

Kansallinen rahapelisääntely risteyskohdassa

Rahapelaamista koskevan rikoslainsäädännön kehitysnäkökulmia 1990-luvulta tähän päivään

OT00BD87 Rikollisuus, kontrolli ja valta
Tutkielma

Laatija:
Miki Lappi

4.8.2025

Tutkielma

Oppiaine: Rikollisuus, kontrolli ja valta

Tekijä: Miki Lappi

Otsikko: Kansallinen rahapelisääntely risteyskohdassa: Rahapelaamista koskevan rikoslainsäädännön kehitysnäkökulmia 1990-luvulta tähän päivään

Ohjaaja(t): Anne Alvesalo-Kuusi

Sivumäärä: 42 sivua

Päivämäärä: 4.8.2025

Tutkielma tarkastelee rahapelaamista koskevan rikoslainsäädännön kehitystä Suomessa vuosina 1990-luvulta lähtien sekä sääntelyyn liittyviä perusteluteemoja. Rahapelaaminen on ollut pitkään valtion säätelemää ja valvottua toimintaa, jota on harjoitettu yksinoikeusjärjestelmän puitteissa. Viime vuosina järjestelmä on kohdannut haasteita teknologisen kehityksen, kansainvälisen kilpailun ja digitaalisten pelialustojen myötä. Tutkielmassa analysoidaan, millaisia tavoitteita lainsäätäjät on esittänyt rahapelien sääntelylle ja miten nämä tavoitteet heijastavat laajempia yhteiskunnallisia arvoja.

Tutkimus on oikeussosiologinen ja empiirinen, ja se hyödyntää laadullista temaattista analyysia viidestä hallituksen esityksestä. Analyysin perusteella sääntelyä ohjaavat kuusi keskeistä perusteluteemaa: kansainvälinen kilpailu, rikostorjunta ja valvonta, pelihaittojen ehkäisy, valtion rahoittaminen, teknologinen kehitys ja oikeudenmukaisuus. Tutkielma osoittaa, että sääntelyn perustelutematikka on monimuotoista ja paikoin ristiriitaista, erityisesti pelihaittojen ehkäisyn ja taloudellisten tavoitteiden välillä.

Lisäksi tutkielmassa arvioidaan vuoden 2025 hallituksen esitystä rahapelijärjestelmän uudistamisesta ja sen yhteensopivuutta aiempien sääntelyperiaatteiden kanssa. Tutkimus nostaa esiin tarpeen vahvistaa sääntelyn eettistä ja sosiaalista perustaa sekä tarkastella kriittisesti kansallisen toimijan roolia pelihaittojen torjunnassa.

Avainsanat: rahapelaaminen, rikoslainsäädäntö, perusteluteemat, sääntelyteemat, pelihaitat, oikeussosiologia

Contents

Lähteet	V
Liitteet	VIII
1 Johdanto	1
2 Rahapelaamisen rikosoikeudellinen sääntely Suomessa	5
2.1 Rahapelaamisen sääntely ja rahapeleihin liittyvät rikokset	5
2.2 Rahapelaamisen sääntelyn keskeiset uudistukset 1990-luvulta 2020-luvulle ..	7
2.2.1 Pelikasinotoiminnan salliminen.....	7
2.2.2 Rikoslain kokonaisuudistus ja uhkapeliin osallistumisen dekriminisointi.....	8
2.2.3 Rahapelirikos	8
2.2.4 Vakiinutettu rahapelien yksinoikeusjärjestelmä.....	9
2.2.5 Veikkauksen monopoli.....	10
2.3 Valtion monopolista	10
2.4 Hallituksen esitys uudesta rahapelilaista	12
2.4.1 Kilpailun avaaminen luvanvaraiselle toiminnalle	12
2.4.2 Uudistukseen kohdistunut kritiikki.....	12
3 Ajatuspohja	14
3.1 Jälkipoliittinen rahapelilainsäädäntö	14
3.2 Rahapelaamisen liberalisaatio	15
3.3 Kanavointi ja ”padon malli”	16
4 Temaattisen analyysin aineistot ja menetelmät	18
4.1 Tutkimuskysymys	18
4.2 Tutkimusmenetelmä	19
4.3 Tutkimusetiikka ja luotettavuus	21
4.4 Tutkimusaineisto ja analyysi	22
4.4.1 Tutkimusaineisto ja analyysiyksikkö	22
4.4.2 Aineiston koodaus	23
4.4.3 Aineiston teemoittelu	24
5 Tutkimustulosten tarkastelu	26
5.1 Kansainvälinen kilpailu	26
5.2 Rikostorjunta ja valvonta	28

