-elokuu/nummikoksen_blogi_veikkaus_on_tehokas [viitattu 22.8.2019].

81 Veikkaus Oy (2018) Vuosiraportti 2018. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2018/veikkaus_vuosiraportti_2018.pdf [viitattu 18.7.2019].

82 Ibid.

83 Veikkaus.fi (2018) Veikkauksen peleillä merkittävä vaikutus kaupan alalle – mahdollistaa palveluita ympäri maan. Tiedote 21.5.2018. <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!article/tiedotteet/yritys/2018/05-toukokuu/laskelmat-copy/laskelmat-copy> [viitattu 18.7.2019].

84 Veikkaus Oy: Vuosiraportti 2018. Vierailtu 22.8.2019: https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2018/veikkaus_vuosiraportti_2018.pdf

85 Kauppalehti (20.3.2019): Suomi käy viivytystaistelua – Pelimonopoli murtuu vielä väkisin. Vierailtu 26.8.2019: <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/suomi-kay-viivytystaistelua-pelimonopoli-murtuu-viela-vakisin/b773ce5c-537d-4093-aa5c-29476facf37b>

86 Rydman E & Tukia J (2019): Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys. Sisäministeriön julkaisuja 2019:25 (29.5.2019). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-266-1> [viitattu 26.8.2019].

oikeus”, joka parantaa Veikkaus Oy:n kilpailuasemaa verkossa, jossa se monopoliasemasta huolimatta joutuu kilpailemaan ulkomaisten rahapeliyhtiöiden kanssa.⁸⁷

Vaikka Veikkaus joutuukin kilpailemaan ulkomaisten peliyhtiöiden kanssa, Suomessa ei ole toistaiseksi otettu sääntelykeinoina käyttöön verkkosivustojen blokkauksia, maksujen blokkauksia eikä maksuliikenteen häirintää. Rahapeliyhtiöitä yhdistettäessä verkkosivustojen blokkauksia ei haluttu Veikkauksen edustajien mukaan ottaa käyttöön siksi, koska suomalainen järjestelmä haluttiin pitää liberaalina ja uuden Veikkauksen haluttiin ansaitsevan paikkansa edunsaajien, politiikan sekä kansalaisten silmissä. Suomalaisille haluttiin tarjota mahdollisuutta rahapelaamiseen myös ulkomaisten toimijoiden sivustoilla, mutta uuden Veikkauksen harjoittaman kanavoinnin toivottiin ohjaavan suomalaisten rahapelikulutusta vapaaehtoisesti ja tehokkaasti Veikkauksen peleihin.⁸⁸

Sisäministeriö toteutti keväällä 2019 selvityksen, joka käsitteli myös erilaisten rahapelipoliittisten sääntelytoimien sekä rajoitusten sopivuutta Suomeen. Selvityksessä todettiin, että verkkosivustojen blokkaukset ja maksublokkaukset ovat teknisesti toteutettavissa Suomessa, mutta niiden käyttöön ottaminen edellyttäisi tarkempaa selvitystä esimerkiksi teknisten keinojen toteuttamistavoista sekä niiden vaikutuksista ja kustannuksista. Teknisten estojen käyttöön ottaminen edellyttäisi myös muutoksia esimerkiksi teleoperaattoreiden, maksupalveluntarjoajien ynnä muiden palveluntarjoajien lainsäädäntöön sekä järjestelmiin. Selvityksen mukaan mahdolliset rajoitukset vaikuttaisivat myös Veikkauksen rahapelitarjontaan niiltä osin, kun sen pelituotteiden ominaisuuksia, rahapelitarjonnan laajuutta sekä markkinointia on tähän mennessä perusteltu kanavoinnin nimissä, sillä blokkaustoimenpiteiden käyttöönoton myötä kanavoinnille ei olisi enää lailla perusteltua tarvetta. Lisäksi selvityksessä mainitaan, että erilaisten teknisten rajoituskeinojen käyttöönotto ei voi perustua Veikkauksen taloudellisten intressien tai sen tuoton turvaamiseen, vaan niiden tarkoituksena tulisi olla aidosti rahapelaamiseen liittyvien haittojen estäminen ja vähentäminen. Selvityksessä esitettiin käyttöön otettavaksi pelaajien itse asennettavia esto-ohjelmistoja ja vapaaehtoisia maksuliikenteen estoja, jotka eivät edellyttäisi lainsäädäntömuutostarpeita.⁸⁹

Veikkauksen arvio sen markkinaosuuden jatkuvasta kutistumisesta verkkoympäristössä on johtanut tilanteeseen, jossa Veikkauksen edustajat ovat julkisuudessa ottaneet esille erilaisten blokkaustoimenpiteiden käyttöön ottamista. Elokuussa 2019 yhtiön toimitusjohtaja Olli Sarekoski esitti Kauppalehdelle, että nykyisenkaltaisen yksinoikeusjärjestelmän säilyttäminen edellyttäisi pelaamisen estämistä ulkomaisilla rahapelisivustoilla sekä verkkosivustojen että rahansiirtojen blokkauksella.⁹⁰ Veikkauksen hallituksen puheenjohtaja Olli-Pekka Kallasvuo esitti syyskuussa 2019, että yhtiön markkinaosuuden kutistuminen verkkoympäristössä kiihtyy. Yksinoikeusjärjestelmän turvaaminen edellyttää yhtiön edustajien mukaan nopeita ja tehokkaita keinoja monopolijärjestelmän kanavointikyvyn varmistamiseksi. Tähän tarvitaan arpajaislain nopeaa uudistamista. Kallasvuo korosti puheessaan sitä, että ainoastaan ”aito yksinoikeus” voi edistää yhtiön tuottoja yhteiskunnallisesti hyväksyttävällä tavalla.⁹¹ ”Aidolla” yksinoikeudella viitataan oletettavasti erilaisiin konkreettisiin rajoitustoimenpiteisiin.

87 Veikkaus Oy: Vuosiraportti 2018. Vierailtu 26.8.2019: https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2018/veikkaus_vuosiraportti_2018.pdf

88 Ks. Pirilä M (2019) Korkean volyymin pelaajat. Henkilömääräänsä suhteutettuna suurimman osan suomalaisten rahapelituotoista tuottavat ryhmä. Maisterintutkielma. Jyväskylän yliopisto, Humanistis-yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Sosiologia. Viittaa: Hara J (2016) ”Rahapelijätiltä lupa odottaa tuoton kasvua.” Haastattelu 18.4.2016. <https://yle.fi/uutiset/3-8811590>; Isotalo M (2016) Veikkaus ei haikaile monopolia verkossa. Keski-suomalainen 7.7.2016. <https://www.ksml.fi/kotimaa/Veikkaus-ei-haikailemonopolia-verkossa/795838>

89 Rydman E & Tukia J (2019) Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys. Sisäministeriön julkaisuja 2019:25 (29.5.2019). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-266-1> [viitattu 26.8.2019].

90 Kuivaniemi O (2019) Suomen rahapelijärjestelmä matkalla umpikujan – Kohujen pöllyttämän Veikkauksen toimitusjohtaja arvioi, että järjestelmä vaatii pikaisen korjaussarjan. Kauppalehti 12.8.2019. <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/suomen-rahapelijarjestelma-matkalla-umpikujan-kohujen-pollyttaman-veikkauksen-toimitusjohtaja-arvioi-etta-jarjestelma-vaatii-pikaisen-korjaussarjan/919eaff4-ceb8-4719-8618-e8beca800639> [viitattu 10.9.2019].

91 Valtioneuvoston kanslia (2019) Veikkauksen kehittämistoimenpiteet 5.9.2019. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/14233153/Veikkaustiedotustilaisuus05092019/6bfcfd56-e021-cd01-99b6-ea94e9377494/Veikkaustiedotustilaisuus05092019.pdf> [viitattu 5.9.2019].

3.1.3 Rahapelaamisen sääntely, valvonta ja tuotonjako

Tässä alaluvussa esittelemme rahapelaamisen sääntelyä ja sen toimeenpanoa hoitavia viranomaisia Suomessa. Viranomaisvalvonta on hajautettu useammalle eri toimijalle; rahapelaamisen sääntelystä on vastuussa 11 erillistä toimijaa osittain päällekkäisin vastuualuein. Suomen rahapelisääntelyn päällekkäisyydet esitellään erillisessä kuviossa liitteessä 2.

1. Eduskunta

Suomen rahapelipolitiikasta päättävät eduskunta ja valtioneuvosto.⁹² Rahapelipolitiikkaa linjataan myös hallitusohjelmissa.⁹³ Rahapelaamisen toimeenpanon kannalta keskeisin laki on eduskunnan säätämä arpajaislaki.⁹⁴ Valtiovarainministeriö valmistelee eduskunnalle esityksen valtion talousarvioksi, jonka valmisteluun edunsaajaministeriöt osallistuvat ja päättävät omalla toimialallaan Veikkauksen rahapelitoiminnan tuotosta jaettavien avustusten ja valtionosuuksien myöntämisestä.⁹⁵

2. Valtioneuvosto

Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvat ”keskeiset rahapelipolitiikkaan liittyvät asiat” ja sen asetuksella säädetään rahapeliin toimeenpanosta, rahapeliyhtiön tuoton tilittämisestä, pelaajille maksettavista voittosuuksista, voittojen pyöristämisestä sekä raha-automaattien, erityisautomaattien, kasinopelien ja erityisten pelisalien lukumääristä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista.^{96 97}

3. Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslia vastaa opetus- ja kulttuuriministeriön alaisesta Veikkauksen omistajaohjauksesta.⁹⁸

4. Sisäministeriö

Sisäministeriö vastaa rahapelipolitiikan linjausten valmistelusta ja rahapelipolitiikan koordinoinnista sekä valmistelee rahapeliin toimeenpanoa koskevat valtioneuvoston asetukset. Sisäministeriön asetuksella määritellään rahapeliin pelisäännöt, joiden tulee sisältää voitonjakoa ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset, raha-automaattien ja kasinopelien suurimmat sallitut pelipanokset ja voittoja koskevat määräykset. Arpajaisten, veikkauksen, vedonlyönnin ja totopelien sääntöjen tulee sisältää myös arvontaa koskevat määräykset. Arpajaislaki antaa sisäministeriölle valmiudet määritellä rahapeleille pelihaittojen ehkäisyn kannalta tarkemmat säännöt myös muista pelilaji- tai pelityyppikohtaisista ominaisuuksista, kuten pelien nopeudesta.⁹⁹

92 Valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta (2017). https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/viestinta/2017/vna_veikkaus_oy_n_rahapeliin_toimeenpanosta_voimaan_01012017.pdf [viitattu 23.8.2019].

93 THL (2014) Rahapelipolitiikka. <https://thl.fi/fi/web/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/rahapelit/rahapelipolitiikka> [viitattu 26.7.2018].

94 Myös rahanpesulaki vaikuttaa rahapelaamisen toimeenpanemiseen. Ks. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017). Rahanpesulaki. <https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2017/20170444> [viitattu 23.8.2019].

95 Järvinen-Tassopoulos J (roim.) (2017). Suomalaisen rahapelaamisen tilannekatsaus 2017. STM, SM, THL, Poliisi.

96 Sisäministeriö (2019) Rahapeliin tuotoilla tuetaan yleishyödyllistä toimintaa. <https://intermin.fi/poliisiasiat/rahapelit> [viitattu 12.8.2019].

97 Arpajaislaki 13 c § (17.5.2019/677). <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011047> [viitattu 12.8.2019].

98 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös (2016) Tase töihin – Kasvua luovaa omistajapolitiikkaa 13.5.2016. https://vnk.fi/documents/10616/356365/Periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_2016_korjattu.pdf/c24f66ca-ffbe-4fe9-a0da-b7b6a1205b9f/Periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_2016_korjattu.pdf.pdf [viitattu 23.8.2019].

99 Arpajaislaki 13 c § (17.5.2019/677). <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011047> [viitattu 12.8.2019].

5. Poliisihallitus

Poliisihallitus on toinen sisäministeriön alaisuudessa toimivista sääntelyelimistä. Poliisihallituksen arpajaishallintoon kuuluu yleishallinnon ryhmä, rahapelitoiminnan valvonnan ryhmä, rahankeräys- ja tavara-arpajais toiminnan ryhmä sekä rahapelitoiminnan tietoteknisen valvonnan ryhmä.¹⁰⁰ Poliisihallituksen arpajaishallinnon tehtäviin kuuluu rahapelien toimeenpanemisen valtakunnallinen valvonta, pelaajien oikeusturvan takaaminen, väärinkäytösten ja rikosten estäminen sekä rahapeleistä aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämisen valvominen. Lisäksi poliisihallituksen arpajaishallinto vastaa markkinoinnin valvonnasta sekä rahapelitoiminnan tilastoinnista.¹⁰¹

6. Rahapeli asioiden neuvottelukunta

Rahapeli asioiden neuvottelukunta on toinen sisäministeriön alaisuudessa toimiva sääntelyelin. Valtioneuvoston asetus määrittelee neuvottelukunnan tarkat tehtävät sekä kokoonpanon. Neuvottelukunta asetetaan sisäministeriön esityksestä eduskunnan vaalikauden ajaksi. Rahapeli asioiden neuvottelukunnan tärkein tehtävä on seurata ja arvioida arpajaislain (2010/1286) 1 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteutumista monopoliasemaan perustuvan rahapelijärjestelmän vahvistamiseksi sekä ylläpitämiseksi.^{102 103} Tarkemmin neuvottelukunnan tehtäviä esitellään taulukossa 3.

Taulukko 3. Rahapeli asioiden neuvottelukunnan tehtävät.

Seuranta ja arviointi	• rahapelihaittoja koskevan tilanteen kehitys sekä haittojen ehkäisyn ja vähentämisen kehittämistarpeet ja toteutuminen • rahapelipolitiikan säädösvalmistelu • muutokset rahapelialan kansallisessa ja kansainvälisessä toimintaympäristössä • EU:n rahapelipolitiikan muutokset ja siihen liittyvän oikeuskäytännön kehitys • rahapelien toimeenpanon valvonta (poliisihallituksen toimintaa)
Aloitteiden tekeminen	• tarvittavat toimet rahapelipolitiikan kehittämiseksi
Edistäminen	• viranomaisten sekä ministeriöiden välinen yhteistyö rahapeli asioissa
Toteuttaminen	• eri viranomaistahojen, eduskuntapuolueiden sekä rahapelitoiminnan edunsaajien informaatiokanava rahapelipolitiikkaa koskevassa tiedossa • selvitysten ja lausuntojen hankinta
Kuuleminen	• Veikkaus Oy:n edustajat • tarvittaessa ulkopuoliset asiantuntijat

Rahapeli asioiden neuvottelukunta koostuu puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi korkeintaan 24 muusta jäsenestä. Neuvottelukunnan puheenjohtaja on sisäministeriön kansliapäällikkö ja varapuheenjohtaja edustaa eduskunnassa edustettuina olevia poliittisia puolueita. Neuvottelukunnan jäsenet sekä heidän varajäsenensä edustavat maa- ja metsätalousministeriötä, opetus- ja kulttuuriministeriötä, sisäministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriötä, valtioneuvoston kansliaa, valtiovarainministeriötä, poliisihallitusta, Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta, eduskunnassa edustettuina olevia poliit-

100 Arpajaishallinto (2019) Arpajaishallinnon organisaatio. https://www.arpajaishallinto.fi/organisaatio_yhteystiedot/organisaatio [viitattu 12.8.2019].

101 Sisäministeriö (2019) Rahapelien tuotoilla tuetaan yleishyödyllistä toimintaa. <https://intermin.fi/poliisiasiat/rahapelit> [viitattu 12.8.2019].

102 658/2017 (2017) Valtioneuvoston asetus rahapeli asioiden neuvottelukunnasta 28.9.2017. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170658> [viitattu 12.8.2019].

103 Sisäministeriö (2017) Rahapeli asioiden neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä ja kokoonpanosta annettavan valtioneuvoston asetuksen valmistelu ja neuvottelukunnan asettaminen. 21.4.2017. Asettamispäätös SMDno-2017-674, SM009:00/2017. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3bc02483-6b56-486d-8136-d7d0c62d15b4/8ad60653-7bc4-444c-875c-2fc5be3a94df/ASETTAMISPAATOS_20170425113206.pdf [viitattu 12.8.2019].

tisia puolueita sekä tuotoista avustuksia saavia järjestöjä ja yhteisöjä. Edunsaajilla on siis neuvottelukunnassa vahva edustus. Sisäministeriö voi nimittää neuvottelukuntaan pysyviä asiantuntijoita.¹⁰⁴

7. Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa rahapelihaittojen seurannasta ja tutkimuksesta sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä yhteistyössä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kanssa. THL seuraa rahapelitoiminnan yhteiskunnallista sääätelyä, ehkäisee rahapelaamiseen liittyviä haittoja, vastaa hoitojärjestelmän kehittämisestä sekä tutkii suomalaisten rahapelikäyttäytymistä ja rahapelihaittoja. Rahapelihaittoihin liittyvää tutkimusta tehdään Helsingin yliopiston riippuvuuksien, yhteiskunnallisen sääntelyn ja hallinnan tutkimuskeskuksessa (CEACG) sekä Alkoholitutkimussäätiön rahoittamissa tutkimushankkeissa.¹⁰⁵

8. Rahapeliä toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä

Arviointiryhmä on toinen sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa toimiva sääntelyelin. Sen työ on osa sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluvaa rahapeleistä aiheutuvien ongelmien seurannan sekä ehkäisyn kokonaistehtävää. Työryhmä koostuu rahapelaamiseen ja rahapelihaittoihin erikoistuneista tutkijoista.¹⁰⁶ Rahapeliä toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä arvioi rahapelituotteita, rahapelituotteiden jakelua sekä näiden saatavuuteen vaikuttavia tekijöitä. Lisäksi työryhmä

- valmistelee sisäministeriölle annettavan rahapeliä haittariskejä koskevan lausunnon rahapeliä toimeenpanoa koskevissa asioissa
- arvioi tarvittaessa myös muiden pelitarjontaan esitettyjen muutosten vaikutuksia rahapelihaittoihin
- seuraa ja arvioi rahapeliä toimeenpanemisesta aiheutuvia haittoja ja valmistelee lausuntoja asiasta
- toteuttaa erityisen haittariskien ennakkoarvioinnin haittariskejä koskevan lausunnon valmistelua varten
- kerää säännöllisesti tilasto- ja tutkimustietoa rahapelihaitoista ja rahapelaamisesta.¹⁰⁷

9. Tuotontaloministeriöt

Suomen arpajaislaki (1286/2016 § 17¹⁰⁸ määrää, että Veikkaus Oy:n tuotoista 43 prosenttia tulee käyttää terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen, 4 prosenttia hevosurheilun sekä hevosurheilun edistämiseen ja 53 prosenttia tieteen, nuorisotyön, taiteen, urheilun ja liikuntakasvatukseen edistämiseen. Arpajaislain (1286/2016) § 20 mukaan Veikkaus Oy:n tuotosta jaettavien valtionosuuksien ja avustusten myöntämisestä päättävät tahot omilta toimialoiltaan ovat opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö¹⁰⁹.

10. Veikkaus Oy:n hallintoneuvosto

Arpajaislaki (1286/2016 § 12) edellyttää Veikkaus Oy:ltä hallintoneuvostoa, jonka tehtävänä on valvoa, että Veikkaus harjoittaa rahapelitoimintaa arpajaislaissa säädettyllä tavalla sekä tukea yhtiön ja sen sidosryhmien välistä yhteistyötä. Hallintoneuvostoon kuuluu korkeintaan 28 jäsentä, joista kaksi edustaa Veikkausta.¹¹⁰ Muista jäsenistä puolet edustavat Veikkauksen edunsaajia ja puolet on valittu parlamentaaristen voimasuh-

104 658/2017 (2017) Valtioneuvoston asetus rahapeliäsioiden neuvottelukunnasta 28.9.2017. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170658> [viitattu 12.8.2019].

105 Järvinen-Tassopoulos J (toim) (2017) Suomalaisen rahapelaamisen Tilannekatsaus 2017. STM, SM, THL, Poliisi. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-934-7> [viitattu 12.8.2019].