5.3 Pelihaittojen ehkäisy.....	31
5.4 Valtion rahoittaminen.....	33
5.5 Teknologinen kehitys.....	34
5.6 Oikeudenmukaisuus	35
6 Keskustelu ja johtopäätökset	37
6.1 Tehokkuuden ja haittojen ehkäisemisen jännite.....	37
6.2 Lainvastaisen toiminnan syyttäminen haitoista	38
6.3 Johtopäätökset.....	40
Liite 1. Aineiston analyysin esimerkit.....	43
Taulukko 1. Esimerkki aineiston koodauksesta.....	43
Taulukko 2. Esimerkki aineiston ryhmittelystä teemoihin	44

Lähteet

Kirjallisuus

- Gardner, John, The Negligence Standard: Political Not Metaphysical. *Modern Law Review* 80(1) 2017, s. 1–21.
- Alvesalo, Anne; Ervasti, Kaijus; Oikeus yhteiskunnassa - näkökulmia oikeussosiologiaan. Edita Prima Oy, Helsinki 2006
- Braun, Virginia; Clarke, Victoria; Thematic analysis: a practical guide, Thousand Oaks: SAGE Publications Ltd., 2022
- Castrén, Sari; Järvinen-Tassopoulos, Johanna; Raitasalo, Kirsimarja; Money used in gaming is associated with problem gambling: Results of the ESPAD 2019 Finland, *Journal of Behavioral Addictions* 10 (2021) 4 2021
- Crofts, Penny; van Rijswijk, Honni; A case study of state-corporate crime: Crown Resorts, *Current issues in criminal justice*, 2023-01, Vol.35 (1) 2023
- Egerer, Michael; Marionneau, Virve; Nikkinen, Janne; Gambling Policies in European Welfare States: Current Challenges and Future Prospects, Cham: Springer International Publishing 2018
- Ervasti, Kaijus, Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä, *Oikeustiede: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja*, 44, 2011
- Heiskanen, Maria, Problem gamblers and money: unbalanced budgets and financial recovery, *Väitöskirja, Helsingin yliopisto, Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja*, 2343–2748; 64, 2017
- Järvinen-Tassopoulos, Johanna; Marionneau, Virve; Egerer, Michael; Strengthening channeling policy: the Finnish approach to protecting domestic online gambling market, *Frontiers in sociology*, Vol. 8 2024
- Jääskeläinen, Paula; Hellman, Matilda; Lindeman, Mikaela; Sports News And Stories In The Service Of Gambification: The Finnish State-Owned Gambling Monopoly's Sports-Related Social Media Posts, *Journal of gambling issues*, 2024-01, Vol.53 (53) 2024
- Lagerstedt, Anton, Rahapelien markkinointi, Pro gradu -tutkielma, Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2014
- Nikander, Ville, Yllätyslaatikoita, virtuaaliaseita ja uhkapelejä! *Counter-Strike: Global*

Offensive -pelin virtuaaliesineisiin liittyvä uhkapelaaminen ja sen esittäminen YouTubessa, Pro gradu -tutkielma, Turun yliopisto, humanistinen tiedekunta 2018

Nikkinen, Janne; Marionneau, Virve; On the efficiency of Nordic state-controlled gambling companies, Nordisk alkohol- & narkotikatidskrift: NAT, 2021-06, Vol.38 (3) 2021

Marionneau, Virve; Järvinen-Tassopoulos, Johanna; From Habit-Forming to Habit Breaking Availability: Experiences on Electronic Gambling Machine Closures During COVID-19, Frontiers in Psychology Vol. 12 2022