106 Sosiaali- ja terveysministeriö (2016) Rahapeliä toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä. Asetamispäätös 18.10.2016 STM063:00/2016. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/b21c7132-e2ff-4964-854b-decbc39c2a10/bf4660a0-d80c-4c06-a022-24092f5c93ea/ASETTAMISPAATOS_20161020103520.pdf [viitattu 12.8.2019].

107 Sosiaali- ja terveysministeriö. Rahapelihaitat. <https://stm.fi/rahapelihaitat> [viitattu 12.8.2019].

108 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011047> [viitattu 25.10.2019].

109 Arpajaislaki 1286/2016 4 luku § 20. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011047> [viitattu 25.10.2019].

110 Veikkaus Oy (2019) Corporate Governance 2018. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2018/veikkaus_corporate-governance_2018.pdf [viitattu 12.8.2019].

teiden mukaan. Hallintoneuvosto valitaan lähtökohtaisesti vuodeksi kerrallaan yhtiökokouksessa. Hallintoneuvoston tehtäviin kuuluu

- valvoa Veikkaus Oy:n hallintoa ja erityisesti sitä, että rahapeliyhtiötä hoidetaan terveiden liiketoimintaperiaatteiden mukaisesti ja vastuullisesti
- tukea yhtiön ja sen sidosryhmien välistä yhteistyötä
- antaa lausuntoja yhtiökokoukseen
- antaa valtioneuvoston kanslialle (omistajaohjaukselle) kertomus yhtiön rahapelitoiminnan kehityksestä ja niistä toimista, joilla yhtiö pyrkii ehkäisemään pelihaittoja.

11. Veikkaus Oy:n eettinen neuvosto

Elokuussa 2019 Veikkaus ilmoitti perustavansa eettisen neuvoston.¹¹¹ Eettinen neuvosto tulee olemaan Veikkauksen hallituksen asettama neuvoa antava asiantuntijaelin. Sen tarkoituksena on tuoda ulkopuolista näkökulmaa yhtiön hallituksen sekä operatiivisen johdon käyttöön rahapelitoiminnasta. Eettinen neuvosto keskittyy erityisesti rahapeliin sekä niiden markkinoinnin etiikkaan, rahapelihaittoihin sekä rahapelaamisen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin liittyviin asioihin. Eettisellä neuvostolla on oikeus halutessaan antaa konkreettisia ratkaisuehdotuksia, lausuntoja ja eettisiä argumentteja, jotka liittyvät rahapelaamisesta käytävään keskusteluun sekä rahapelaamiseen liittyviin käytännön kysymyksiin.¹¹²

3.1.4 Rahapelityypit

Kuten luvussa 1.4 todettiin, rahapelejä on tarpeen luokitella arvioitaessa rahapelaamisen roolia kulutus- tuotteena (esim. taito- vs. onnenpeli), rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja ("kovat" vs. "pehmeät" pelit) tai kilpailutilannetta ja kanavointimahdollisuuksia ("kivijalkapelit" vs. "nettipelit"). Suomessa rahapelejä on luokiteltu monilla eri tavoilla, jotka eivät useinkaan vastaa edellä mainittuja yleisiä luokitteluja. Toisistaan jossain määrin poikkeavia luokitteluja on käytetty lainsäädännössä, Tilastokeskuksessa ja Veikkauksen vuosikertomuksissa.

Arpajaislain 1 luvun 3 §:ssä rahapelit jaetaan kolmeen ryhmään: 1) raha-arpajaiset sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelit, 2) raha-automaatit, kasinopelit ja pelikasinot sekä 3) totopelit. Tarkemmin lueteltuna rahapelejä ovat:¹¹³

1. raha-arpajaiset, joissa arpomisella voi voittaa rahaa;
2. vedonlyöntipelit, joissa pelaaja osallistuu urheilu- tai muun kilpailun taikka rahapelin tapahtumia tai tuloksia koskevien arvausten perusteella pelaajan asettaman rahapanoksen ja lopputuloksen todennäköisyyttä osoittavan kertoimen tulon mukaisesti määräytyvien voittojen jakoon;
3. veikkaukset ovat muita kuin 2 kohdassa tarkoitettuja rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua urheilu- tai muun kilpailun tapahtumia tai tuloksia koskevien arvausten taikka numeroiden, merkkien tai muiden tunnusten arpomisen perusteella voittojen jakoon;
4. raha-automaatit ovat peliautomaatteja tai -laitteita, joita pelaamalla voi voittaa rahaa;
5. erityisautomaatit ovat peliautomaatteja tai -laitteita, joilla pelataan tunnistettuna ja joita pelaamalla voi voittaa rahaa;
6. kasinopelit ovat ruletti-, kortti- ja noppa- sekä muita niihin rinnastettavia rahapelejä;

111 Veikkaus Oy (2019) Veikkauksen eettinen neuvosto perustetaan – vastuullisuusmittari palkitsemisjärjestelmään. Tiedote 13.8.2019. <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!article/tiedotteet/yritys/2019/08-elokuu/veikkauksen-eettinen-neuvosto-perustetaan-%E2%80%93vastuullisuusmittari-palkitsemisjarjestelmaan> [viitattu 23.8.2019].

112 Valtioneuvoston kanslia (2019) Veikkauksen kehittämistoimenpiteet 5.9.2019. Vierailtu 5.9.2019: <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/14233153/Veikkaustiedotustilaisuus05092019/6bfcfd56-e021-cd01-99b6-ea94e9377494/Veikkaustiedotustilaisuus05092019.pdf> [viitattu 5.9.2019].

113 Arpajaislaki (1047/2001) 1 Luku § 3. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011047> [viitattu 14.8.2019].

7. totopeleissä pelaajalla on mahdollisuus osallistua hevoskilpailujen tuloksiin liittyvien arvausten perusteella voittojen jakoon;
8. yhdistelmäpelit, joissa on yhdistetty ominaisuuksia kohdissa 1–7 tarkoitetuista rahapeleistä.

Arpajaislaissa mainitaan lisäksi mahdollisuus toimeenpanna rahapelejä virtuaalisesti. Lain perusteluissa todetaan, että virtuaaliympäristössä tarjottavat rahapelit eivät saa ilmiasultaan, arvontatiheydeltään, palkitsevuudeltaan ja muilta ominaisuuksiltaan poiketa vastaavista kivijalassa toimeenpantavista peleistä.¹¹⁴

Myös *Tilastokeskus* käyttää vuoden 2008 toimialaluokituksessa rahapeli- ja vedonlyöntipalveluissa luokittelua onnenpeleihin ja taitopeleihin. Onnenpeleihin katsotaan kuuluvaksi lotto, raha- ja muut arvat, rahapeliautomaatit (hedelmäpelit, pokerit, rulettiautomaatit, pajatsot jne.) Taitopeleihin puolestaan lasketaan kuuluvaksi veikkaus, ravipelit, bingo, vedonlyönti, pelikasinot ja -salit. Lisäksi tähän kategoriaan kuuluvat internetissä rahapanoksin pelattavat uhkapelit (esim. nettipokeri) ja vedonlyöntivihjepalvelu.¹¹⁵

Veikkauksella on käytössä oma luokittelu, jossa pelit jaetaan kolmeen kategoriaan. Vuonna 2019 pelikategoriat olivat onnenpelit, kasinopelit ja vedonlyönti. Veikkaus on muuttanut luokittelua edellisestä vuodesta, sillä vuonna 2018 pelikategoriat olivat haaveilu-, jännitys- ja harrastuspelit. Julkisista saatavilla olevista lähteistä ei löydy tarkkaa kuvausta erilaisten pelien ominaisuuksista. Taulukossa 4 esitellään nämä molemmat jaottelut ja niiden osuudet kokonaisliikevaihdosta. Luokittelun muutos on vähäinen, mutta osa peleistä on järjestetty uusiin luokkiin.

Taulukko 4. Veikkauksen peliluokittelu ja niiden osuudet kokonaisliikevaihdosta vuosina 2018 ja 2019.¹¹⁶

2018	Haaveilupelit (38 %)	Jännityspelit (37 %)	Harrastuspelit (25 %)
	Viikoittain arvottavat Lotto, Euro-jackpot ja Vikinglotto, sekä niiden yhteydessä pelattavat Jokeri ja Lomatonni. Päivittäin arvottavat Keno, Kaikki tai ei mitään, Synttärarit sekä Tähdennlento	Fyysiset ja digitaaliset automaattipelit Raaputusarvat eArvat eBingo-pelit Nopearytmiset arvontapelit	Kiinteäkertoimiset: Pitkäveto, Liveveto ja Virtuaalivedot Muuttuvakertoimiset: Moniveto, Tulostveto, Voittajaveto Muut: Vakio, Totopelit, Pöytäpelit
2019	Onnenpelit (43 %)	Kasinopelit (33 %)	Vedonlyönti (24 %)
	Viikoittain arvottavat: Lotto, Euro-jackpot, Viking Lotto sekä edellä mainittujen yhteydessä olevat Jokeri ja Lomatonni Päivittäin arvottavat: Keno, Kaikki tai ei mitään, Synttärarit Raaputusarvat Verkkokaupassa pelattavissa olevat Syke, Pore ja Tähdennlento	Fyysiset ja digitaaliset automaattipelit sekä pokeri- ja pöytäpelit eArvat eBingopelit	Kiinteäkertoimiset: Pitkäveto, Liveveto ja Virtuaalivedot Muuttuvakertoimiset: Moniveto, Tulostveto, Voittajaveto Muut: Vakio, Totopelit

Suomalaisten suosikkipelit ovat pysyneet samoina vuodesta toiseen. Vuoden 2015 Rahapelitutkimuksessa suosituin peli oli Veikkauksen Lotto, jota pelasi 69 prosenttia vastaajista. Seuraavaksi suosituin oli Veik-

¹¹⁴ HE 207/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100207> [viitattu 19.8.2019].

¹¹⁵ Tilastokeskus (2019) Toimialaluokittelu 2008, 90200 rahapeli- ja vedonlyöntipalvelut. <https://www.stat.fi/meta/luokitukset/toimiala/001-2008/92000.html> [viitattu 19.8.2019].

¹¹⁶ Veikkaus (2019) Vuosiraportti 2018. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2018/veikkaus_vuosiraportti_2018.pdf; Veikkaus (2019) Veikkauksen osavuositikatsaus Q1 2019. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2019/veikkaus_osavuositikatsaus_q1_2019.pdf [viitattu 19.8.2019].

kauksen arpapelit, joita noin puolet pelasi. Kolmantena tuli Raha-automaattiyhdistyksen muualla kuin kasinolla tarjoamat rahapelit, joita 30 prosenttia vastaajista pelasi.¹¹⁷

Valtioneuvoston asetuksessa Veikkauksen rahapeliin toimeenpanosta määritellään raha-automaattien, erityisautomaattien, kasinopelien, veikkauspelien, vedonlyöntipelien ja raha-arpajaisten pelimaksuista pelaajille voittoina kalenterivuositain maksettavat osuudet.¹¹⁸

Rahapeliin säännöt annetaan sisäministeriön asetuksella¹¹⁹ ja Veikkauksen kaikkien pelien säännöt löytyvät Veikkauksen nettisivuilta. Markkinoille tulevalle uudentyypilliselle rahapelille tulee laatia uudet pelisäännöt, jotka sisäministeriö hyväksyy asetuksella. Myös rahapeliä muutettaessa pelisääntöjä tulee yleensä muuttaa. Ennen sääntöjen vahvistamista rahapeliluonnosta esitellään Poliisihallitukselle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäministeriölle. Jos rahapeli hyväksytään, sille tulee kehittää valvonnan järjestelmät.¹²⁰ Pelisäännöissä on voitonjakoa ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset sekä raha-automaattien ja kasinopelien suurimmat sallitut pelipanokset ja pelivoitot. Raha-arpa-, veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien säännöissä on arvontaa koskevat määräykset.¹²¹ Rahapeliin säännöt eivät sovellu nykyiseen pelitarjontaan ja sen nopeaan muutokseen, sillä ne eivät ota kantaa nykyisessä rahapelaamisessa merkittäviin pelien ominaisuuksiin, kuten rahapeliin nopeuteen, automaattipyöräytyksiin tai painotettuun tuloksenarvontaan. Poliisihallitus onkin todennut vuonna 2018 ongelmaksi, että pelien ominaisuuksista ei ole pelisäännöissä tarkempaa sääntelyä.¹²²

Veikkaus toimeenpanee yhteistyössä ulkomaisten rahapeliyhtiöiden kanssa Vikinglottoa ja Eurojackpotia sekä itävaltalaisen rahapeliyhtiön kanssa sähköistä pokeripeliä. Veikkaus pyrkii oman ilmoituksensa mukaan lähivuosina osallistumaan rahapeliin yhteispuoleihin sekä pelin järjestävänä että osallistuvana rahapeliyhtiönä voidakseen toimia kilpailukykyisesti. Samasta syystä Veikkaus haluaa liittyä myös digitaalisten pöytä- ja automaattipeliin pelitoimittajien tarjoamiin kansainvälisiin jackpot-puoleihin, mikä merkitsisi nykyistä huomattavasti suurempien voittomahdollisuuksien tarjoamista Veikkauksen sähköisen pelisivuston kautta pelaaville asiakkaille.¹²³

Poliisihallituksen lausunnossa rahapeliin markkinointia koskevista linjauksista¹²⁴ esitellään rahapeliin luokittelua peliriippuvuus- ja ongelmapelaamisriskien näkökulmasta. Riskejä arvioidaan viisiportaisesti seuraavien ominaisuuksien perusteella: pelin tahti, palkitsevuus, voiton välittömyys, taidon merkitys ja vuorovaikutus sekä tarjonta. Tässä luokittelussa Veikkauksen rahapelit jaotellaan punaisiin ja vihreisiin peleihin. *Punaiset pelit* ovat suuren pelihaittariskin pelejä, joiden mainostaminen on Suomessa kielletty. Punaisiin peleihin katsotaan kuuluvan esimerkiksi nettiarvat, vedonlyöntipelit, valtaosa raha-automaattipeleistä, pelikasino ja kasinopelit. Poliisihallitus on yhdessä lausunnossaan ottanut esille suuremman pelihaitan riskin

117 Salonen A & Raisamo S (2015) Suomalaisten rahapelaaminen 2015. Rahapelaaminen, rahapeli-ongelmat ja rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet 15–74-vuotiailla. Raportti 16/2015. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus.

118 (1414/2016) Valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta 19.12.2018/1179 § 2: Raha-automaattien, erityisautomaattien, kasinopelien, veikkauspelien, vedonlyöntipelien ja raha-arpajaisten pelimaksuista pelaajille voittoina maksettavat osuudet. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161414> [viitattu 19.8.2019].

119 Sisäministeriö (2018) Rahapeliin tuotoilla tuetaan yleishyödyllistä toimintaa. <https://intermin.fi/poliisiasiat/rahapelit> [viitattu 19.8.2019].

120 Järvinen-Tassopoulos Johanna (toim.) (2017) Suomalaisen rahapelaamisen tilannekatsaus 2017. STM, SM, THL, Poliisi.

121 Veikkaus (2017) Veikkaus Oy:n rahapeliin säännöt. Liite sisäministeriön asetukseen SMDno/2017/1424. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/viestinta/2017/veikkaus-oy_n-rahapeliin-saannot-smdno_2017_1424.pdf [viitattu 19.8.2019].

122 Poliisihallitus (2018) Lausunto Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta annetun asetuksen muuttamisesta. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/a737e046-2825-49d6-bcc8-87db1eed2342/a80690eb-5b21-4f79-af16-09b67ffa7722/LAUSUNTO_20181022130603.pdf [viitattu 19.8.2019].

123 Rydman E & Tukka J (2019) Rahapeliinlain säädäntöä koskeva esiselvitys. Sisäministeriön julkaisu 2019:25. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-266-1> [viitattu 19.8.2019].

124 Poliisihallitus (2015) Rahapeliin markkinointia koskevat Poliisihallituksen linjaukset. https://www.arpajaishallinto.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/arpajaishallintowwwstructure/54035_Rahapeliin_markkinointia_koskevat_Poliisihallituksen_linjaukset.pdf?10488caec45bd488 [viitattu 19.8.2019].

tai koetun taidon rahapeleissä.¹²⁵ *Vihreät pelit* ovat puolestaan rahapelejä, joiden arvontarytmit ovat hitaita ja kuluttajien niihin käyttämät rahasummat ovat yleensä pieniä suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin. Vihreiden pelien aiheuttamien haittojen mielletään olevan vähäisempiä kuin punaisten pelien. Vihreitä pelejä ovat esimerkiksi pahviarvat, veikkaukset sekä eräät totopelit. Vihreiden ja punaisten pelien määrittely olisi pelaajien näkökulmasta erittäin hyödyllistä: heidän olisi hyvä tietää, mitkä pelit ovat koukuttavia ja siten erityisen haitallisia. Rahapelien haitallisuuden arviointi tehdään viranomaisprosessissa pelisääntöjen antamisen yhteydessä.¹²⁶ Pelien jako punaisiin ja vihreisiin ei ole yksiselitteistä, sillä esimerkiksi vedonlyönti luokitellaan punaiseksi peliksi, mutta totopelit vihreäksi peliksi.¹²⁷ Vihreiden ja punaisten pelien luokittelun epämääräisyys haittaa niiden mainonnan sääntelyä.¹²⁸

Peliongelmaisia auttavat Peliklinikan¹²⁹ asiakaskunnan keskuudessa rahapeliautomaatit nousevat selvästi esille. Esimerkiksi Peli poikki -aineistossa¹³⁰ useimmin pelattuja pelejä olivat raha-automaattipelit, joita päivittäin kivijalassa pelasi lähes joka kolmas ja joka neljäs internetissä. Näitä pelejä pelattiin hyvin usein myös viikoittain (29 % kivijalassa ja 26 % internetissä). Myös Peluurin¹³¹ yhteydenotoissa ensisijainen ongelmia aiheuttava peli oli selvästi raha-automaattipelit, joiden osuus ongelmia aiheuttavana pelinä on jopa noussut. Muiden pelien osuudet ongelmien aiheuttajina on hyvin vähäinen.

Vaikka pelikoneiden haitallisuus ongelmapelaamiseen on monessa yhteydessä todettu, Suomen arpajaislaissa rahapelikoneisiin tai niiden ominaisuuksiin ei ole asetettu erityisiä vaatimuksia. Niiden valvonnan toimeenpaneminen kuuluu Poliisihallitukselle. Suomessa rahapeliautomaattien sallituista enimmäismääristä säädetään Valtioneuvoston asetuksella. Asetuksen mukaan pelipisteisiin sijoitettujen (hajasijoitettujen) raha-automaattien sekä erityisautomaattien suurin sallittu määrä on 18 600 kappaletta. Pelipisteillä tarkoitetaan yleisesti kauppia, huoltoasemia, kioskeja, kahviloita ynnä muita ympäristöjä ja tiloja, joihin on sijoitettu raha-automaatteja, mutta joita ei ole varta vasten tehty rahapelaamista varten. Erityisissä pelisaleissa raha-automaattien ja erityisautomaattien suurin sallittu määrä on 3 900 ja pelikasinoissa saa olla korkeintaan 800 raha-automaattia ja erityisautomaattia.¹³² Suomessa ei ole olemassa minkäänlaista lakia tai sääntelyä siitä, kuinka paljon automaatteja saa missäkin tilassa olla.

Veikkauksen omassa pelien luokittelussa on joitakin epäjohtamukaisuuksia ja ristiriitaisuuksia, eikä haittanäkökohta ole siinä selkeästi esillä. Taulukosta 5 nähdään, että kaikissa kolmessa Veikkauksen pelikategoriassa (onnenpelit, kasinopelit ja vedonlyönti) on sekä vihreitä että punaisia pelejä, ja esimerkiksi nopearytmisiä pelejä löytyy kaikista kategorioista. Veikkauksen verkkosivuilta löytyy toki listaus peleistä, joille joutuu

125 Poliisihallitus (2017) Poliisihallituksen lausunto Veikkaus Oy:n rahapelien pelisäännöistä; Virtuaalivedonlyönnin pelisäännöt. Sisäministeriön lausuntopyyntö SMDno-2017-1073. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/19c1ca8c-b88d-4619-ba37-69503ed93a40/4cff3eba-74a9-4d2f-a31e-f7bf0e6974d8/LAUSUNTO_20170915075932.pdf [viitattu 19.8.2019].