Marionneau, Virve; Selin, Jani; Impinen, Antti; Roukka, Tomi; Availability restrictions and mandatory precommitment in land-based gambling: effects on online substitutes and total consumption in longitudinal sales data, BMC public health, 2024-03, Vol.24 2024

Mäki-Lohiluoma, Juho, Samat juuret, eri ratkaisut: Suomen ja Ruotsin rahapelimonopolit EU-oikeuden painekattilassa, Pro gradu -tutkielma, Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2019

Selin, Jani, Responsible gambling disclosure strategies of four Nordic state-owned gambling companies, Business and society review (1974), 2024-12, Vol.129 (4) 2024

Tuomi, Jouni; Sarajärvi, Anneli; Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi, Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki 2018

Virallislähteet

HE 123/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 275/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle pelikasinotoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 6/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 212/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 96/2008 vp)

täydentämisestä.

HE 207/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 132/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 16/2025 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi.

Medialähteet

MIELI ry:n lausunto: Rahapeliuudistus lisää peli- ja mielenterveyshaittoja. Mieli ry 28.4.2025. <https://mieli.fi/lausunnot-ja-kannanotot/lausunnot/mieli-ryn-lausunto-rahapeliuudistus-lisaa-peli-ja-mielenterveyshaittoja/> (Luettu 16.6.2025)

Peluurin lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle: Pelihaittojen ehkäisy tulisi ohjata lainsäädäntöä. Peluuri ry 29.4.2025.

<https://www.peluuri.fi/ajankohtaista/peluurin-lausunto-sosiaali-ja-terveysvaliokunnalle-pelihaittojen-ehkaisy-tulisi> (Luettu 16.6.2025)

Sisäministeriö, Rahapelijärjestelmä uudistetaan - Vedonlyönti- ja nettikasinopelien markkina avataan lisenssimallilla kilpailulle. Valtioneuvosto 20.3.2025.

<https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/rahapelijarjestelma-uudistetaan-vedonlyonti-ja-nettikasinopelien-markkina-avataan-lisenssimallilla-kilpailulle> (Luettu 11.6.2025)

Veikkaus-tuottojen siirto budjettiin tuo miljoonien "tehostuselementin" edunsaajille – suurin leikkaus kulttuuriin ja liikuntaan. Yle 8.2.2022. <https://yle.fi/a/3-12308086> (Luettu 11.6.2025)

Vakkuri, Johanna, Striimejä, kimppapelejä ja jatkuvaa mainontaa – millaista on nuorten rahapelaaminen? Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry 22.1.2024.

<https://ehyt.fi/uutishuone/blogit/striimeja-kimppapeleja-ja-jatkuvaa-mainontaa-millaista-on-nuorten-rahapelaaminen/> (Luettu 11.6.2025)

Liitteet

Liite 1. Aineiston analyysin esimerkit

Taulukko 1. Esimerkki aineiston koodauksesta

Taulukko 2. Esimerkki aineiston ryhmittelystä teemoihin

1 Johdanto

Uhka- ja rahapeleillä on mielenkiintoinen paikka suomalaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa. Rahapelitoimintaa Suomessa pyörittää pääosin valtion omistuksessa oleva rahapeliin monopoliyhtiö Veikkaus Oy, jäljempänä Veikkaus. Tästä kansanterveydelle haitallisesta tulolähteestä varoja käytetään mm. opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksillä erilaisten hankkeiden rahoitukseen. Tyypillisesti näillä varoilla tuetaan nuorten hyvinvointia esimerkiksi urheiluseurojen rahoituksella.¹ Vuodesta 2024 yhtiön tuotto ohjautuu suoraan valtion talousarvioon ilman määriteltyjä käyttökohteita, mikä laajentaa tuoton käytön mahdollisuuksia.² Viime vuosina Veikkaus on yhä aktiivisemmin myös alkanut toimii rahapeleistä aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi.³ Tunnistautumisvaatimukset ja mainoksia seuraavat ohjeet peliriippuvuudesta kärsiville ovat Ylen raportoinnin mukaan ainakin vähentäneet Veikkauksen tekemää tulosta.⁴