126 Veikkaus (2017) Veikkaus Oy:n rahapelien säännöt. Liite sisäministeriön asetukseen SMDno/2017/1424. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/viestinta/2017/veikkaus-oy_n-rahapelien-saannot-smdno_2017_1424.pdf [viitattu 19.8.2019].

127 Veikkaus (2016) Veikkaus julkaisee haastatteluja voittajien suostumuksella. <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys/#!/article/voittajien-haastattelut/2017/veikkaus-julkaisee-haastatteluja-voittajien-suostumuksella> [viitattu 19.8.2019].

128 Ks. Tuorila H (2019) Veikkauksen rahapelien markkinointi ja markkinoinnin vastuullisuus. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä X/2019 (käsikirjoitus).

129 Peliklinikka on rahapeliongelmien erikoistunut palvelukokonaisuus, joka tarjoaa apua myös digipelaamisesta ja netin liikakäytöstä aiheutuviin haittoihin. Palvelu toteutetaan pääkaupunkiseudun kuntien, järjestöjen ja valtion yhteishankkeena. Peliklinikka palvelee pelaajia, heidän läheisiään ja heitä työssään kohtaavia ammattilaisia. Palvelut ovat maksuttomia, ja osa palveluista on valtakunnallisia. Peliklinikan asiakkaat voivat joustavasti siirtyä eri palveluiden välillä, jolloin Peliklinikalle kertyy monipuolista tietoa peliongelmista ja osaamista niiden hoitoon. Peliklinikka on osa Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen koordinoimaa hanketta rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen selvittämiseksi sekä ehkäisy- ja hoidon kehittämiseksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alalla, ks. Peliklinikka (2019) Yleistä Peliklinikasta. <http://peliklinikka.fi/yleista-peliklinikasta-2/> [viitattu 9.9.2019].

130 KKV:lla oli käyttöoikeus Peli poikki -ohjelman aineistoon vuosilta 2007–2018. Peli poikki -ohjelmasta, ks. Peluuri (2019) Peli poikki -ohjelma. <https://peluuri.fi/fi/pelaajat/peluurin-valtakunnalliset-palvelut/peli-poikki-ohjelma> [viitattu 28.8.2019].

131 KKV:lla oli käyttöoikeus Peluurin auttavassa puhelimessa ja chatissa kerättyyn aineistoon vuosilta 2016/17–2018. Peluurista, ks. Heiskanen M (2018) Aineistot ja tutkimus Peliklinikalla. <http://peliklinikka.fi/wp-content/uploads/2018/01/Aineistot-ja-tutkimus-Peliklinikalla-Maria-Heiskanen-2017.pdf> [viitattu 23.8.2019].

132 Valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta (2016) 1414/2016 § 9. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161414> [viitattu 17.9.2019].

asettamaan vuorokausi- ja kuukausikohtaiset tappiorajat¹³³. Nämä pelit ovat nopearytmisyytensä takia kouttavia ja siten haitallisia pelejä. Onnenpeleistä sekä viikoittain että päivittäin arvottavat on luokiteltu vihreiksi peleiksi, vaikka niiden rytmisyyks poikkeaa suuresti keskenään.

Taulukko 5. Veikkauksen onnenpelit, kasinopelit ja vedonlyönti luokiteltuna vihreisiin ja punaisiin peleihin.

	Vihreä	Punainen
Onnenpelit	Viikoittain arvottavat: • Lotto • Eurojackpot • Viking-Lotto • Jokeri ja Lomatonni Päivittäin arvottavat: • Keno • Kaikki tai ei mitään • Synttärit • Pahviset raaputusarvat	Online-pelit: • Pore • Syke • Tähdenlento
Kasinopelit	Rahapeliautomaateista pajatso	Valtaosa raha-automaattipeleistä eBingo eArvat Pokeri Sähköisesti välitettävät kasinopelit
Vedonlyönti	• Vakio • Totopelit	Kiinteäkertoimiset: Pitkäveto, Live-veto ja Virtuaalivedot Muuttuvakertoimiset: Moniveto, Tulosveto, Voittajaveto Muut: Pöytäpelit

Taulukossa 6 on Veikkauksen pelien liikevaihto vuoden 2019 ensimmäisellä neljänneksellä. Taulukkoon on merkitty väreillä vihreät ja punaiset pelit. Raaputusarpojen kohdalla on vihreää sekä punaista, koska pahviset arvat luokitellaan vihreiksi ja verkon raaputusarvat punaisiksi. Taulukosta nähdään, että automaattipeleihin käytetään selvästi eniten rahaa, lähes kaksi kertaa enemmän kuin seuraavana tulevaan lottoon. Kolmanneksi suurin peli on kiinteäkertoiminen vedonlyönti. Automaattipelien suosion takia punaisia pelejä pelataan vihreitä pelejä enemmän. Taulukossa tulee ottaa huomioon, että Veikkaus raportoi henkilökoh-
 taisen arvonnin peliautomaatti- ja pöytäpelien pelikatteen ”liikevaihtona”, eli kun muiden pelityyppien tarkastelussa on mukana kaikki rahaliikenne (myös pelaajille maksetut voitot), peliautomaatti- ja pöytäpelien tarkastelussa on mukana ainoastaan pelaajien häviämät rahat. Näin ollen näiden pelityyppien liikevaihto – ja siis muiden pelityyppien kanssa vertailukelpoinen luku – on siis huomattavasti suurempi. Veikkauksen vuoden 2018 vuosiraportissa kaikkien peliautomaattien liikevaihto vuonna 2018 oli 840,3 miljoonaa euroa, joka oli 48 prosenttia yhtiön koko pelikatteesta.¹³⁴

133 Veikkaus (2019) Pelaamista koskevat rajoitukset. <https://www.veikkaus.fi/fi/asiakaspalvelu#!/ohjeet/uuden-pelaajan-tietopaketti/pelaamista-koskevat-rajoitukset> [viitattu 19.8.2019].

134 Veikkaus Oy (2019) Vuosiraportti 2018. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2018/veikkaus_vuosiraportti_2018.pdf [viitattu 18.7.2019].

Taulukko 6. Veikkauksen pelien liikevaihto (milj. euroa) Q1/2019. ¹³⁵

Kasinopelit	
eArvat ja muut digitaaliset pelit	43,8
Automaattipelit	203,4
Pöytäpelit	10,5
Kasinopelit yhteensä	257,7
Onnenpelit	
Lotto	108,2
Eurojackpot	57,2
Vikinglotto	17,4
Oheispelit (Jokeri, Lomatonni)	26,6
Keno	77,2
Muut päivittäiset arvontapelit	14,3
Nopearytmiset arvontapelit	2,2
Raaputusarvat	28,7
Onnenpelit yhteensä	331,8
Vedonlyönti	
Kiinteäkertoiminen vedonlyönti	93,6
Muuttuvakertoiminen vedonlyönti	26,4
Vakio	17,9
T-Pelit	23,2
Muut totopelit	23,4
Vedonlyönti yhteensä	184,5
Peliryhmät yhteensä	774

3.2 Ruotsi

Vuonna 2018 ruotsalaisista 66 prosenttia ilmoitti pelanneensa rahapelejä vuoden sisällä. Tuolloin ruotsalaisten rahapelaamiseen häviämät yhteenlasketut rahasummat olivat arviolta 23,4 miljardia kruunua (noin 2,2 miljardia euroa), mikä tarkoittaa 215 euroa henkeä kohden¹³⁶. Arpajaiset, lottopelit ja ravivedonlyönti ovat suosituimpia rahapelityyppejä Ruotsissa¹³⁷. Pelityypeistä suurimmat pelikatteet Ruotsin säännellyillä markkinoilla vuonna 2017 olivat postinumeroarpajaisilla, V75-ravivedolla, raaputusarpa Trissilla ja lotolla¹³⁸.

¹³⁵ Veikkaus (2019) Veikkauksen osavuositarkastus Q1 2019. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2019/veikkaus_osavuositarkastus_q1_2019.pdf [viitattu 19.8.2019]

¹³⁶ Spelinspektionen (2019): Ny spelmarknad. Ny spelinspektion. <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/informationer/dokument/tryckta-publikationer-2019/broschyr-2019-tryck-lagupplust.pdf> [viitattu 4.6.2019].

¹³⁷ Nordic Welfare Centre (2017) Gambling in the Nordic countries. Utinen 4.12.2017. <https://nordicwelfare.org/en/nyheter/gambling-in-the-nordic-countries/> [viitattu 4.10.2019].

¹³⁸ Lotteriinspektionen (2018) Spelmarknaden 2017. Den svenska spelmarknaden i siffror. <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/arssiffror-statistik/hela-spelmarknaden-2017.pdf> [viitattu 7.10.2019].

3.2.1 Järjestelmä

Ruotsissa rahapelaamista toimeenpantiin pitkään monopolijärjestelmässä, ja rahapelaamisen toimeenpanemisesta vastasivat yksinoikeudella valtion yhtiöt *Svenska Spel* sekä *Trav och Galopp (ATG)*. Arpajaisten järjestämiseen saivat osallistua edellä mainittujen toimijoiden lisäksi myös voittoa tavoittelemattomat järjestöt.¹³⁹

¹⁴⁰ Rahapeliyhtiöiden tuottoja jaettiin hevosurheilun tukemiseen sekä valtiolle, joka jakoi osan tuotoista voittoa tavoittelemattomille järjestöille sekä urheilu- ja liikuntaharrastusten hyväksi. Voittoa tavoittelemattomien järjestöjen järjestämien arpajaisten tuotto käytettiin liikuntajärjestöjen toimintaan.¹⁴¹

Vuoden 2019 alusta lähtien Ruotsissa otettiin käyttöön lisenssijärjestelmä, jossa rahapelien toimeenpaneminen edellyttää lisenssiä kaikilta rahapeliyrittäjiltä.¹⁴² Keskeinen syy lisenssijärjestelmään siirtymiseen Ruotsissa oli verkkoympäristössä tapahtunut valtion yhtiöiden markkina-aseman menetys ulkomaisille peliyhtiöille, sillä monopoliyrittäjät eivät pystyneet verkkoympäristössä tarjoamaan kilpailukykyistä pelivalikoimaa. Vuonna 2017 Ruotsissa luvatta rahapelejäan tarjonneiden yhtiöiden markkinaosuuden online-ympäristön rahapelaamisesta arvioitiin olleen yli 50 prosenttia.¹⁴³ Online-ympäristössä yksinoikeusyhtiöiden markkina-asemaa nakertaneet rahapeliyhtiöt sijaitsivat pääasiassa Maltalla ja Gibraltarilla, joten Euroopan unionin lainsäädännön mukaan niillä on oikeus tarjota palveluitaan rajat ylittävästi Euroopan unionin sisällä, mutta Ruotsin monopolijärjestelmän vuoksi nämä peliyhtiöt eivät olleet Ruotsin rahapelisääntelyn piirissä. Toinen olennainen syy lisenssijärjestelmään siirtymiselle oli se, että Ruotsin monopolijärjestelmä ei ollut täysin EU-oikeuden mukainen ja vaihtoehtoina Ruotsilla oli tiukempi monopoli tai lisenssijärjestelmä.¹⁴⁴ Lisenssipohjaisen järjestelmän tiukkojen ehtojen todettiin luovan Ruotsissa paremmat edellytykset rahapelihaittojen hallintaan sekä parempaan kuluttajansuojaan, sillä lisenssin saaminen edellyttää rahapeliyhtiöiltä sitoutumista erilaisiin vastuullisuustoimenpiteisiin muun muassa bonusten jakamisessa, asiakasrekisteröinnissä sekä pelirajoituksissa.^{145 146 147 148}

Lisenssijärjestelmässä Ruotsin valtio saa tuottoja sakkoina, veroina sekä lisenssimaksuina. Uuden rahapeliverolain myötä kaupallisille rahapelijärjestäjille lisättiin uusi 18 prosentin suuruinen pelivero, joka niiden tulee maksaa Ruotsissa vakituisesti asuvien rahapelaajien tuottamasta pelikatteesta.^{149 150 151 152} Aiemmasta

139 McDonald J & McDonald M (2019) How Sweden's new gaming and betting market works and its potential impact on the sports industry. Law in sports 10.4.2019. <https://www.lawinsport.com/content/articles/item/how-sweden-s-new-gaming-and-betting-market-works-and-its-potential-impact-on-the-sports-industry> [viitattu 15.8.2019].

140 KPMG (2018) A re-regulated gambling market. KPMG: s summary and observations of the Sweden's new gambling regulations (2017/18:220). <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/se/pdf/skatt/2018/se-report-tax-180613-a-re-regulated-gambling-market-final.pdf> [viitattu 14.8.2019].

141 HE 132/2016 vp.

142 Svensk författningssamling (2018) Spellag. <https://www.svenskförfattningssamling.se/sites/default/files/sfs/2018-06/SFS2018-1138.pdf> [viitattu 2.8.2018].

143 Nordens välfärdscenter (2017) Rahapelaaminen Pohjoismaissa. <https://nordicwelfare.org/fi/nyheter/rahapelaaminen-pohjoismaissa/> [viitattu 27.2.2019].

144 Rintoul A (2019) Modernising harm prevention for gambling in Australia: International lessons for public health policy and improved regulation of gambling. Churchill Fellowship 2018. https://www.churchilltrust.com.au/media/fellows/Rintoul_A_2018_public_health_policy_and_improved_regulation_of_gambling.pdf [viitattu 2.10.2019].

145 Lotteriinspektionen (2018) Spelmarknad i förändring. <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/informationsdokument/tryckta-publikationer/lotteriinspektionen-presentation.pdf> [viitattu 22.11.2018].

146 Svenska Spel (2018) Nya spelregler på en ny spelmarknad. <https://om.svenskaspel.se/om-oss/ny-spelmarknad/> [viitattu 6.6.2019].

147 Spelinspektionen (2019) Spelkonto & registrering. <https://www.spelinspektionen.se/fragor-svar/> [viitattu 7.6.2019].

148 McDonald J & McDonald M (2019): How Sweden's new gaming and betting market works and its potential impact on the sports industry. Law in sports 10.4.2019. <https://www.lawinsport.com/content/articles/item/how-sweden-s-new-gaming-and-betting-market-works-and-its-potential-impact-on-the-sports-industry> [viitattu 15.8.2019].

149 Skatteverket (2019) <https://www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/skatter/punktskatter/spelskatt.4.18e1b10334e4be8bc80005390.html> [viitattu 3.6.2019].

150 Spelinspektionen (2019) <https://www.spelinspektionen.se/licensansokan/fragor-svar/licensansokan-och-nya-spellagen/#licensavgifter> [viitattu 3.6.2019].

151 Spellagen SFS 2018:1138.

152 KPMG (2018) A re-regulated gambling market. KPMG: s summary and observations of the Sweden's new gambling regulations (2017/18:220). <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/se/pdf/skatt/2018/se-report-tax-180613-a-re-regulated-gambling-market-final.pdf> [viitattu 14.8.2019].

poiketen peliveroa maksavat myös Svenska Spel kilpaillussa markkinassa toimimisestaan sekä ATG. Yleishyödylliset arpajaiset ovat myös lisenssijärjestelmässä verovapaita.¹⁵³

Svenska Spel on edelleen suurin rahapelitoimija Ruotsissa. Sen osuus kokonaiserahapelimarkkinoista oli vielä vuonna 2014 noin 43 prosenttia, mutta vuonna 2018 sen osuus kokonaiserahapelimarkkinoista oli enää 37,6 prosenttia. Vuonna 2019 Svenska Spel pyrkii vakiinnuttamaan markkinaosuutensa kokonaiserahapelimarkkinoilla 35–37 prosentin tasolle. Svenska Spel tuottaa myös lisenssijärjestelmässä Ruotsin valtiovarainministeriölle vuosittain noin 4,5 miljardia kruunua (noin 400 miljoonaa euroa), kun laskuissa huomioidaan valtiolle tuleva 18 prosentin pelivero, jota yhtiön ei aiemmin tarvinnut maksaa.^{154 155} Seuraavaksi suurin rahapeliyrittäjä Ruotsissa on kaupallinen Betsson AB ja kolmanneksi suurin ATG. Kaksi viimeksi mainittua ovat listautuneet Tukholman pörssiin.¹⁵⁶ Entiset monopoliyhtiöt ovat siis lisenssijärjestelmässäkin säilyttäneet hyvin asemansa.

Uudessa pelilaissa Ruotsin rahapelimarkkina on jaettu kuvan 1 mukaisesti kolmeen sektoriin.



Kuva 1. Ruotsin rahapelimarkkina uudessa pelilaissa¹⁵⁷.

Ruotsin valtion alaiset rahapelit kattava sektori sisältää yksinoikeudella toimeenpantavat rahapelityypit, joita ovat esimerkiksi arvoautomaatit¹⁵⁸, kivijalkakasinoiden pelit sekä pahviset raaputusarvat. Kaupallinen ja kilpailtu sektori kattaa pääasiassa kasino- ja vedonlyöntipelaamisen verkkoympäristössä. Yleishyödyllisiin sekä julkisiin tarkoituksiin varattu rahapelisektori kattaa voittoa tavoittelemattomien yhdistysten järjestämän arpajaistoiminnan.¹⁵⁹

153 Lotteriinspektionen (2018) Spelmarknad i förändring. <https://www.lotteriinspektionen.se/globalassets/dokument/informationsdokument/tryckta-publikationer/lotteriinspektionen-presentation.pdf> [viitattu 22.11.2018].

154 Kurki-Suonio, O (2019) Näin "Ruotsin Veikkaus" selvisi uudistuksesta. Kauppalehti 16.9.2019 <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/nain-ruotsin-veikkaus-selvisi-uudistuksesta/b0939b91-f5e4-404b-8e50-1650cbe14d51> [viitattu 16.9.2019].

155 Svenska Spel (2019) Tillgängliga, omtänksamma, engagerade. <https://om.svenskaspel.se/om-oss/> [viitattu 6.6.2019].

156 Largest Companies. The largest companies by turnover in Sweden in the industry Gambling and betting activities. <http://www.largestcompanies.com/toplists/sweden/largest-companies-by-turnover/industry/gambling-and-betting-activities> [viitattu 15.8.2019].

157 KPMG (2018) A re-regulated gambling market. KPMG: s summary and observations of the Sweden's new gambling regulations (2017/18:220). <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/se/pdf/skatt/2018/se-report-tax-180613-a-re-regulated-gambling-market-final.pdf> [viitattu 14.8.2019].

158 Nämä selitetään alaluvussa 2.2.4.

159 KPMG (2018) A re-regulated gambling market. KPMG: s summary and observations of the Sweden's new gambling regulations (2017/18:220). <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/se/pdf/skatt/2018/se-report-tax-180613-a-re-regulated-gambling-market-final.pdf> [viitattu 14.8.2019].

3.2.2 Sääntely ja valvonta

Ruotsin kokonaan uusittu rahapelilaki astui voimaan 1.1.2019.¹⁶⁰ Ruotsissa rahapelaamisen ikäraja on 18 vuotta lukuun ottamatta kivijalkakasinoa (Casino Cosmopol), jossa ikäraja on 20 vuotta.¹⁶¹

Ruotsissa rahapelien sääntelystä vastaa *Spelinspektionen*, joka työllistää 56 henkilöä. Spelinspektionenilla on kokonaisvastuu rahapelitoiminnan järjestämisen valvonnasta Ruotsissa. Spelinspektionen vastaa muun muassa lisenssien myöntämisestä ja lisenssiehtojen täyttymisen valvomisesta, rahapeliyritysten datan keräämisestä ja raportoinnista, sakkojen sekä rangaistusten toimeenpanemisesta ja pelimarkkinoiden kehityksen tiedottamisesta Ruotsin hallitukselle. Spelinspektionilla on valta asettaa lisenssiehtoja rikkoville rahapeliyh-tiöille tuntuvia sakkoja ja törkeissä rikkomuksissa peruuttaa lisenssi kokonaan.^{162 163 164 165}

Lisenssimaksut hinnoitellaan pelityypeittäin ja yhden pelityypin tarjoamiseen edellytettävä lisenssi voi maksaa yli 400 000 kruunua (noin 40 000 €). Yhdellä toimijalla voi olla useampia lisenssejä. Lisenssit myön-
netään usein viideksi vuodeksi, mutta on myös olemassa yhden ja kahden vuoden lisenssejä.¹⁶⁶ Taulukossa 7 näkyy, että erilaisia lisenssityyppejä myönnetään kuudelle eri pelikategorialle.

Taulukko 7. Ruotsin lisenssityypit.

1. Pelit yleishyödyllisiin tarkoituksiin
2. Kaupalliset pelit netissä
3. Vedonlyönti
4. Kaupalliset pelit kivijalassa
5. Pelit kansainvälisessä laivaliikenteessä
6. Valtiolliset pelit

Svenska Spel on ainoa toimija, joka voi saada valtion pelilisenssin kasinopeleihin, automaattipeleihin ja tiettytyyppeihin arvontapeleihin. Aiemmin monopoliasemassa yhdessä ATG:n kanssa rahapelejä toimeen-
pannut Svenska Spel jaettiin lisenssijärjestelmän myötä liiketoiminnallisesti kolmeen osaan, ja se toimeen-
panee rahapelejä usean eri lisenssin alaisuudessa. Yksi osa Svenska Spelistä kilpailee online-ympäristössä
kaupallisten rahapeliyhtiöiden kanssa, toinen osa, ”Tur,” toimeenpanee arpajaisia valtion alaisen lisenssin
alaisuudessa kilpaillen voittoa tavoittelemattomia järjestöjä vastaan. Valtion alaisen lisenssin alla toimivista
peleistä syntyvät tuotot jaetaan edelleen myös lisenssijärjestelmässä yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Kolmas
Svenska Spelin liiketoiminnallinen osa keskittyy rahapelien tarjoamiseen kivijalkaympäristössä.^{167 168} Lisens-
sijärjestelmästä huolimatta Svenska Spellillä on siis Ruotsissa edelleen yksinoikeus tiettyihin rahapelityyp-

160 Spellag (2018:1138). <http://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2018:1138> [viitattu 18.9.2019].

161 Spelinspektionen (2019) Om spelansvar. <https://www.spelinspektionen.se/fragor-svar/ny-licensmarknad-2019/#spelansvar> [viitattu 4.6.2019].

162 Spelinspektionen: Lotteriinspektionens författningssamling (LIFS 2018:2) <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/lagar-villkor/foreskrifter/nya-foreskrifter-2018-2019/lifs-2018-2-foreskrifter-och-allmanna-rad-om-spelansvar.pdf> [viitattu 6.6.2019].

163 Spelinspektionen (2019) Ny spelmarknad. Ny spelinspektion. <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/informationsdokument/tryckta-publikationer-2019/broschyr-2019-tryck-lagupplust.pdf> [viitattu 6.6.2019].

164 Spelinspektionen (2019) On oss. <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/> [viitattu 19.8.2019].

165 Ks. Esim: Stenquist V (2019) Spelbolaget blir av med licens – stoppas omedelbart. Aftonbladet 17.6.2019. <https://www.aftonbladet.se/minekonomi/a/Vbal4V/spelbolaget-blir-av-med-licens-stoppas-omedelbart> [viitattu 18.6.2019].

166 Spelinspektionen (2019): Avgifter vid ansökan. <https://www.spelinspektionen.se/licensansokan/avgifter/avgifter-vid-ansokan/> [viitattu 5.6.2019].

167 Svenska Spel (2019) Nya spelregler på en ny spelmarknad. <https://om.svenskaspel.se/om-oss/ny-spelmarknad/> [viitattu 15.8.2019].

168 Svenska Spel's Annual Report (2018) All of Sweden's gaming company. <https://om.svenskaspel.se/wp-content/uploads/2019/05/annualrepor2018en.pdf> [viitattu 15.8.2019].

peihin, kuten raaputusarpoihin, Casino Cosmopolin (Ruotsin kivijalkakasino) rahapeleihin sekä arvoauto-maatteihin.¹⁶⁹ Lisenssijärjestelmässä Svenska Speliltä kiellettiin tiettyntyyppisten yhdistelmäpelien tarjonta.¹⁷⁰

Pääasiallisesti hevosraviveikkaukseen keskittynyt ATG siirtyi lisenssijärjestelmän myötä kokonaan kilpaillulle markkinalle. Sillä on lisenssit sekä online-kasinopeleihin että -vedonlyöntipeleihin. Osa yhtiön tuotoista pysyy lisenssijärjestelmässä ja valtion alaisuudessa siihen asti, että Ruotsissa keksitään toinen tapa hevosravi-toiminnan rahoituksen turvaamiseen.¹⁷¹

Yleishyödyllisiin tarkoituksiin tarkoitettuihin arpajaispeleihin lisenssin voi saada ainoastaan voittoa tavoittelematon yhdistys tai uskonnolliselle yhteisölle rekisteröity yhdistys. Muita lisensoijia voi hakea mikä tahansa toimija.

Heinäkuussa 2019 Ruotsissa oli voimassaolevia pelilisenssejä yhteensä 86 kappaletta.¹⁷² Lisenssien määrä on ollut arvioitua suurempi ja niistä lisenssimaksuja kertyi 67 miljoonaa kruunua (noin 6 197 680 euroa). Myös peliveron tuotto ylitti odotukset kaksinkertaisesti: vuoden 2019 ensimmäisellä vuosipuoliskolla se oli yli 1,8 miljardia kruunua (noin 170 miljoonaa euroa). Silti osa pelintarjoajista pystyy toimimaan ilman lisenssiä.¹⁷³

3.2.3 Blokkaukset

Luvottomien toimijoiden verkkosivustoihin kohdistettuja blokkaukset on pidetty Ruotsissa poliittisesti kiistanalaisena eikä uudessa pelilaissa ole niitä koskevia säännöksiä.¹⁷⁴ Ruotsin uusi pelilaki sisältää kuitenkin säästöjä varoitusteksteistä sekä maksublokkauksista. Vuoden 2019 alusta Spelinspektionen on voinut hake-muksesta esittää maksupalvelujen tarjoajilta toimia rahansiirtojen estämiseen joko pelaajalle luvattoman yhtiön toimesta maksettaviin voittoihin tai pelaajan luvattomalle yhtiölle tallettamiin rahasummiin. Ruotsissa maksamiseen liittyvät estotoimet perustuvat elinkeinoharjoittajien kategoriin tunnuskoodeihin (merchant category code, MCC) sekä tiettyihin tilinumeroihin. Maksupalveluntarjoajat eivät Ruotsissa esimerkiksi saa hyväksyä sellaista maksutapahtumaa, joka liittyy rahapelaamista koskevaan toimialakoodiin (MCC-7995) ja kohdistuu sellaiselle rahapeliyhtiölle, jolla ei ole pelilisenssiä Ruotsissa. Spelinspektionenin tulee tiedottaa maksupalveluntarjoajia aktiivisista lisenssinhaltijoista. Mikäli maksupalveluntarjoaja laiminlyö velvollisuutta estää maksuliikenne luvottomille toimijoille, siitä voi seurata sakkomaksu. Spelinspektionen ei voi asettaa blokkauksia vaan laittaa Ruotsin hallinto-oikeudelle hakemuksen maksublokkauksen asettamisesta. Hal-linto-oikeus ratkaisee aina kiireellisenä asiana, blokataanko vai ei.^{175 176 177}

169 Spelinspektionen (2019) Om spellicenser. <https://www.spelinspektionen.se/licensansokan/spellicenser/> [viitattu 3.6.2019].

170 <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/nain-ruotsin-veikkaus-selvisi-uudistuksesta/b0939b91-f5e4-404b-8e50-1650cbe14d51>

171 McDonald J & McDonald M (2019) How Sweden's new gaming and betting market works and its potential impact on the sports industry. Law in sports 10.4.2019. <https://www.lawinsport.com/content/articles/item/how-sweden-s-new-gaming-and-betting-market-works-and-its-potential-impact-on-the-sports-industry> [viitattu 15.08.2019].

172 Spelinspektionen (2019) Spelbolag med spellicens. <https://www.spelinspektionen.se/licensansokan/bolag-med-spellicens/> [viitattu 20.8.2019].

173 STT (14.8.2019): Ruotsissa rahapelimonopolin purku toi suuret verotulot ja häiritsevät mainokset. <https://yle.fi/uutiset/3-10921535> [viitattu 20.8.2019].

174 Spellagen SFS 2018:1138

175 Hörnle J, Littler A, Tyson G, Padumadasa E, Schmidt-Kessen M.J & Ibosiola D.M (2019) *Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channeling Demand Towards Controlled Offers*. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6bac835f-2442-11e9-8d04-01aa75ed71a1> [viitattu 11.6.2019].

176 McDonald M (2018) Gambling Laws and Regulations: Sweden: Gambling 2019. Nordic Gambling 20.11.2018. <https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/sweden> [viitattu 20.8.2019].

177 Rydman E & Tukia J (2019): Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys. Sisäministeriön julkaisuja 2019:25 (29.5.2019). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-266-1> [viitattu 10.9.2019].

3.2.4 Rahapelityypit

Edellä todettiin Ruotsin uuden pelilain sisältävän kuusi erityyppistä lisenssiä, jotka määräytyvät niiden järjestämistavan mukaan. Toiminnan mukaan rahapelit jaetaan kuuteen eri kategoriaan, joihin jokaiseen tulee hakea oma lisenssi: kasinopelit, vedonlyönti, bingo, korttipeliturnaus, lotto ja muut raha-arpajaispelit sekä rahapelikoneet.¹⁷⁸ Vuonna 2018 suosituimmat pelit olivat raha-arpajaispelit, lotto sekä hevos- ja urheiluviedonlyönti. Ruotsissa pelaajien pelaamista pelityypeittäin raportoidaan tarkasti sukupuolittain ja ikäryhmittäin.¹⁷⁹

Pelilaissa on esitetty tarkat vaatimukset kaikille peleille – niin ominaisuuksille kuin tarjonnalle. Esimerkiksi peliautomaatteja saa olla korkeintaan viisi pelipaikkaa kohden ja kasinoita saa olla korkeintaan neljä koko maassa. Myös rahapelien säännöt ja tekniset ominaisuudet on määritelty hyvin yksityiskohtaisesti. Lisenssihakemukseen edellytetään tarkkaa kuvausta pelistä.¹⁸⁰ Pelilain pohjalta Spelinspektionen on laatinut kaikille peleille omat käytännön määräykset ja yleiset ohjeet. Tässä huomion arvoista on se, että rahapelikoneiden ja automatisoitujen kasinopelien teknisten ominaisuuksien vaatimukset on määritelty hyvin tarkasti ja läpinäkyvästi¹⁸¹ ja erikseen vielä arvoautomaattien tekniset vaatimukset ovat erittäin tarkkaan määriteltyjä¹⁸². Pelikoneet luokitellaan neljään eri tyyppiin, joista kahdesta voi voittaa rahaa (ks. taulukko 8).

Taulukko 8. Pelikoneiden luokittelu¹⁸³

Pelikonetyyppi	Kuvaus
Arvoautomaatit	- Vain Svenska Spel voi tarjota näitä automaatteja. - Voitonmaksu ei tapahdu rahalla vaan esimerkiksi poletilla, arvovetelillä tai raha voi siirtyä suoraan pelaajan pelitilille. - Automaatteja saa olla enintään 7 000 kpl hotellien ja ravintoloiden yhteydessä, lisäksi 500 automaattia tiloissa, jossa on tarjolla myös bingoa.
Viihdepeliautomaatit	- Mekaanisia tai elektronisia automaatteja, jotka eivät tuota rahallista voittoa. - Viihdepelejä ovat mm. pinball-pelit (ns. sähkömekaaninen pelikone), autopelit (autostimulaatio), videopelit sekä pelit LAN-ympäristössä. - Automaatit edellyttävät lupaa, mikäli ne on sijoitettu paikkoihin, joihin kuka tahansa voi tulla. Lupa vaaditaan, vaikka koneet olisi kytketty pois päältä.
Rahapeliautomaatit laivoilla	Luvat myönnetään vain Suomen ja Ruotsin välisen matkustajaliikenteen aluksille.
Tavarapeliautomaatit	- Pelikone, joka maksaa voitot tavaroina. - Lisenssin hakemiseksi koneen oltava julkisessa viihdetapahtumassa, esim. huvipuistossa.

Ruotsissa ainakin vuoteen 2017 Lotteriinspektionin (nykyisin Spelinspektionen) raportissa julkaistiin 20 suurimman pelin liikevaihdot ennen ja jälkeen voittojen maksamisen.¹⁸⁴

178 Spelinspektionen (2019) Om spellicenser. <https://www.spelinspektionen.se/licensansokan/spellicenser/> [viitattu 19.8.2019].

179 Lotteriinspektionen (2018) Allmänheten om spel 2018. <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/enkätundersökning/allmänheten-om-spel-2018.pdf> [viitattu 19.8.2019].

180 Spellag (2018:1138) https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/spellag-20181138_sfs-2018-1138 [viitattu 19.8.2019].

181 Lotteriinspektionen (2018) Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav på värdeautomater och automatiserat kasinospel samt ackreditering av organ för den som ska kontrollera, prova och certifiera värdeautomater och automatiserat kasinospel. <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/lagar-villkor/foreskrifter/nya-foreskrifter-2018-2019/lifs-2018-10-foreskrifter-och-allmannarad-om-tekniska-krav-pa-vardeautomater-och-automatiserat-kasinospel-samt-ackreditering-av-organ-for-den-som-ska-kontrollera-prova-och-certifiera-vardeautomater.pdf> [viitattu 19.8.2019].

182 Lotteriinspektionen (2015) Tekniska villkor för värdeautomater styrda från värdesystem. <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/lagar-villkor/villkor/tekniska-villkor-for-vardeautomater-styrda-fran-vardesystem.pdf> [viitattu 19.8.2019].

183 Spelinspektionen (2019) Spelautomater. <https://www.spelinspektionen.se/licensansokan/spelformer/spelautomater/> [viitattu 19.8.2019].

184 Lotteriinspektionen (2018) Spelmarknaden 2017. Den svenska spelmarknaden i siffror. <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/arssiffror-statistik/hela-spelmarknaden-2017.pdf> [viitattu 19.8.2019].

Ruotsissa kansanterveysviranomaisen on määritellyt nettipokerin, kasinopelit ja rahapeliautomaatit suuren riskipotentiaalin peleiksi. Näissä peleissä pelikierrokset ja voitonmaksu ovat nopeita, pelaamista voidaan jatkaa keskeytyksettä tai jatkaa toisella pelillä, peleissä tai peliesittelyissä käytetään ääni- ja valotehosteita sekä peli on usein saatavissa internetin kautta. Luokittelu on tarkoitettu hyödynnettäväksi ongelmapelaamiseen ennaltaehkäisyyn paikallisella, alueellisella ja kansallisella tasolla tai pelialan yrityksissä.¹⁸⁵ Peliongelmia Ruotsissa tarkasteleva tutkimus on osoittanut, että juuri nämä pelit ja erityisesti nettiympäristössä, aiheuttavat eniten ongelmapelaamista. Ruotsissa noin 70 prosenttia peliautomaatteihin ja kasinopeleihin sijoitetusta rahasta on arvioitu tulevan ihmisiltä, joilla on peliongelma. Arpajaisissa sen sijaan vain neljä prosenttia rahasta tulee ongelmapelaajilta.¹⁸⁶

3.3 Norja

Noin 60 prosenttia Norjan aikuisväestöstä pelaa rahapelejä vähintään kerran vuodessa.¹⁸⁷

Norjassa säännellyistä rahapelimarkkinoista ei toistaiseksi koota virallisia yhteislukuja, mutta norjalainen rahapeliyhtiö Norsk Tipping arvioi, että vuonna 2018 Norjan säännellyn kokonaisrahapelimarkkinan koko oli noin 10,5 miljardia Norjan kruunua (1,07 miljardia euroa). Väkilukuun suhteutettuna norjalaiset kuluttivat rahapeleihin noin 200 euroa henkilöä kohden.¹⁸⁸ Vuonna 2018 Norsk Tippingin markkinaosuuden arvioitiin olevan noin 64 prosenttia. Toisen norjalaisen rahapeliyhtiö Norsk Rikstoton ja sen alaisuudessa toimivien rahapeliyritysten sekä bingon markkinaosuuden arvioitiin olevan 18 prosenttia.¹⁸⁹ Arpajaispelit, lottopelit ja raaputusarvat, ovat suosituimpia pelityyppejä Norjassa.¹⁹⁰

3.3.1 Järjestelmä

Norja teki päätöksen siirtyä rahapelaamisen toimeenpanemisessa monopolijärjestelmään vuonna 2003, ja siirtyi siihen vuonna 2008. Päätökseen monopolijärjestelmästä johti keskeisesti rahapeliongelmaisten suureksi koettu määrä.¹⁹¹

Norjassa rahapelien toimeenpano järjestetään yksinoikeudella. Rahapelejä saavat toimeenpanna ainoastaan valtion kokonaan omistamat yritykset: Norsk Tipping AS ja Norsk Rikstoto.¹⁹² Norsk Tippingillä on yksinoikeus urheiluviedonlyöntiin, lottoon, nettipeleihin, raha-automaattipeleihin sekä raaputusarpoihin. Norsk Tippingin tuotoista 15 prosenttia tuloutetaan suoraan yleishyödyllisille yhteisöille ja 85 prosenttia valtion budjettiin. Valtion osuudesta osa ohjataan peliongelmien hoitamiseen. Loput jaetaan urheilulle, kulttuurille sekä sosiaali- ja humanitaarista työtä tekeville järjestöille. Norsk Rikstotolla on puolestaan yksinoikeus hevoskilpailuviedonlyöntiin.¹⁹³ Norsk Rikstoton tuotot jaetaan hevosurheilun ja hevoskasvatuksen

185 Folkhälsomyndigheten (2017) Vad gör spel riskfyllt? https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/b717a986460f40aa-defe294718e3217/vad_gor_spel_riskfyllt.pdf [viitattu 19.8.2019].

186 Folkhälsomyndigheten (2019) Swelogs 2018. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/e2f80df7971e4ab-fa615a5edcf460897/resultat-swelogs-2018-2019.pdf> [viitattu 19.8.2019].

187 Altaner David (2019) Norwegian Regulator Defends 'Hostile' Gambling Regime. Gambling Compliance 9.9.2019. https://gamblingcompliance.com/premium-content/insights_analysis/norwegian-regulator-defends-hostile-gambling-regime [viitattu 11.9.2019].

188 Tilastokeskus (2019) Kansainvälistä vertailutietoa. Väestö ja pinta-ala maittain. https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_ulkomaat.html [viitattu 7.10.2019].

189 Norsk Tipping (2018) Spillmarkedet. <https://2018.norsk-tipping.no/%C3%A5ret-2018/spillmarkedet/> [viitattu 12.6.2019].

190 Nordic Welfare Centre (2017) Gambling in the Nordic countries. Uutinen 4.12.2017. <https://nordicwelfare.org/en/nyheter/gambling-in-the-nordic-countries/> [viitattu 4.10.2019].

191 Rintoul A (2019) Modernising harm prevention for gambling in Australia: International lessons for public health policy and improved regulation of gambling. Churchill Fellowship 2018. https://www.churchilltrust.com.au/media/fellows/Rintoul_A_2018_public_health_policy_and_improved_regulation_of_gambling.pdf [viitattu 2.10.2019].

192 Lotteri- og stiftelsestilsynet (2019) Gaming in Norway 9.5.2019. <https://lottstift.no/en/the-gaming-authority/gaming-in-norway/> [viitattu 12.6.2019].

193 Borch A (2018) Why Restrict? Seven Explanations for the Electronic Gambling Machines Monopoly in Norway. In Egerer M,

hyväksi.¹⁹⁴ Norjan rahapelilaki mahdollistaa edellä mainittujen valtio-omisteisten yhtiöiden ottavan toimeksiantoja joiltain yhdistyksiltä tai instituutioilta, jolloin myös ne voivat tarjota rahapelejä laillisen sääntelijän valvonnan alaisuudessa.¹⁹⁵ Lisäksi arpapelejä, bingoa ja laivoilla tapahtuvaa rahapelaamista saavat hoitaa myös yksityiset toimijat, joilla on siihen tarvittava lisenssi.¹⁹⁶

Vuonna 2015 Norjassa selvitettiin lisenssijärjestelmään siirtymisen vaikutuksia. Selvityksen lopputuloksena yksinoikeusjärjestelmän arvioitiin Norjassa olevan paras vaihtoehto rahapelaamisesta koituvien haittojen ja ongelmien estämiseen. Lisenssijärjestelmän ei myöskään arveltu lisäävän rahapelituottoja Norjassa.¹⁹⁷

3.3.2 Sääntely ja valvonta

Rahapelaamisen ikäraja Norjassa on 18 vuotta¹⁹⁸.