Koska rahapelit ovat valtion tarjoamaa toimintaa, jolla on myös merkittävä vaikutus valtion omaan budjettiin, herää kysymys lainsäädännön tavoitteista. Rikoslain 17 luvun 16 § ja 16 a §:ssa on kielletty tällaisten pelien ja pelipaikkojen lainvastainen tarjoaminen. Uhkapelaaminen tai rahapelaaminen eivät sen sijaan ole rangaistavia tekoja, vaikka peli järjestettäisiinkin laittomasti. Perusteet lailliselle rahapelitoiminnalle löytyvät arpalaista, ja näissä perusteissa onkin viime vuosina keskustelua herättänyt mahdollinen ongelma.⁵ Arpajaislain lainsäädäntöä kierretään pelin sisäisillä valuutoilla ja ns. gacha-systeemeillä.⁶ Mainostuskieltoa sen sijaan ei olla voimaanpantu suoratoistoalustoilla tai Youtubessa.⁷ Käytännössä nuoret siis voivat vapaasti pelaila rahapelin kaltaisia videopelejä ja katsella nettikasinoiden sponsoroimaa uhkapelisisältöä.

Verkossa tapahtuvien rahapeliin osalta Suomen hallitusohjelmassa on tavoite Veikkauksen monopolin purkamiseksi viimeistään 1.1.2026. Hallitusohjelman mukaan uudistuksen

¹ Vanhan arpajaislain 17 §:n mukaan tuotosta käytetään 53 prosenttia urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteeseen, taiteeseen sekä nuorisotyön edistämiseen, 43 prosenttia terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen ja neljä prosenttia hevoskasvatukseen ja -urheilun edistämiseen.

² Uuden arpajaislain 17 §:n mukaan valtion talousarvioon otetaan vuosittain käytettäväksi määräraha, joka vastaa Veikkaus Oy:n viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen osoittamaa voittoa.

³ <https://www.veikkausgroup.com/fi/tietoa-vuoden-2024-pelitalastoista> Käytännön toimia mm. tunnistautumisvaatimukset, pelirajoitukset ja peliestot, joihin ovat törmänneet sadat tuhannet asiakkaat.

⁴ <https://yle.fi/a/3-12308086>

⁵ <https://ehyt.fi/uutishuone/blogit/striiimeja-kimppapeleja-ja-jatkuvaa-mainontaa-millaista-on-nuorten-rahapelaaminen/>

⁶ Nikander 2018, s. 43

⁷ Nikander 2018, s. 47

tavoitteena on ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta. Lakiluonnoksen mukaan kilpaillun markkinan toimiluvan voisi saada vedonlyöntiin, sähköisiin kasinopeleihin, sähköiseen rahabingoon ja sähköisiin raha-automaattipeleihin. Veikkaus Oy:llä säilyisi yksinoikeus raha-arpajaisten, veikkauspelien sekä fyysisten raha-automaattien ja kasinopelien osalta.⁸ Myös rahapelaamisen markkinointikielto muiden toimijoiden kuin Veikkauksen osalta on tarkoitus purkaa, ja esimerkiksi urheilutapahtumiin liittyviä sponsoroinnin rajoituksia lieventää. Jatkossa siis lakiesityksen mukaisin edellytyksin rahapelien mainostaminen sallitaan luvanvaraisesti.

Netissä tapahtuvaan uuden ajan rahapelaamiseen keskittyvän sääntelyn on ainakin silminnähden tarkoitus paikata voimassa olevan lainsäädännön tehottomuutta lainvastaisia toimijoita kohtaan.⁹ Lisenssijärjestelmä takaa ainakin sen, että lainvastaisilla toimijoilla on lisenssin saaneita, eli laissa esitettyjen ehtojen täyttäviä, kilpailijoita. Lisäksi toisin kuin lainvastaisilla toimijoilla, näillä kilpailijoilla on mahdollisuus lain sallimissa puitteissa markkinoida tuotettaan.