Rahapelialaa sääntelee Norjassa kolme keskeistä lakia: Lov om lotterier m.v.,¹⁹⁹ Lov om pengespill m.v.²⁰⁰ ja Lov om veddemål ved totalisator²⁰¹. Norjan kulttuuriministeriö vastaa rahapelilaeista sekä niiden mahdollisista muutoksista.²⁰²

Rahapelien sääntelyn valvonnasta on vastuussa valtion alaisuudessa toimiva valvontaelin Lotteri- og stiftelsestilsynet, jonka toiminnan raamit Norjan kulttuuriministeriö määrittää vuosittain rahanjakosopimuksen kautta. Lotteri- og stiftelsestilsynet -organisaatiossa työskentelee lähes 70 henkilöä ja se on vastuussa Norsk Tippingin sekä Norsk Rikstoton pelien valvonnan ja hallinnan lisäksi markkinoiden valvonnasta, luvattomien rahapelien sekä pyramidipelien valvonnasta, arpajaislain toteutumisen valvonnasta, kirjanpidosta, bingo-sektorista sekä ylipäätään kaikesta ruohonjuuritason rahapelivalvonnasta.²⁰³

Kivijalkakasinotoiminta ei ole Norjassa laillista, joten siellä ei ole yhtäkään kasinoa.²⁰⁴ Pokerin pelaaminen rahasta oli Norjassa kiellettyä vuosikymmenten ajan, mutta vuoden 2014 lakimuutos mahdollisti sen, että hyväntekeväisyysjärjestöt voivat nykyisin hakea lupaa kansallisen pokerimestaruuskilpailun järjestämiseen kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Yksityinen pokerinpelaaminen oli niin ikään laitonta, mutta sekin sallittiin tietyin ehdoin: osallistujia saa olla korkeintaan kymmenen ja kokonaispanos pelaajaa kohden ei saa ylittää 1 000 Norjan kruunua (noin 100 euroa). Lisäksi osallistujilta edellytetään toistensa tuntemista ja peli ei saa olla ammattitaitoista tai järjestäytynyttä.^{205 206}

Marionneau V & Nikkinen J (eds) Gambling Policies in European Welfare States, 175–195.

194 European Commission (2014)

195 The act concerning Gaming Schemes etc. (28.8.1992) No. 103. Section 3. Viittaa: The Ministry of Cultural Affairs pursuant to the resolution of 6/1992 No. 1051. <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2015/11/Gaming-schemes-act.pdf> [viitattu 12.6.2019].

196 HE 132/2016 vp.

197 Ibid.

198 The Lottery Act (1995) Act of 24 February 1995 NO. 11 Relating to lotteries, etc. <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2015/11/Lottery-act.pdf> [viitattu 13.6.2019].

199 Lov om lotterier (1995) Lotteriloven 24.2.1995. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-02-24-11> [viitattu 3.10.2019].

200 Lov om pengespill (1992) Pengespilloven 28.8.1992. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-08-28-103> [viitattu 3.10.2019].

201 Lov om veddemål ved totalisator (1927) Totalisatorloven 1.7.1927 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1927-07-01-3> [viitattu 3.10.2019].

202 Lotteri- og stiftelsestilsynet (2019) Gaming in Norway 9.5.2019. <https://lottstift.no/en/the-gaming-authority/gaming-in-norway/> [viitattu 12.6.2019].

203 Lotteri- og stiftelsestilsynet (2019) Om oss 23.5.2019. <https://lottstift.no/om-oss/om-organisasjonen/> [viitattu 19.8.2019].

204 Haglund B & Mollan A (2018) Gambling laws and regulations: Norway: Gambling 2019. Brækhus Advokatfirma DA, ICLG 20.11.2018. <https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/norway> [viitattu 12.6.2019].

205 Lotteri- og stiftelsestilsynet (2019) Gaming in Norway 9.5.2019. <https://lottstift.no/en/the-gaming-authority/gaming-in-norway/> [viitattu 12.6.2019].

206 Lotteri- og stiftelsestilsynet (2018) Poker i Norge 25.5.2018. <https://lottstift.no/en/the-gaming-authority/gaming-in-norway/> [viitattu 12.6.2019].

3.3.3 Blokkauus

Sääntelemättömän ulkomaille tapahtuvan rahapelaamisen markkinaosuuden arvioitiin vuonna 2018 olevan Norjan kokonaispelimarkkinoista noin 18 prosenttia.²⁰⁷

Ulkomaisten luvattomien rahapeliyhtiöiden rahapelien pelaamista ei ole kriminalisoitu Norjassa, mutta norjalaisten pankkien on laitonta siirtää rahaa sellaisille rahapeliyrityksille, joilla ei ole lupaa toimia Norjassa.²⁰⁸ Tämä laki astui voimaan 1.6.2010²⁰⁹ ja samalla Norjassa asetettiin mahdollisuus maksuestoihin verkkoympäristön luvattomia toimijoita varten.²¹⁰ Niiden avulla pystytään estämään maksupalvelujen tuottajia toimitamasta maksuja luvatta Norjassa toimiville rahapeliyhtiöille. Toistaiseksi maksublokkauus perustuu yhtiön tilinumeroon, mutta lainsäädäntöä on määrä päivittää siten, että se on jatkossa mahdollista asettaa myös rahapeliyhtiön nimen perusteella.²¹¹ Norjassa Lotteri- og stiftelsestilsynetilla on valtuudet asettaa maksutapoihin kohdistettuja blokkauksia.²¹²

Norjassa rahapelaamisen sääntelyssä ei toistaiseksi käytetä verkkosivustojen blokkauksia, mutta parlamentti selvittää parhaillaan niiden käyttöön ottamista.²¹³ Norjassa on suunniteltu ottaa käyttöön DNS-blokkauksen mahdollistamat varoitustekstit pelaajan mennessä luvattoman toimijan verkkosivuille. Pelaajien pelaamista sivustolla ei haluta estää, mutta varoitustekstissä informoidaan, että kyseinen sivusto ei ole laillinen Norjassa.²¹⁴

3.3.4 Rahapelityypit

Rahapeliksi määriteltävien pelien tulee Norjassa täyttää kolme ehtoa:²¹⁵

1. Pelaajan tulee voida asettaa panos.
2. Pelaajalla tulee olla mahdollisuus voittaa palkinto.
3. Palkinnon tulee olla seurausta vedosta, arvauksesta tai muusta toiminnasta, joka perustuu kokonaan tai osittain sattumaan.

Rahapelimääritelmä on laaja ja se kattaa lähes kaiken rahapelitoiminnan, mukaan lukien perinteiset kasinopelit, vedonlyönti, urheiluvedonlyönti, rahapeliautomaattipelaaminen, bingo ja arpajaiset. Pelaamista voidaan harjoittaa kivijalassa tai netissä.²¹⁶

Kuten edellä todettiin, Norjassa rahapelitoimintaa saa harjoittaa kaksi toimijaa: Norsk Tipping AS ja Norsk Rikstoto. Norsk Tipping AS:lla on yksinoikeus urheiluun liittyvään rahapelaamiseen (pois lukien totopelit),

207 Norsk Tipping (2018) Spillmarkedet. <https://2018.norsk-tipping.no/%C3%A5ret-2018/spillmarkedet/> [viitattu 12.6.2019].

208 Lotteri- og stiftelsestilsynet (2019) Er det straffbart å satse penger på utenlandske nettspill? <https://brukerstotte.lottstift.no/hc/no/articles/115004525134-Er-det-straffbart-%C3%A5-satse-penger-p%C3%A5-utenlandske-nettspill-> [viitattu 12.6.2019].

209 Lotteri og stiftelsestilsynet (2010) Regulations concerning the prohibition of the processing of payments for gambling without a Norwegian license 1.6.2010. <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2015/11/regulations-payments-gambling.pdf> [viitattu 12.6.2019].

210 Lotteri- og stiftelsestilsynet (2019) Gaming in Norway 9.5.2019. <https://lottstift.no/en/the-gaming-authority/gaming-in-norway/> [viitattu 12.6.2019].

211 Rydman E & Tukka J (2019): Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys. Sisäministeriön julkaisuja 2019:25 (29.5.2019). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-266-1> [viitattu 10.9.2019].

212 Hörnle J, Littler A, Tyson G, Padumadasa E, Schmidt-Kessen M.J & Ibosiola D.M (2019) *Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channeling Demand Towards Controlled Offers*. <http://dx.doi.org/10.2873/253036> [viitattu 11.6.2019].

213 Ibid.

214 Rintoul A (2019) Modernising harm prevention for gambling in Australia: International lessons for public health policy and improved regulation of gambling. Churchill Fellowship 2018. https://www.churchilltrust.com.au/media/fellows/Rintoul_A_2018_public_health_policy_and_improved_regulation_of_gambling.pdf [viitattu 2.10.2019].

215 Lotteri- og stiftelsestilsynet (2019) The Lottery act. <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2015/11/Lottery-act.pdf> [viitattu 19.8.2019].

216 Ibid

raha-arpajaispeleihin, rahapelikoneisiin ja muihin rahapeleiksi määriteltäviin peleihin. Norsk Tipping esittelee verkkosivuillaan kaikki tarjoamansa pelit sääntöineen hyvin yksityiskohtaisesti.²¹⁷ Norsk Rikstotolla on yksinoikeus hevoskilpailuvedonlyönteihin. Arpapelejä sen sijaan saavat hoitaa myös yleishyödylliset organisaatiot, joilla tulee olla siihen lisenssi. Kaikki arpajaisista saatavat voitot on jaettava hyväntekeväisyys- ja humanitaarisiin tarkoituksiin. Arpajaislaki säätelee hyvin tarkasti arpajaisten järjestäjiä sekä järjestämistä.²¹⁸

Vielä 2000-luvun alussa Norjassa oli hajasijoitettuna yli 15 000 teknisesti varsin vaatimatonta raha-automaattia ihmisten arkisissa ympäristöissä. Tuolloin Norjassa rahapeliautomaattien käyttö ja niistä saatavat tuotot, samoin kuin niiden aiheuttama peliriippuvuus, kasvoivat rajusti. Tämän seurauksena kaikki rahapeliautomaatit poistettiin vuonna 2007. Peliautomaattien poistaminen Norjassa vähensi sekä nuorten että riski- ja ongelmapelaajien rahapelaamista²¹⁹.

Vuonna 2009 rahapeliautomaattimarkkinoille saapuivat uudet Multix-rahapeliautomaatit. Ne edellyttivät tunnistautumista ja niissä pelaajalla on useita pakollisia ja vapaaehtoisia pelaamisen hallinnan välineitä käytössään. Niissä on rajoitetusti audiovisuaalisia ärsykeitä eikä niissä makseta voittoja käteisellä. Vuonna 2012 Multix-automaatteja oli Norjassa yhteensä 2 900 kappaletta pääasiassa kioskeissa, mutta myös kahviloissa, huoltoasemilla, pubeissa sekä baareissa.²²⁰ Vuonna 2011 Norjassa lanseerattiin Multix-automaattien kaltaiset Belago-automaatit, joita oli vuonna 2012 yhteensä 1 000 kappaletta ja joita saa sijoitella ainoastaan tiloihin, joissa tarjotaan myös bingoa. Molemmat raha-automaattityypit suljetaan öisin eli niiden ympärivuorokautinen pelaaminen ei ole mahdollista.²²¹

3.4 Tanska

Tanskan aikuisväestöstä 63 prosenttia ilmoitti pelanneensa rahapelejä vuonna 2016.²²²

Tanskan pelimarkkinoiden bruttotulot olivat vuonna 2017 yhteensä 9,2 miljardia Tanskan kruunua eli noin 1,2 miljardia euroa. Väkilukuun suhteutettuna tanskalaiset kuluttivat rahapeleihin noin 200 euroa henkilöä kohden²²³. Kasvua edellisestä vuodesta oli kolme prosenttia ja 18 prosenttia vuodesta 2012.²²⁴ Vuonna 2018 Tanskan rahapelimarkkinoiden kokonaispelikate oli 9,7 miljardia Tanskan kruunua (noin 1,3 miljardia euroa)²²⁵. Arpajaispelit, vedonlyönti, nettikasinot ja raha-automaatit ovat suosituimpia pelityyppejä Tanskassa²²⁶.

3.4.1 Järjestelmä

Tanska implementoi uuden rahapelilain vuonna 2012, jossa osittain vapautettiin rahapelimarkkinat avaamalla sähköisesti välitettävät rahapelimarkkinat lisenssipohjaiseen järjestelmään²²⁷.

217 Norsk Tipping (2019) Våre spill. <https://www.norsk-tipping.no/om-spill> [viitattu 19.8.2019].

218 Lotteri- og stiftelsestilsynet (2019) The Lottery act. <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2015/11/Lottery-act.pdf> [viitattu 19.8.2019].

219 Rossow I, Bang Hansen M & Esbjerg Storvoll E (2013) Changes in youth gambling after the removal of slot machines in Norway. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs* 30, 317–330.

220 Norsk Tipping (2019) Om Multix. <https://www.norsk-tipping.no/multix/om-multix> [viitattu 23.8.2019].

221 Engebø, Jonny (2012) IVTs and tools for responsible gambling. Multix and Belago, Norsk Tipping's IVTs. http://www.easg.org/media/file/loutraki2012/pres_pdf_loutraki_2012/wednesday_19_september_2012/1615-1815/parallel_1/2_jonny_engebø.pdf [viitattu 23.8.2019].

222 Rønde M (2017) Effects of the Danish market regulation. Paf Responsible Gaming Summit 2017. https://www.youtube.com/watch?v=FWtL6VDCJlQ&list=PLjSGoO_widaax53MiFpLRYXpY1ny5ltRv&index=3 [viitattu 13.6.2019].

223 Tilastokeskus (2019) Kansainvälistä vertailutietoa. Väestö ja pinta-ala maittain. https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_ulkomaat.html [viitattu 7.10.2019].

224 Spillemyndigheden (2018) Årsberetning 2017. https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2018-11/spillemyndighedens%20%C3%A5rsberetning%202017_0.pdf [viitattu 7.6.2019].

225 Ibid.

226 Nordic Welfare Centre (2017) Gambling in the Nordic countries. Uutinen 4.12.2017. <https://nordicwelfare.org/en/nyheter/gambling-in-the-nordic-countries/> [viitattu 4.10.2019].

227 Nordens välfärdscenter (2017).

Lisenssiä on mahdollista hakea vedonlyöntipeleihin, internetkasinoihin sekä yhdistelmäpeleihin. Voitonjaoltaan täysin sattumaan perustuvat rahapelit (raaputusarvat, internetbingo ja lottopelit) edellyttävät erityislisenssiä, jotka on myönnetty monopolitoimija Danske Lotteri Spil A/S:lle (yksinoikeus raaputusarpoihin ja lottoon) sekä Det Danske Klasselotteri A/S:lle (valtio-omisteinen rahapeliyrittäjä, joka tarjoaa pelejä Tanskassa ja Grönlannissa).²²⁸ Edellä mainittujen lisäksi tanskalaiset yhdistykset voivat järjestää hyväntekeväisyysar-pajaisia, jotka tulee rekisteröidä voittoa tavoittelemattomiksi arpajaisiksi tai suurten, yli 20 000 Tanskan kruunun (noin 2 700 euroa), tuottojen tapauksessa lisensoida.²²⁹

Kaupallisia rahapelilisenssejä on neljä tyyppiä, joiden hinnat ja ajalliset kestot vaihtelevat. Kaupallisten peli-lisenssien lisäksi Tanskassa on olemassa erityislisenssi, joka myönnetään ainoastaan valtio-omisteisille raha-peliyhtiöille (taulukko 9).

Taulukko 9. Tanskan lisenssityypit. ²³⁰

Lisenssin kesto	Lisenssin tyyppi	Hinta
1 vuosi	1. Suurimpaan sallittuun pelikatteeseen sidottu lisenssi. Vuoden pelikate saa olla korkeintaan 1 milj. DKK (130 000 €) 2. Suurimpaan sallittuun liikevaihtoon sidottu lisenssi. Vuoden liikevaihto saa olla korkeintaan 5 milj. DKK (700 000 €) ja palautusprosentti korkeintaan 20	54 700 DKK (n. 7 300 €)
5 vuotta	3. Online-kasinopelilisenssi 4. Online-vedonlyöntipelilisenssi	Yksittäin otettuna 273 500 DKK (n. 37 000 €), yhdessä otettuna 382 900 DKK (n. 51 000 €)
Ei määritelty	5. Erityislisenssi, joka myönnetään ainoastaan Danske Lotteri Spil A/S:lle sekä Det Danske Klasselotteri A/S:lle.	Ei määritelty

Edellä mainittujen lisenssityyppien lisäksi lisenssi kivijalkakasinoiden toimeenpanemiseen myönnetään hakuprosessin jälkeen kymmeneksi vuodeksi kerrallaan. Vedonlyönti- ja nettikasinomarkkinoilla valtio-omisteinen Danske Licens Spil on luvanvarainen toimija samoilla ehdoilla muiden alan yritysten kanssa.²³¹

Lisenssijärjestelmään siirtymisen jälkeen Danske Spilin markkinaosuus laski: vuonna 2012 se oli 59 prosenttia, vuonna 2016 enää 48 prosenttia. Pelaaminen siirtyi sellaisiin pelityyppeihin, joita Danske Spil ei tarjonnut, sillä samaan aikaan vedonlyönti ja nettikasinoiden volyymi kasvoi 82 prosenttia.

Tanskassa valtio hyötyy rahapelaamisesta sekä lisenssimaksujen että verotuksen avulla. Lisenssijärjestelmän myötä rahapelaamisesta tuloutettu vero kasvoi vuodesta 2012 vuoteen 2016 noin 100 miljoonaa euroa vuosittain. Myös tutkimukseen ja peliongelmaisten hoitoon varattua rahamäärää lisättiin samalla aikavälillä noin neljällä miljoonalla eurolla.²³²

Tanskassa normaali yritysvero on 20 prosenttia^{233 234}, mutta rahapeliyritysten tulee maksaa 6–41 prosentin suuruista lisäveroa pelituotoistaan pelityypeittäin. Esimerkiksi verkkoympäristössä kasinoiden ja vedonlyön-

228 Spillemyndigheden (2018) Guidelines for operators of betting and online casinos. https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2018-11/Guidelines%20for%20operators%20of%20betting%20and%20online%20casino%20-%20july%202018_0.pdf [viitattu 10.6.2019].

229 Ibid.

230 Ibid.

231 Lotteritilsynet, Lotteriinspektionen, National Police Board Gambling Administration, Spillemyndigheden (2016) Benchmarking report by the Nordic gambling supervisory authorities. https://www.arpajaishallinto.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/arpajaishallintowwwstructure/56775_Benchmarking_2016_report_Final.pdf?5730951814f2d588 [viitattu 14.8.2019].

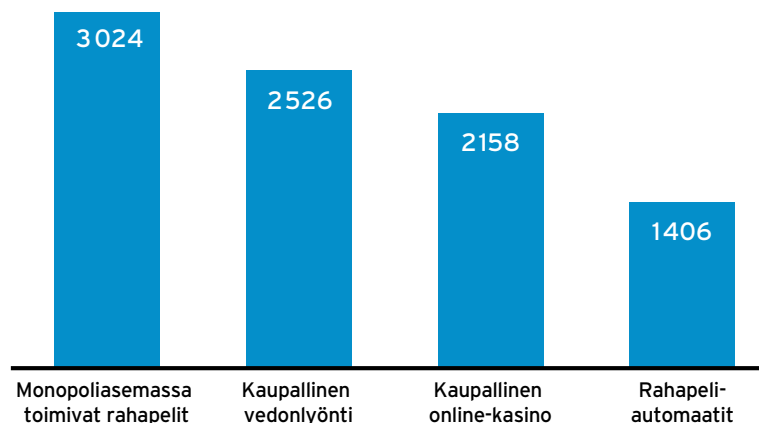
232 Rønde M (2017) Effects of the Danish market regulation. Paf Responsible Gaming Summit 2017. <https://youtu.be/FWtL6VDCJIQ> [viitattu 13.6.2019].

233 Calvin Ayre. Gambling regulator: Denmark. <https://calvinayre.com/regulators/denmark/> [viitattu 10.6.2019].

234 Skatteforvaltningen (2019) <http://www.skat.dk> [viitattu 20.6.2019].

tiyrytysten tulee maksaa 20 prosentin suuruinen vero pelitulojen kokonaismäärästä, hyväntekeväisyysaripa-
jaisten 17,5 prosentin vero ja kivijalan raha-automaattien pelituottojen kokonaismäärästä maksettava vero
vaihtelee 30 prosentista 40:een prosenttiin ja se lasketaan jokaiselle ravintolalle tai pelihuoneelle erikseen.²³⁵

Kuvassa 2 esitetään rahapelaamisen kokonaispelikatteen jakautuminen lisenssityypeittäin vuonna 2018.



Kuva 2. Tanskan kokonaispelikatteen jakautuminen vuonna 2018, milj. Tanskan kruunua.²³⁶

Monopoliasemassa erityislisenssin alla toimeenpantavat rahapelit tuottivat suurimman osuuden, kolman-
neksen, Tanskan rahapelimarkkinoiden 9,7 miljardin Tanskan kruunun kokonaispelikatteesta. Seuraavaksi
suurin osuus (28 %) kokonaispelikatteesta tuli kaupallisista vedonlyöntipeleistä. Kolmanneksi suurin osuus
(24 %) kokonaispelikatteesta tuli kaupallisista online-kasinoista ja neljänneksi suurin osuus tuli rahapeliau-
tomaateista (15 %).²³⁷

3.4.2 Sääntely ja valvonta

Tanskassa rahapelaamisen ikäraja on 18 vuotta.²³⁸

Vuonna 2012 voimaan astuneen uuden rahapelilain myötä Tanskassa siirryttiin rahapelien järjestämisen
osalta lisenssijärjestelmään. Pelimonopolin osittaista kumoamista perusteltiin muun muassa kuluttajien
suojelemiselta verkossa tarjolla olevilta luvattomilta pelimarkkinoilta. Uusi laki pyrkii huolehtimaan pela-
amisen pysymisestä hallitulla tasolla, vähentämään peliongelmia ja rahapelaamiseen liittyvää rikollisuutta sekä
takaamaan pelien järjestämisen läpinäkyvyys.²³⁹

Rahapelien sääntelystä on Tanskassa vastuussa 106 henkilöä työllistävä *Spillemyndigheden*, joka toimii vero-
ministeriön alaisuudessa. Spillemyndigheden on itsenäinen valtion virasto ja hoitaa kaikkea rahapelaamiseen
liittyvää, kuten rahapelilakien toteutumisen valvontaa, lisenssien myöntämistä sekä rahapelitoiminnan val-
vomista. Minkä hyvänsä lisenssityypin saaminen edellyttää Tanskassa viranomaisten valvontatoimiin suos-
tumista sekä tarkkojen teknisten vaatimusten noudattamista.²⁴⁰ Esimerkiksi kivijalkakasinoiden lukumäärä

235 Skatteministeriet (2019) Bekendtgørelse af lov om afgifter af spil. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=178985&#P19> [vierailtu 7.6.2019].

236 Spillemyndigheden (2019) Annual Report 2018. https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2019-05/SPM%20%C3%85rsberetning%202018_GB.pdf [viitattu 7.6.2019].

237 Ibid.

238 Spillemyndigheden (2019) Marketing of gambling. <https://www.spillemyndigheden.dk/en/marketing-gambling> [viitattu 10.6.2019].

239 Nordens välfärdscenter (2017).

240 Spillemyndigheden (2018) Guidelines for operators of betting and online casinos. https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2018-11/Guidelines%20for%20operators%20of%20betting%20and%20online%20casino%20-%20july%202018_0.pdf [viitattu 10.6.2019].

on lailla rajoitettu alle kymmeneen ja rahapeliautomaatteja saa sijoitella ainoastaan ravintoloihin ja erillisiin pelihalleihin. Ravintolaa kohden raha-automaatteja saa olla korkeintaan kolme automaattia.^{241 242} Lisäksi Spillemyndighedenin tehtäväkenttään kuuluu Tanskan rahapelitoiminnan kattava vuosittainen raportointi ja rahapelaamiseen liittyvä neuvonta sekä vastuullisuustoimenpiteiden toteuttaminen ja seuranta.²⁴³

3.4.3 Blokkaukset

Luvattoman rahapelimarkkinan kokoa arvioidaan Tanskassa H2GC:n sekä laajojen kulutustutkimusten avulla.²⁴⁴

Lisenssittömiä toimijoita online-ympäristössä blokataan Spillemyndighedenin toimesta pääsääntöisesti DNS-blokkauksen avulla. Blokkaukset kohdistetaan rahapelisivustoihin, jotka on suunnattu erityisesti Tanskan toimivallan alueelle. Tanskassa on tarvittava lainsäädäntö maksublokkauksen käyttämiselle, mutta toistaiseksi niitä ei ole otettu käyttöön, sillä verkkosivujen blokkauksen on nähty olevan tarpeeksi tehokas sääntelykeino.²⁴⁵

3.4.4 Rahapelityypit

Tanskan rahapelilaissa rahapelaaminen jaetaan kolmeen osa-alueeseen: arpajaiset, yhdistelmäpelit²⁴⁶ ja vedonlyönti²⁴⁷ (ks. taulukko 10). Jaottelu on tehty sen perusteella, perustuuko voitonjako sattumaan vai taitoon. Kaikille näille yhteistä on se, että niissä osallistujalla on mahdollisuus voittaa palkinto. Rahapelaamista tarkastellaan myös pelaamisympäristön mukaan erottaen kivijalka- ja nettipelaaminen.

Taulukko 10. Rahapelaamisen osa-alueet Tanskassa.

	Arpajaiset	Yhdistelmäpeli	Vedonlyönti
Kuvaus	Rahapelaamista, jossa voitonmahdollisuus perustuu pääasiallisesti onneen.	Rahapelaamista, jossa mahdollisuus voittoon perustuu taidon ja onnen yhdistelmiin.	Rahapelaamista, jossa lyödään vetoa jostain tulevaisuuden tapahtumasta.
Erityistä	Luokka-arpajaisilla tarkoitetaan raha-arpajaisia, jotka on jaettu useisiin luokkiin ja kussakin luokassa on erilliset arvonnat.	- Yhdistelmäpeleistä päätetään yhdistelmällä sattumaelementtien, kuten käyttämällä pelikortteja, nopan pyöritystä, vetoa ja pelaajien taitoa/ älykkyyttä. - Sattuman tai taitojen osuus ei määrittele yhdistelmäpeliä.	Poolivedonlyönti on vetoja, joissa kaikki voitot tai osa niistä riippuvat panosten kokonaismäärästä tai voitot jaetaan voittajien kesken.

241 Spillemyndigheden (2018) Annual Report 2017. https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2018-12/danish_gambling_authority_-_annual_report_2017_0.pdf [viitattu 10.6.2019].

242 Lotteritilsynet, Lotteriinspektionen, National Police Board Gambling Administration, Spillemyndigheden (2016) Benchmarking report by the Nordic gambling supervisory authorities. https://www.arpajaishallinto.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/arpajaishallintowwwstructure/56775_Benchmarking_2016_report_Final.pdf?5730951814f2d588 [viitattu 14.8.2019].

243 Spillemyndigheden (2019) Annual Report 2018. https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2019-05/SPM%20%C3%85rsberetning%202018_GB.pdf [viitattu 7.6.2019].

244 Hörnle J, Littler A, Tyson G, Padumadasa E, Schmidt-Kessen M.J & Ibosiola D.M (2019) *Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channeling Demand Towards Controlled Offers*. <http://dx.doi.org/10.2873/253036> [viitattu 11.6.2019].

245 Ibid.

246 Spillemyndigheden (2018) Guidelines for operators of betting and online casinos. https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2018-11/Guidelines%20for%20operators%20of%20betting%20and%20online%20casino%20-%20july%202018_0.pdf [viitattu 10.6.2019].

247 Spillemyndigheden (2019) Gambling Act. <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2019-01/Act%20on%20Gambling.pdf> [viitattu 14.8.2019].

Tanskassa rahapelit määritellään tarkasti ja läpinäkyvästi ja ne jaotellaan seuraaviin pelityyppeihin: hyväntekeväisyysarpajaiset ja muut arpajaiset, kasinot kivijalassa, julkiset pokeriturnaukset, rahapeliautomaatit (mekaaniset tai elektroniset ja nettiympäristössä toimeenpantavat) sekä vedonlyönti ja nettikasinot. Kaikille eri rahapelityypeille on laadittu erittäin tarkat säännöt.²⁴⁸ Tiedottaminen pelinjärjestäjille on havainnollista, sillä esimerkiksi hyväntekeväisyysarpajaisten järjestämisestä on julkaistu video.²⁴⁹ Lisäksi erilaisten rahapelien tuotot raportoidaan erikseen, tarkasti ja läpinäkyvästi. Esimerkiksi rahapeliautomaattien pelikatteen ilmoitetaan erikseen jopa niiden sijaintipaikan mukaan. Tanskassa muun muassa nettikasinoilla käynnit raportoidaan julkisesti myös ajankohdittain, jopa viikonpäivien ja kellonaikojen mukaan. Eri pelityyppien pelaaminen esitetään tarkasti ja läpinäkyvästi myös sukupuolittain ja ikäryhmittäin.²⁵⁰ Myös peliviranomaisen vuosiraportissa esitetään Tanskan rahapelaamisen tunnuslukuja tarkasti pelityypeittäin.²⁵¹

Tanskassa Danske Spil A/S:lla on yksinoikeus lottopeleihin, rahapika-arpoihin, nettibingoon ja hevoskilpailuedonlyöntipeleihin. Kokonaan valtion omistama Det Danske Klasselotteri A/S puolestaan toimeenpanee raha-arpajaisia, joissa palkinnot voivat olla sekä rahaa että tavaraa.

3.5 Iso-Britannia

Vuonna 2017 rahapelaamisen nettotuotot Isossa-Britanniassa olivat 13,8 miljardia puntaa (noin 15,5 miljardia euroa) ja lokakuusta 2017 syyskuuhun 2018 Ison-Britannian rahapelimarkkinoiden bruttotuotot (GGY = gross gambling yield) olivat 14,5 miljardia puntaa (noin 16,3 miljardia euroa).²⁵² Väkilukuun suhteutettuna rahapelaamiseen käytetään henkilöä kohden vuosittain noin 250 euroa.²⁵³ Eniten rahaa tuottavia rahapelejä Isossa-Britanniassa ovat verkkoympäristössä tarjottavat kasino-, vedonlyönti- ja bingopelit, kansallinen lotto ja kivijalkaympäristön vedonlyöntipelit.²⁵⁴

Isossa-Britanniassa on 8 788 vedonlyöntimyymälää, 583 bingolupaa ja 148 kasinoa. Rahapeliautomaatteja on yhteensä 183 813 kappaletta. Rahapelaaminen työllistää Isossa-Britanniassa suoraan 106 678 henkilöä.²⁵⁵

3.5.1 Järjestelmä

Isossa-Britanniassa on käytössä lisenssijärjestelmä. Kaikille eri pelityypeille tarvitaan oma lisenssi, vaikka niitä tarjoaisi sama pelijärjestäjä.²⁵⁶ Myös rahapelisivuston käyttämä tietokoneohjelmisto (gambling software) edellyttää Isossa-Britanniassa lisensoimista.^{257 258} Lisenssijärjestelmästä huolimatta Isossa-Britanniassa kan-

248 Spillemyndigheden (2019) Legal framework. <https://www.spillemyndigheden.dk/en/legal-framework#legal-framework> [viitattu 14.8.2019].

249 Spillemyndigheden (2019) Animated video guides about charity lotteries. <https://www.spillemyndigheden.dk/en/news/animated-video-guides-about-charity-lotteries> [viitattu 14.8.2019].

250 Spillemyndigheden (2019) Statistik for spilmarkedet i Power BI. <https://www.spillemyndigheden.dk/statistik/statistik-splmarkedet-i-power-bi> [viitattu 14.8.2019].

251 Spillemyndigheden (2019) Annual Report 2018. https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2019-05/SPM%20%C3%85rsberetning%202018_GB.pdf [viitattu 14.8.2019].

252 Gambling Commission (2019) Industry statistics 30.5.2019. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/news-action-and-statistics/Statistics-and-research/Statistics/Industry-statistics.aspx> [viitattu 18.6.2019].

253 The World Bank (2019) United Kingdom. <https://data.worldbank.org/country/united-kingdom?view=chart> [viitattu 7.10.2019].

254 Gambling Commission (2019) Industry statistics 30.5.2019. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/news-action-and-statistics/Statistics-and-research/Statistics/Industry-statistics.aspx> [viitattu 18.6.2019].

255 Gambling Commission (2018) Strategy 2018–2019. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/Strategy-2018-2021.pdf> [viitattu 17.6.2019].

256 Gambling Commission (2018) Industry statistics April 2016 to March 2018, updated to include October 2017 to September 2018. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/survey-data/Gambling-industry-statistics.pdf> [viitattu 18.6.2019].

257 Gambling Commission (2019) Fee calculator. <https://secure.gamblingcommission.gov.uk/publicfeecalc> [viitattu 20.6.2019].

258 Hörnle J, Littler A, Tyson G, Padumadasa E, Schmidt-Kessen M.J & Ibosiola D.M (2019) *Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channeling Demand Towards Controlled Offers*. <http://dx.doi.org/10.2873/253036> [viitattu 11.6.2019].

sallisia arpajaisia (National Lottery) saa järjestää erityislisenssillä vain National Lottery Camelot.²⁵⁹ Hyvän-tekeväisyysarpajaisia saa järjestää Camelotin lisäksi esimerkiksi paikalliset järjestöt. Vuonna 2016 Isossa-Britanniassa myönnettiin yli 500 hyväntekeväisyysarpajaislisenssiä.²⁶⁰ Aikavälillä lokakuusta 2017 syyskuuhun 2018 National Lottery tuotti 1,5 miljardia puntaa hyväntekeväisyyteen ja hyväntekeväisyysarpajaiset 314 miljoonaa puntaa.²⁶¹

Syyskuussa 2018 Isossa-Britanniassa Gambling Commissionin oli myöntänyt lisenssin yhteensä 2 757 operaattorille ja niistä 351 toimijaa operoi useammalla kuin yhdellä sektorilla. Rahapelilupia (gambling premises) oli 10 714 kappaletta ja Gambling Commissionista erillään toimivien lisenssiviranomaisten myöntämiä lisenssejä oli 52 292 kappaletta.²⁶² Lisenssin alla toimivia rahapeliyrityksiä verotetaan tilikauden bruttu-tuoton mukaan ja veroprosentti vaihtelee 15 prosentista 50 prosenttiin tuottojen suuruuden mukaan.^{263 264}

3.5.2 Sääntely ja valvonta

Isossa-Britanniassa rahapelaamista säätelevä laki on Gambling Act 2005, jonka keskeisimmiksi tehtäviksi on listattu:²⁶⁵

- rahapelaamiseen liittyvän rikollisuuden sekä ongelmien ehkäiseminen ja kitkeminen
- sen varmistaminen, että rahapelaamista toimeenpannaan avoimesti ja reilusti
- lapsien ja muiden haavoittuvien ryhmien suojaaminen rahapelihaitoilta tai rahapelaamiselle altistumiselta.

Isossa-Britanniassa kaikesta kaupallisen rahapelaamisen sääntelystä verkko- ja kivijalkaympäristöissä on vastuussa Gambling Commission, joka työllistää 350 ihmistä.²⁶⁶ Gambling Commission on itsenäinen julkinen organisaatio, jonka toimintaa rahoittaa kulttuuri-, media- ja urheiluministeriö (the Department for Culture, Media and Sport) rahapelitoiminnasta perityillä maksuilla. Gambling Commissionin toiminta määriteltiin vuonna 2005 Gambling Act:ssa.²⁶⁷ Gambling Commission sääntelee myös kansallisia arpajaisia vuoden 1993 arpajaislain perusteella. Sen tehtävänä on valvoa toimilupasääntöjen noudattamista ja ohjeistaa kaupallista rahapelaamista, huolehtia rahapelimarkkinoiden avoimuudesta, ehkäistä rikollista toimintaa peli-markkinoilla, suojata alaikäisiä ja peliongelmaisia sekä hoitaa lisenssien käsittelyä yhteistyössä lisenssiviranomaisten kanssa.^{268 269 270}

259 Gambling Commission (2019) How we regulate the gambling industry. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/about/Who-we-are-and-what-we-do/How-we-regulate-the-gambling-industry.aspx> [viitattu 17.6.2019].

260 Gambling Commission (2018) Strategy 2018–2019. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/Strategy-2018-2021.pdf> [viitattu 17.6.2019].

261 Gambling Commission (2018) Industry statistics April 2016 to March 2018, updated to include October 2017 to September 2018. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/survey-data/Gambling-industry-statistics.pdf> [viitattu 18.6.2019].

262 Ibid.

263 Gov.uk: Guidance: Excise Duty – Gambling Duty rates. 8.12.2017. Vierailtu 18.6.2019: <https://www.gov.uk/government/publications/rates-and-allowance-excise-duty-gambling-duty/excise-duty-gambling-duty-rates>

264 Government UK (2017) Excise Duty – Gambling Duty rates 8.12.2017. <https://www.gov.uk/guidance/gaming-duty> [viitattu 18.6.2019].

265 Gambling Act 2005. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents> [Vierailtu 17.9.2019].

266 Hörnle J, Littler A, Tyson G, Padumadasa E, Schmidt–Kessen M.J & Ibosiola D.M (2019) *Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channeling Demand Towards Controlled Offers*. <http://dx.doi.org/10.2873/253036> [viitattu 11.6.2019].

267 Gambling Act 2005. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents> [viitattu 20.8.2019].

268 Gambling Commission (2018). <http://www.gamblingcommission.gov.uk/home.aspx> [viitattu 31.7.2018].

269 Gambling Commission: What we do. Vierailtu 17.6.2019: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/about/Who-we-are-and-what-we-do/Who-we-are-and-what-we-do.aspx>.

270 Gambling Commission (2019) About us. <http://www.gamblingcommission.gov.uk/about/About-us.aspx> [viitattu 17.6.2019].

Edellä mainittujen tehtävien lisäksi Gambling Commission valvoo tarkasti pelikohtaisten teknisten standardien ja määrättyjen ominaisuuksien (esimerkiksi suurimman sallitun voiton ja suurimman sallitun panoksen) toteutumisia ja määrittelee kivijalkaympäristössä rahapeleille niiden sallitut sijainnit ja enimmäismäärät missäkin tilassa.²⁷¹

Gambling Commissionilla on käytössään tehokkaat sääntelykeinot ja lisenssiehtojen rikkomistapauksissa sillä on valtaa asettaa tuntuvia sakkoja eri peliyhtiöille. Gambling Commissionissa ollaankin sitä mieltä, että isot, julkiset ja läpinäkyvät sanktiot toimivat hyvänä pelotteena ja lähettävät selvän viestin kaikille Isossa-Britanniassa toimiville rahapeliyhtiöille.²⁷²

3.5.3 Blokkaukset

Isossa-Britanniassa ei käytetä verkkosivustojen blokkauksia tai maksutapojen estämisiä sääntelykeinoina.

Blokkauksia ei käytetä, sillä Isossa-Britanniassa rahapelisivustojen tietokoneohjelmistojen lisensoinnin on huomattu olevan tehokas regulaatiokeino. Lisensoinnin myötä sääntelijät voivat varmistua järjestelmien turvallisuudesta sekä teknisten standardien täyttymisestä. Lisenssi edellyttää kommunikaatiota tietokoneohjelmistojen tuottajien sekä rahapelisääntelijöiden välillä ja sääntelijät voivat tarvittaessa painostaa sellaisia lisenssinalaisia tietokoneohjelmistojen tuottajia, jotka tuottavat palveluitaan laittomille rahapelitoimijoille. Laittomille toimijoille ohjelmistojen tarjoaminen asettaa lisenssiluvat vaaraan, sillä yhteistyö luvatta Isossa-Britanniassa toimivien rahapeliyhtiöiden kanssa on kiellettyä.²⁷³

3.5.4 Rahapelityypit

Rahapelaamisella (gambling) tarkoitetaan Ison-Britannian rahapelilaissa palkinnosta pelaamista (gaming), vedonlyöntiä ja arpajaisiin osallistumista.²⁷⁴ Britanniassa rahapelaamista on luokiteltu kuuteen eri kategoriaan niiden järjestämistavan mukaan (ks. taulukko 11):²⁷⁵

271 Gambling Commission (2019) Gaming machine technical standards. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/for-gambling-businesses/Compliance/Sector-specific-compliance/Arcades-and-machines/Gaming-machine-technical-standards.aspx> [viitattu 20.6.2019].

272 Hörnle J, Littler A, Tyson G, Padumadasa E, Schmidt-Kessen M.J & Ibosiola D.M (2019) *Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channeling Demand Towards Controlled Offers*. <http://dx.doi.org/10.2873/253036> [viitattu 11.6.2019].

273 Ibid.

274 Gambling Act 2005. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents> [viitattu 14.8.2019].

275 Gambling Commission (2019) What is gambling? <https://www.gamblingcommission.gov.uk/for-the-public/What-is-gambling.aspx> [viitattu 14.8.2019].

Taulukko 11. Rahapelaamisen kategoriat Isossa-Britanniassa.

Kategoria	Kuvaus
Erilaiset pelisalit (arcades)	- aikuisille (K-18) tarkoitettut pelikeskukset (adult gaming centres, AGCs) ja koko perheen viihdekeskukset (licensed family entertainment centres, FECs)²⁷⁶, joille edellytetään lisenssiä Gambling Commissionilta - lisensoimattomat koko perheen viihdekeskukset (unlicensed family entertainment centres, UFECs), joille edellytetään kuitenkin lupa paikalliselta lisenssiviranomaiselta
Vedonlyönti (betting)	- kiinteäkertoiminen vedonlyönti - poolivedonlyönti - vedonlyönnin välittäjänä toimiminen - hajautettu vedonlyönti (rahoitusviranomaisen valvoma)
Bingo	edellyttää pääsääntöisesti Gambling Commissionin lisenssiä
Kasinopelit	- netissä tai kivijalassa - suuri valikoima erilaisia pelejä: onnenpelejä ja esim. pokeria
Lotto ja arpajaiset (lotteries)	- tuotot suunnattava yleishyödyllisiin tarkoituksiin - kolme eri tyyppiä: 1) yhteiskunnallinen raha-arpajaispeli edellyttää Gambling Commissionin lisenssiä ja on K-18, 2) National Lottery hyväksytään paikallisilla viranomaisilla ja on K-16 ja 3) pienemmät raha-arpajaispelit hyväksytään paikallisilla viranomaisilla eikä niissä ole ikärajaa
Rahapelikoneet (gaming machines)²⁷⁷	- peliautomaatit luokitellaan kahdeksaan eri kategoriaan niiden ominaisuuksien perusteella²⁷⁸ - hedelmäpelit ja muut pelikoneet pelihalleissa kategorisoidaan vielä erikseen niihin laitettavien panosten ja niistä saatavien voittojen mukaan - yleisimpiä pelejä erilaiset hedelmäpelit tai jackpot-pelit tai niiden yhdistelmät - kaikille peleille vaaditaan pelikohtaiset tarkat tekniset standardit - tiettyjen pelikoneiden tulee olla testattuja riippumattomassa testilaboratoriossa, jotta voidaan varmistua niiden teknisten standardien toteutumisesta - peleille on tarkkaan määriteltä niiden sallitut sijainnit sekä sallitut laitemäärät kussakin paikassa - korkeimmat panokset sekä suurimmat mahdolliset voitot ovat ennalta määrättyjä ja tarkkaan valvottuja - pelin valmistaja saa itse päättää palautusprosentit (Return To Player) ilman vähimmäisvaatimuksia, mutta niiden vähimmäiskeskiaivot on esitettävä laitteessa selvästi, palautusprosentin toteutuminen on tarkistettava joko valmistajalta tai riippumattomalta testilaboratoriolt

Rahapelilaissa on runsaasti erillissääntelyä eri pelityypeille.²⁷⁹ Rahapelejä ei siis säännellä yhtäläisesti, vaan sääntelyssä otetaan huomioon kunkin pelin erityispiirteet.

Britanniassa rahapelejä tarkastellaan niiden ominaisuuksien mukaan ja sen mukaan, kuinka ne kannustavat liialliseen pelaamiseen. ”Koviksi” luokiteltuja pelejä ovat kasinopelit, rahapeliautomaatit, hevosvedonlyönti ja raaputusarvat. Näille peleille ominaista on nopearytmisyys sekä mahdollisuus moneen samanaikaiseen peliin tai panokseen, panoksen koon määrittelyyn ja pelin jatkamiseen. Ne sisältävät myös ”läheltä piti”-voittotilanteita. Nämä kaikki lisäävät ongelmapelaamisen riskiä. ”Pehmeiksi” peleiksi tulkitaan puolestaan viikoittaiset raha-arpajaispelit ja jalkapalloveikkaus.²⁸⁰ Joillakin peleillä on sekä korkean että matalan intensiteetin piirteitä. Pelintarjoajan on mahdollista myös muuttaa pelin intensiteettiä eri ajankohtina²⁸¹

276 Näissä keskuksissa on erikseen K-18-tilat aikuisille.

277 Gambling Commission (2019) Gaming machine technical standards. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/for-gambling-businesses/Compliance/Sector-specific-compliance/Arcades-and-machines/Gaming-machine-technical-standards.aspx> [viitattu 14.8.2019].

278 Ibid.

279 Gambling Commission (2019) Gambling-related legislation. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/Footer/Gambling-related-legislation.aspx> [viitattu 14.8.2019].

280 Griffiths, M & Wood, R (2001) The psychology of lottery gambling. *Journal International Gambling Studies* 1 (1), 27–45

281 Sulkunen P, Babor T, Cisneros Örnberg J, Egerer M, Hellman M, Livingstone C, Marionneau V, Nikkinen J, Orford J, Room, R & Rossow I (2018) *Setting Limits – Gambling, Science and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Vuonna 2016 Isossa-Britanniassa useimmin pelatut pelit olivat kansallinen lotto (41 % pelasi), raaputusarvat (21 % pelasi) ja muut arpajaiset (14 % pelasi). Kansalliset lottopelit olivat suosituimpia kaikissa ikäryhmissä lukuun ottamatta 16–24 -vuotiaita, joilla puolestaan raaputusarvat olivat suosituimpia.²⁸²

Vuonna 2018 Gambling Commissionin tuloista 32 prosenttia tuli vedonlyönnistä, 27 prosenttia kasinoista ja 24 prosenttia peliautomaateista. Isossa-Britanniassa oli vuoden 2019 alussa 8 423 vedonlyöntitoimistoa, 152 kasinoa, 650 bingoa, 181 813 pelikonetta ja 1 639 lisensoitua pelihallia.²⁸³

3.6 Australia

H2 Gambling Capitalin arvion mukaan australialaiset ovat ylivoimaisesti kovimpia rahapelaajia koko maailmassa.²⁸⁴ Vuosien 2016–2017 aikana yli 18-vuotiaat australialaiset hävisivät vuodessa rahapeleihin 23,7 miljardia Australian dollaria (noin 14,6 miljardia euroa), keskimäärin 1 251,40 Australian dollaria henkilöä kohden eli noin 767,50 euroa. Australiassa pidetään tärkeänä, että rahapelaamisesta tulevia tuottoja ei korvamerkitä ”hyviin tarkoituksiin”, vaan ne tulee laittaa valtion budjettiin, jotta riippuvuutta rahapelituotoista ei pääsisi syntymään esim. urheilun, lasten hyvinvoinnista vastaavien organisaatioiden, päihde- ja mielenterveyspalveluiden yms. tuottajille.²⁸⁵ Australiassa rahapelaamisesta on kerätty kattavaa dataa osavaltioittain ja territorioittain vuodesta 1991 alkaen.²⁸⁶

3.6.1 Järjestelmä

Australiassa on käytössä lisenssipohjainen rahapelijärjestelmä.

Osavaltioiden ja territorioiden hallinnot (state governments) saavat osuutensa rahapelituotoista verotuksen sekä erilaisten sakkojen ja lisenssimaksujen kautta^{287 288}. Vuosina 2016–2017 osavaltiot ja territoriot saivat rahapelaamisesta tuottoja yhteensä lähes 6 miljardia Australian dollaria, keskimäärin 24 prosenttia osavaltio- tai territoriokohtaisista pelikatteista. Osavaltioiden ja territorioiden saamat osuudet vaihtelivat kuitenkin varsin suuresti: Northern Territoryn neljästä prosentista South Australian 33 prosenttiin (ks. taulukko 5). Koska Australiassa osavaltiot ja territoriot ovat niin voimakkaassa riippuvuussuhteessa rahapelaamiseen, Australiassa on pyritty hillitsemään rahapelituottojen kasvattamista.²⁸⁹

282 Conolly, A, Davies, B, Fuller, E, Heinze, N & Wardl, H (2018) Gambling behaviour in Great Britain in 2016. Evidence from England, Scotland and Wales. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/survey-data/Gambling-behaviour-in-Great-Britain-2016.pdf> [viitattu 17.9.2019].

283 Gambling Commission (2019) Annual Report and Accounts 2018–19. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/Annual-Report1819.pdf> [viitattu 14.8.2019].

284 The Economist (2017) *The World's biggest gamblers – Australia was the first country to deregulate gambling, and it shows*. 2.9.2017. <https://www.economist.com/graphic-detail/2017/02/09/the-worlds-biggest-gamblers> [viitattu 26.6.2019].

285 Rintoul A (2019) Modernising harm prevention for gambling in Australia: International lessons for public health policy and improved regulation of gambling. Churchill Fellowship 2018. https://www.churchilltrust.com.au/media/fellows/Rintoul_A_2018_public_health_policy_and_improved_regulation_of_gambling.pdf [viitattu 2.10.2019].

286 Queensland Government Statistician's Office (2018) *Australian Gambling Statistics 34th edition, Summary tables*. The State of Queensland (Queensland Treasury). <http://www.qgso.qld.gov.au/products/reports/aus-gambling-stats/aus-gambling-stats-34th-edn.pdf> [viitattu 25.6.2019].

287 Ibid.

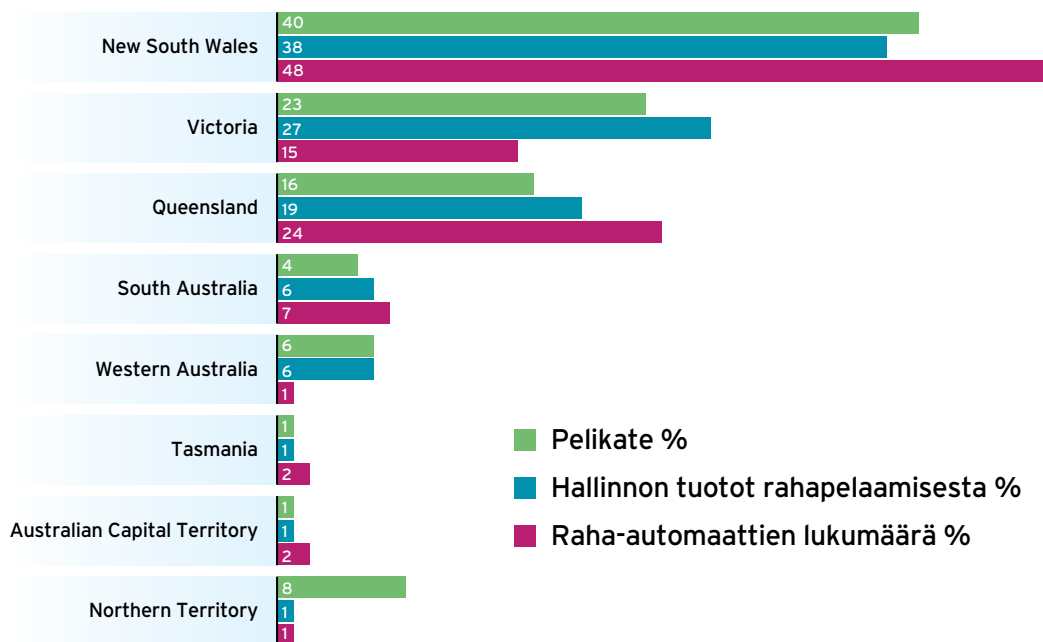
288 Sulkunen P, Babor T, Cisneros Örnberg J, Egerer M, Hellman M, Livingstone C, Marionneau V, Nikkinen J, Orford J, Room, R & Rossow I (2018). *Setting Limits – Gambling, Science and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

289 Queensland Government Statistician's Office (2018) *Australian Gambling Statistics 34th edition, Summary tables*. The State of Queensland (Queensland Treasury), s. 65–496. <http://www.qgso.qld.gov.au/products/reports/aus-gambling-stats/aus-gambling-stats-34th-edn-state-tables.pdf> [viitattu 25.6.2019].

Taulukko 12. Osavaltioiden ja territorioiden saama prosentuaalinen osuus alueensa rahapelikatteesta vuosien 2016–2017 aikana.

New South Wales (NSW)	Victoria (VIC)	Queensland (QLD)	South Australia (SA)	Western Australia (WA)	Tasmania (TAS)	Australian Capital Territory (ACT)	Northern Territory (NT)
23 %	30 %	30 %	33 %	27 %	25 %	21 %	4 %

Kuva 3 havainnollistaa Australian rahapelihäviöiden, osavaltioiden ja territorioiden hallintojen saamien rahapeliteottojen sekä raha-automaattien kokonaismäärän jakautumista osavaltioiden ja territorioiden välillä.



Kuva 3. Pelikatteen (23,7 mrd. AUD), osavaltioiden ja territorioiden hallintojen saamien rahapeliteottojen (5,9 mrd. AUD) sekä rahapeliautomaattien kokonaismäärän (196 177 kpl) jakautuminen (%) Australian osavaltioissa ja territorioissa vuosina 2016–2017. ²⁹⁰

Kuvasta 3 käy ilmi, että osavaltioiden ja territorioiden hallintojen saamien taloudellisten tuottojen suhteellinen osuus myötäilee kyseisen osavaltion ja territorion tuottamaa suhteellista osuutta kokonaispelikatteesta lukuun ottamatta Northern Territorya, jonka hallinto hyötyy prosentuaalisesti ylivoimaisesti vähiten pelaajien häviämistä summista (ks. taulukko 5). Tasmaniassa ja ACT:ssa hallinnot saavat prosentuaalisesti tuntuvan osuuden alueidensa pelikatteista, mutta pelikatteiden ollessa pieniä, myös hallintojen taloudellinen hyötyminen rahapelaamisesta jää varsin vähäiseksi.

Sen sijaan New South Walesissa rahapelaamiseen hävitään sekä suhteellisesti että konkreettisesti ylivoimaisesti eniten: New South Wales tuottaa 40,2 prosenttia koko Australian kokonaispelikatteesta. Lisäksi New South Walesin hallinnolle rahapelaamisesta kertyvät tuotot (yli 2,2 mrd. AUD) kattavat peräti 38 prosenttia kaikkien Australian osavaltioiden ja territorioiden hallintojen rahapelaamisesta saamista tuotoista. New South Walesissa on myös ylivoimaisesti eniten raha-automaatteja suhteessa muuhun Australiaan.

²⁹⁰ Queensland Government Statistician's Office (2018) *Australian Gambling Statistics 34th edition, Summary tables*. The State of Queensland (Queensland Treasury), s. 65–496. <http://www.qgso.qld.gov.au/products/reports/aus-gambling-stats/aus-gambling-stats-34th-edn-state-tables.pdf> NSW: s. 57–69, Tables NSW 51, 57, 61; VIC: s. 120–130, Tables VIC 51, 57, 61; QLD: s. 181–191 Tables QLD 51,57,61; SA: s. 242–252 Tables SA 51,57,61; WA: s. 303–313 Tables WA 51, 57, 61; TAS: s. 364–374 Tables TAS 51,57,61; ACT: s. 425–435 Tables ACT 51, 57,61; NT: s. 486–496 Tables NT 51,57,61. [viitattu 25.6.2019].

3.6.2 Sääntely ja valvonta

Australiassa rahapelaamista ohjasi aiemmin valtion omistama organisaatio *Totalisator Agency Boards*, mutta pelaamista on vähitellen yksityistetty ja sääntelyä purettu.²⁹¹ Australiassa ei ole käytössä yhtä koko liittovaltion kattavaa rahapelisääntelyelintä tai rahapelilakia. Tosin joitakin rahapelaamiseen liittyviä koko liittovaltion kattavia lakeja voidaan säätää esimerkiksi Australian Communications and Media Authority Act 2005 (ACMA) nojalla sekä Interactive Gambling Act 2001 (IGA) nojalla.^{292 293}

Jokaisella kahdeksalla osavalttiolla ja territorioilla on omat rahapelipoliittiset sääntelyelimensä sekä lakinsa^{294 295 296}.

Useissa Australian osavaltioissa ja territorioissa alkoholin ja rahapelien sääntelemineen kuuluu saman organisaation alaisuuteen.²⁹⁷ Rahapelien parissa työskenteleviltä edellytetään koulutusta, jossa käydään tarkasti läpi erilaisia rahapelaamiseen liittyviä vastuullisuusasioita.^{298 299 300} Eri osavaltioiden ja territorioiden sääntelyelimillä on tarvittaessa mahdollisuus asettaa tehokkaita taloudellisia sanktioita rahapelilakien rikkomisesta. Esimerkiksi vuonna 2018 Victoriassa rahapelisääntelijät asettivat 300 000 AUD suuruisen sakon raha-automaatteja tarjonneelle yritykselle, joka salli laitteissaan lainvastaisesti ainoastaan minimi- ja maksimipanos-tukset.³⁰¹

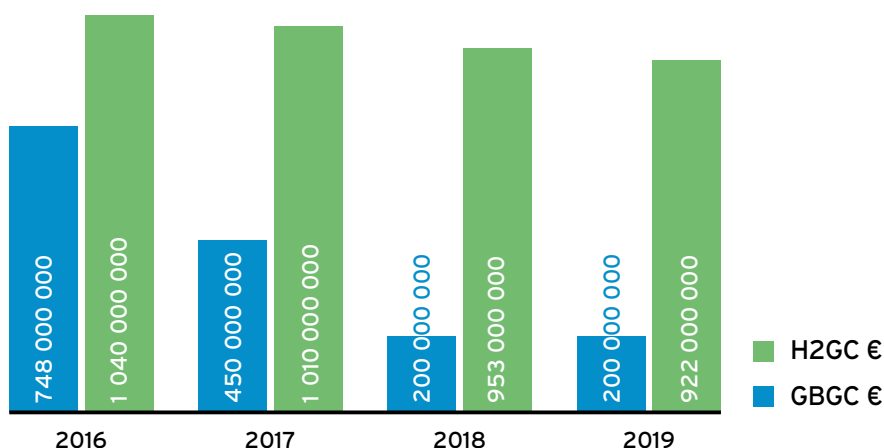
Nettikasinot ovat australialaisille kiellettyä vuonna 2001 voimaan astuneen Commonwealth Interactive Gambling Act 2001 (IGA) nojalla. Laki kieltää myös näiden pelien mainonnan. Muiden nettirahapelimuotojen tarjoaminen edellyttää tietyn osavaltion tai territorion myöntämää lisenssiä. Internetpelaaminen on kokonaan laillista ainoastaan NT:ssä, ja sitä saavat tehdä vain ulkomaalaiset turistit ja vierailijat.³⁰² Australiassa peräänkuulutetaan yhtenäisen kansallisen rahapelistrategian muodostamista, jota pidetään tärkeänä erityisesti verkkoympäristön rahapelaamisen sääntelyssä³⁰³.

-
- 291 Sulkunen P, Babor T, Cisneros Örnberg J, Egerer M, Hellman M, Livingstone C, Marionneau V, Nikkinen J, Orford J, Room R & Rossow I (2018).
- 292 Australian Government (2019) Department of Social Services. Communities and Vulnerable People. Gambling 1.4.2019. <https://www.dss.gov.au/communities-and-vulnerable-people/programmes-services/gambling> [viitattu 25.6.2019].
- 293 Hoskins J & Zaba M (2018) Gambling Laws and Regulations: Australia: Gambling 2019. Senet Legal. ICLG 20.11.2018. <https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/australia> [viitattu 25.6.2019].
- 294 Australian Government (2019) Australian Institute of Family Studies: Australian Gambling Research Centre: Policy and regulation. <https://aifs.gov.au/agrc/resources/policy-and-regulation> [viitattu 26.6.2019].
- 295 Hoskins J & Zaba M (2018) Gambling Laws and Regulations: Australia: Gambling 2019. Senet Legal. ICLG 20.11.2018. <https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/australia> [viitattu 25.6.2019].
- 296 Queensland Government Statistician's Office. (2018). *Australian Gambling Statistics 34th edition, Summary tables*. The State of Queensland (Queensland Treasury). <http://www.qgso.qld.gov.au/products/reports/aus-gambling-stats/aus-gambling-stats-34th-edn.pdf> [viitattu 25.6.2019].
- 297 Ks. esim. Victorian Commission for Gambling and Liquor Regulation (2019) About us. <https://www.vcglr.vic.gov.au/about-us> [viitattu 25.6.2019].
- 298 Victorian Commission for Gambling and Liquor Regulation (2019) Operating a gaming venue. <https://www.vcglr.vic.gov.au/gambling/gaming-venue-operator/apply-new-licence-permit-or-registration/things-consider-applying/operating-gaming-venue> [viitattu 25.6.2019].
- 299 ACT Government (2019) Gambling & Racing Commission: Casino. <https://www.gamblingandracing.act.gov.au/industry/casino> [viitattu 25.6.2019].
- 300 ACT Government (2019) Gambling & Racing Commission: Education & training. <https://www.gamblingandracing.act.gov.au/industry/education-training> [viitattu 25.6.2019].
- 301 The Guardian (2018) Crown casino fined \$300 000 in Victoria for poker machine tampering. 27.4.2018. <https://www.theguardian.com/australia-news/2018/apr/27/crown-casino-fined-300000-in-victoria-for-poker-machine-tampering> [viitattu 25.6.2019].
- 302 Queensland Government Statistician's Office (2018) *Australian Gambling Statistics 34th edition*. The State of Queensland (Queensland Treasury). <https://www.qgso.qld.gov.au/issues/2646/australian-gambling-statistics-34th-edn-1991-92-2016-17.pdf> [viitattu 7.10.2019].
- 303 Rintoul A (2019) Modernising harm prevention for gambling in Australia: International lessons for public health policy and improved regulation of gambling. Churchill Fellowship 2018. https://www.churchilltrust.com.au/media/fellows/Rintoul_A_2018_public_health_policy_and_improved_regulation_of_gambling.pdf [viitattu 2.10.2019].

3.6.3 Laittomaan nettipelaamiseen puuttuminen

Australia arvioi ulkomaisen online-rahapelimarkkinan kokoa maksullisten H2GC:n sekä Global Betting and Gaming Consultants (myöhemmin tekstissä GBGC) -yritysten arvioiden avulla. Markkinan koon arvioiminen todetaan lähtökohtaisesti olevan vaikeaa, sillä se vaatisi tuhansien sivustojen, operaattoreiden sekä lainkäyttöalueiden huomioimista.

Kuva 4 havainnollistaa, että kahden edellä mainitun yrityksen esittämät arviot luvattoman markkinan koosta vaihtelevat erittäin suuresti etenkin vuodesta 2017 eteenpäin: H2GC arvioi luvattoman markkinan olevan huomattavasti suurempi kuin GBGC. Molempien yritysten arvioista käy kuitenkin ilmi laittoman rahapelimarkkinan koon laskeva trendi Australiassa vuosina 2016–2019.



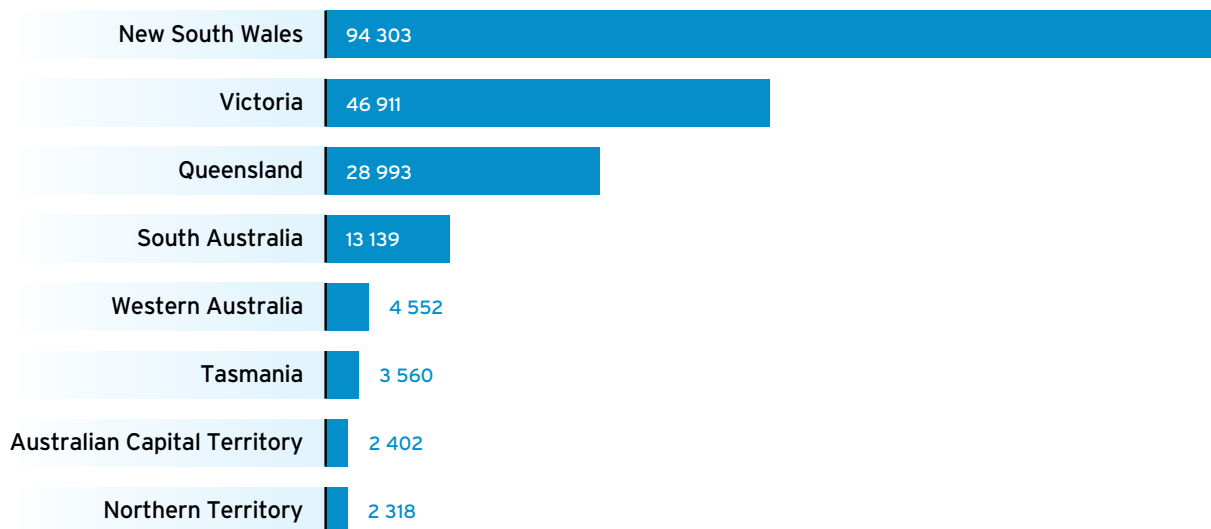
Kuva 4. Konsulttiyritysten arviot sekä ennusteet ulkomaisen rahapelimarkkinan koosta (€) Australiassa vuosina 2016–2019.³⁰⁴ Summat muunneltu euroiksi 26.6.2019 kurssin perusteella.

Kuten aiemmin kävi ilmi, osavaltio- tai territoriokohtaisesta sääntelystä huolimatta IGA (Interactive Gambling Act 2001) sekä ACMA (Australian Communications and Media Authority Act 2005) toimivat liittovaltiolisella tasolla. Vuonna 2017 IGA:ta vahvistettiin, jotta ulkomaisia luvattomia rahapeliyrityksiä voitaisiin säännellä paremmin. Lakimuutos toi ACMA:lle laajennettuja valtuuksia, kuten oikeuksia sekä työkaluja säännellä laittomien rahapeliyhtiöiden mainontaa. Lisäksi ACMA:lle asetettiin tehtävä lisätä ihmisten tietoisuutta rahapelilaeista tavoitteena minimoida ulkomaille pelaamista ja sen tukemista Australiassa. Lakimuutoksen myötä Australiaan perustettiin *Interactive Gambling Taskforce*, jonka tehtävä on kouluttaa ja osallistaa ihmisiä sekä käyttää voimakeinoja lisensoimattomien online-rahapeliyritysten toiminnan estämiseksi.

Tahallinen rahapelilain (IGA) rikkomisen voi johtaa rangaistuksiin sekä yrityksille (korkeintaan AUD 7,9 milj./päivä) että australialaisille yhteistyökumppaneille (affiliates). ACMA kontaktoi ulkomaisia rahapeli-sääntelijöitä (mm. Gambling Commissionia Isossa-Britanniassa), jotka tiedottavat omille lisenssin alaisille toimijoilleen online-kasinoiden laittomuudesta Australiassa. Syyskuussa 2018 ACMA löysi yhteensä 38 laitonta rahapelijärjestäjää, joista se sai raporttinsa mukaan 68 prosenttia toimimaan IGA:n mukaisesti. ACMA kontaktoi myös tietokoneohjelmistojen tuottajia sekä maksupalvelujen tuottajia oman raportointinsa mukaan hyvällä menestyksellä, sillä esimerkiksi useat maksupalvelujen tuottajat ovat lopettaneet australialaisten rahapelaamiseen käyttämien maksujen käsittelyn ulkomaisille toimijoille.

Vuoden 2017 rahapelilain muutoksen tärkeimmän annin katsotaan olevan ulkomaille pelaamisen selkiyttäminen ”harmaasta alueesta” laittomaksi toiminnaksi sekä aktiivisen sääntelijän ja tehokkaiden sääntely-

³⁰⁴ Australian Government (2018) Australian Communications and Media Authority ACMA: Disrupting illegal offshore gambling: 12-month report into the ACMA's actions under the Interactive Gambling Act 2001. 10/2018. https://www.acma.gov.au/-/media/Interactive-Gambling-Taskforce/Report/pdf/IGA-12-month-report_FINAL-pdf?la=en [viitattu 25.6.2019].



Kuva 5. Raha-automaattien määrät osavaltioittain/territorioittain.*

*Raha-automaattien määrässä ei ole huomioitu kasinoilla olevia raha-automaatteja lukuun ottamatta WA:a, jossa kasinot ovat ainoa sallittu paikka raha-automaateille. Raha-automaattien määrien osuudet perustuvat muissa osavaltioissa klubeille ja hotelleihin sijoitettuihin raha-automaatteihin.³¹⁵

315 Queensland Government Statistician's Office (2018) *Australian Gambling Statistics 34th edition, Explanatory Notes*. The State of Queensland (Queensland Treasury). <http://www.qgso.qld.gov.au/products/reports/aus-gambling-stats/aus-gambling-stats-34th-edn-explanatory-notes.pdf> [viitattu 27.6.2019].

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Suomessa rahapelaaminen on järjestetty monopolijärjestelmällä, joka tänä päivänä on varsin harvinainen. Suomen lähimaista Norjassa on edelleen monopoli rahapelaamisen järjestämisessä. Tanska ja Ruotsi ovat 2010-luvulla siirtyneet monopolijärjestelmästä lisenssijärjestelmään, jossa tietyt onnenpelit on kuitenkin jätetty valtiollisen monopolin alaisuuteen.

Euroopan unionissa rahapelimonopoli on sallittu silloin, kun se on jäsenvaltion kannalta paras ratkaisu yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja kansanterveyden turvaamisen lisäksi rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisyssä. Lisäksi EU-oikeus vaatii rahapelimonopolin järjestämiseltä johdonmukaista, järjestelmällistä, tiukkaa ja tehokasta viranomaisvalvontaa, jonka tulee seurata monopoliaseman oikeutuksen toteutumista dynaamisesti. Suomessa rahapelituottoja käytetään moniin tarkoituksiin ja niiden avulla voidaan tuottaa kansalaisille monin tavoin hyvinvointia. EU-tuomioistuimen näkemys rahapelituotoista on kuitenkin yksiselitteinen: monopolijärjestelmässä rahapeliin toimeenpanemisesta syntyvä tuotto on vain sen hyödyllinen liitännäisseuraus ja rahapelihaittojen ehkäisyn ja tehokkaan sääntelyn on oltava etusijalla.

Rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen näkökulmasta olisi olennaista, että Suomessa kuluttajille tuotaisiin läpinäkyvästi esille joidenkin pelityyppien riski liialliseen ja hallitsemattomaan pelaamiseen. Rahapeliongelmien ja rahapeliriippuvuuteen kaiken kaikkiaan on syytä suhtautua vakavasti. Esimerkiksi Ruotsissa rahapeliriippuvuus on vuoden 2018 alusta lähtien rinnastettu sosiaalipalvelulaissa alkoholi- ja huumeriippuvuuteen. Rahapelaamisen ongelmat näyttäivät liittyvän erityisesti tiettyihin pelityyppeihin, sillä toisissa rahapeleissä haittapotentiaalia on enemmän kuin toisissa. Haitallisiksi tiedettyjen rahapeliin saatavuutta rajoitetaan ja pelityyppejä tarkastellaan pelihaittojen näkökulmasta monessa maassa, kuten esimerkiksi Tanskassa. Isossa-Britanniassa eri pelityyppien arvioidaan vaativan erillissääntelyä juuri niiden aiheuttaman haittariskin takia. Ihmisten pelikäyttäytymisen sekä rahapelikulutuksen läpinäkyvä, yksityiskohtainen ja yhteismitallinen raportointi tuo yleiseen tietoisuuteen rahapelikulutuksen jakautumisen pelityypeittäin sekä valottaa ongelmallisen rahapelaamisen luonnetta ja mittakaavaa. Tätä tietoa tarvitaan pelihaittojen tehokkaaseen ja menestykselliseen ehkäisyyn. Ainakin Tanskan ja Ruotsin kokemukset antavat tästä vahvaa näyttöä. Tällaisen tutkimustiedon avulla voidaan myös arvioida sitä, miten rahapelimarkkinoiden ja -politiikan muutoksilla voidaan vaikuttaa pelikäyttäytymiseen ja varsinkin ongelmallisen pelaamisen vähentämiseen.

Rahapelimonopolin ylläpitäminen edellyttää Euroopan unionin lainsäädännön mukaan toimivaa viranomaisvalvontaa. Selvityksessämme nousi esiin kaksi keskeistä asiaa, joissa Suomen rahapelisääntely erottui merkittävästi verrokkimaista. Ensinnäkin Suomessa rahapeliin sääntelystä on muista maista poiketen vastuussa yhden toimielimen sijasta monta eri tahoa osittain päällekkäisillä tehtävillä (ks. liite 2). Useiden toimijoiden kentässä sääntelyelinten keskinäinen hierarkia esimerkiksi vastuun kantamisesta jää monelta osin epäselväksi. Esimerkiksi sisäministeriön alaiselle Poliisihallitukselle kuuluu rahapeliin toimeenpanemisen valtakunnallinen valvonta, mutta toiselle sisäministeriön alaiselle toimielimelle, Rahapeliäsioiden neuvottelukunnalle, puolestaan kuuluu rahapeliin toimeenpanemisen valvonnan seuranta sekä arviointi. Neuvottelukunta näyttää olevan hierarkkisesti Poliisihallituksen yläpuolella. Lisäksi Veikkaus Oy:n hallinto-neuvoston tehtäviin kuuluu muun muassa sen valvominen, että yhtiö harjoittaa rahapelitoimintaa vastuullisesti. Hallintoneuvoston päätös vaikuttaa olevan yleispätevä esimerkiksi rahapeliyhtiön vastuullisuustoimien arvioinnissa. Suomen rahapelijärjestelmän valvontaan tarvittaisiin nykyisen monen toimijan kentässä raportissa esitettyjen ulkomaisten esimerkkien mukaisesti selkeyttä ja tehokkuutta.

Toinen Suomen muista verrokkimaista erottanut rahapelisääntelyn erityispiirre on rahapelituottojen edunsaajien osallistuminen rahapelaamisen sääntelyyn. Kansainvälisesti tarkasteltuna ei ole poikkeuksellista, että rahapelituotoista suoraan hyötyvät tahot ovat mukana päättämässä rahapelitoiminnan tuotoista jaettavista avustuksista. Suomessa rahapelituottojen edunsaajat ovat kuitenkin päättämässä keskeisistä rahapelipoliittisista linjauksista, koska heitä on edustettuna sisäministeriön alaisessa Rahapeliäsioiden neuvottelukunnassa sekä Veikkaus Oy:n hallintoneuvostossa. EU-tuomioistuin on korostanut tehokkaan viranomaisvalvonnan merkityksen olevan keskeistä myös mahdollisten eturistiriitatilanteiden tunnistamisessa, joissa esimerkiksi

julkisilla elimillä ja hyväntekeväisyysjärjestöillä voi olla yhtäaikaiset pyrkimykset sekä pelituottojen kasvatamiseen että pelimahdollisuuksien vähentämiseen.³¹⁶ Eturistiriitainen asema voi olla esteenä todellisesti toimivalle, puolueettomalle ja tehokkaalle viranomaisvalvonnalle. Rahapeliteottojen ohjaaminen suoraan valtion budjettiin voi olla yksi tehokas ratkaisu tilanteessa, jossa rajoittavan politiikan oikeutuksen edellytyksenä olevista syistä on vaarana tulla toissijaisia tuottoihin nähden.

Vaikka Suomessa onkin monopolijärjestelmä, suomalaisten on mahdollista pelata rahapelejä ulkomaisten peliyhtyritysten nettisivustoilla. Jotta rahapelaaminen olisi aidossa monopoliympäristössä, tulee esille kysymys mahdollisesta tarpeesta rajoittaa ulkomaille pelaamista. Tätä varten on tärkeää selvittää, missä määrin kotimaan rahapelaamisesta siirrytään ulkomaisiin nettipeleihin ja voidaanko tähän tehokkaasti puuttua voimassa olevan sääntelyn ja esimerkiksi kanavoinnin keinoin. Jos pysytään monopolijärjestelmässä, on Suomessa kenties tarpeen harkita mahdollisuuksia blokata ulkomaille suuntautuvaa rahapelaamista ja selvittää seikka-peräisesti eri blokkausvaihtoehtojen tehokkuutta, vaikuttavuutta ja kannattavuutta. Tanskassa ja Ruotsissa ulkomaisen pelaamisen lisääntymiseen vastattiin siirtymällä lisensijärjestelmään, jolloin aiemmin luvatta toimineet peliyhtiöt tai ainakin suuri osa niistä saatiin tiukan kansallisen rahapelisääntelyn piiriin. Näissä maissa lisensijärjestelmään siirtymisen jälkeen valtion entiset monopoliyhtiöt kilpailevat pelaajista muiden rahapelitarjoajien kanssa samoin säännöin. Tietyissä peleissä yksinoikeudet on kuitenkin säilytetty. Tanskassa ja Ruotsissa sääntely toimii keskitetysti ja sääntelijät omaavat tehokkaat keinot maassaan toimivien rahapeliyhtiöiden lainmukaisen toiminnan varmistamiseksi. Rahapelisääntelyn tehostamisen ja keskittämisen tulisi olla Suomessa ensisijainen toimenpide, sillä sen avulla voidaan vaikuttaa ihmisten rahapelaamiseen ja etenkin rahapelihaittojen ennaltaehkäisyyn. Vasta kun sääntely on kunnossa, voidaan tarkastella, ilmeneekö Suomessa todellista tarvetta järjestelmän muuttamiselle.

316 Ks. esim. Miettinen S & Raitio J (2019) Rahapelejä koskeva EU-oikeudellinen selvitys. (1.2.2019). Liite Sisäministeriön rahapelilainsäädäntöä koskevassa esiselvityksessä: Rydman E & Tukka J (2019): Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys. Sisäministeriön julkaisuja 2019:25 (29.5.019). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-266-1> [viitattu 26.8.2019].

5 LIITTEET

Liite 1

	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska	Iso-Britannia	Australia
Luvallisen pelimarkkinan koko (pelikate)	1,8 miljardia euroa (2018)	n. 2,2 miljardia euroa (2018)	n. 1,1 miljardia euroa (2018)	n. 1,3 miljardia euroa (2018)	n. 16,3 miljardia euroa (10/2017–9/2018)	n. 14,6 miljardia euroa (2016–2017)
Rahapelikultus (väkilukuun suhteutettu)	n. 320 euroa	n. 215 euroa	n. 200 euroa	n. 200 euroa	n. 250 euroa	n. 770 euroa
Järjestelmä	Monopoli	Lisenssi	Monopoli	Lisenssi	Lisenssi	Lisenssi
Sääntelystä vastuussa	(Eduskunta), valtioneuvosto, valtioneuvoston kanslia, sisäministeriö, Poliisihallitus, Rahapeliäsioiden neuvottelukunta, sosiaali- ja terveysministeriö, STEA, rahapeliä toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä, Veikkaus Oy:n hallintoneuvosto, Veikkaus Oy:n eettinen neuvosto	Spelinspektio-nen	Lotteri- og stiftelsestilsynet	Spillemyndighe-den	Gambling Commission	Jokainen osavaltio ja territorio vastuussa rahapeliä sääntelystä omalla alueellaan. IGA ja ACMA toimivat liittovaltiollisella tasolla.
Blokkaus	Ei käytössä, selvityksen alla	Ei käytä IP-blokkauksia. Oma lailliset edellytykset rahansiirtojen estoon ja häirintään.	IP-blokkaukset ei käytössä, mutta selvityksen alla. Rahansiirtojen estot ja häirintä käytössä.	DNS-blokkaukset käytössä. Oma lailliset edellytykset rahansiirtojen estoon ja häirintään, mutta ei käytä.	Ei käytössä.	Ei käytössä, selvityksen alla.

Liite 2