Suomessa rahapelaaminen on ollut pitkään valtion säätelemää ja valvottua toimintaa, jota on harjoitettu yksinoikeusjärjestelmän puitteissa. Tätä järjestelmää on perusteltu muun muassa pelihaittojen ehkäisyllä, rikollisuuden torjunnalla ja yleishyödyllisten toimintojen rahoittamisella. Samalla rahapelaaminen on ollut merkittävä tulonlähde valtiolle, mikä on luonut jännitteen kansanterveydellisten ja taloudellisten tavoitteiden välille. Viime vuosina rahapelijärjestelmä on ollut murroksessa. Teknologinen kehitys, kansainvälinen kilpailu ja digitaalisten pelialustojen yleistymisen ovat haastaneet kansallisen sääntelyn tehokkuuden.

Tämä tutkielma tarkastelee rahapelaamista koskevan rikoslainsäädännön kehitystä ja sen taustalla vaikuttavia perusteluteemoja 1990-luvulta saakka. Tutkimuksen lähtökohtana on havainto siitä, että pelkkä lainopillinen tarkastelu ei riitä ymmärtämään sääntelyn tavoitteita.¹⁰ Siksi tutkielma nojaa oikeussosiologiseen lähestymistapaan ja hyödyntää laadullista, temaattista analyysia hallituksen esityksistä, jotka ovat pohjanneet rahapelaamisen rikosoikeudellista sääntelyä.

⁸ <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/rahapelijarjestelma-uudistetaan-vedonlyonti-ja-nettikasinopelien-markkina-avataan-lisenssimallilla-kilpailulle>

⁹ HE 16/2025 s. 87 ”Esityksen yleisenä tavoitteena on rakentaa toimiva rahapelijärjestelmä tilanteessa, jossa nykyinen lakiin perustuva yksinoikeusjärjestelmä ja sen tarkoitus on vaarassa menettää merkityksensä verkkorahapelaamisen voimakkaan lisääntymisen ja järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen johdosta.”

¹⁰ Ervasti 2011 s.79–84

Tutkielmassa analysoidaan, millaisia perusteluita lainsäätäjä on esittänyt rahapelaamisen sääntelylle viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana, ja miten nämä perustelut heijastavat laajempia yhteiskunnallisia arvoja ja tavoitteita. Lisäksi tutkielmassa arvioidaan lyhyesti, miten uusi rahapelilainsäädäntö asettuu suhteessa aiempien uudistusten tavoitteisiin ja periaatteisiin. Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä rahapelisääntelyn lähihistoriallisesta kehityksestä sekä tuottaa tietoa siitä, miten rahapelejä koskevaa oikeusjärjestelmää ja sen muuttamista on perusteltu. Tutkimuksen tavoite on siis ainakin osin *sääntelyteoreettinen*: tarkoituksena on tunnistaa rahapeleihin liittyvän lainsäädännön teemoja ja tavoitteita.¹¹ Tutkielma toimii toivottavasti myös pohjana tulevalle tutkimukselle, jossa voidaan arvioida uuden lisenssijärjestelmän vaikutuksia rahapelihaittoihin ja oikeudenmukaisuuteen suomalaisessa yhteiskunnassa.

Tutkimuskysymyksetni ovat seuraavat:

1. Miten rahapelaamiseen liittyvä rikoslaki ja soveltuvien osin arpajaislain rangaistussäännökset ovat kehittyneet aikavälillä 1990–2017?
2. Miten rahapelilainsäädännön muutoksia on perusteltu?

Ensimmäiseen kysymykseen vastataan toisessa pääluvussa, kun kuvaillaan lain nykytilaa ja siihen johtaneita hallituksen esityksiä. Toiseen kysymykseen vastataan samassa yhteydessä, kun esitellään tutkimusaineistosta nostettuja teemoja ja niiden sisältöä. Lisäksi tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, mitä mahdollisia rahapelijärjestelmää koskevia ongelmia tutkimuksessa havaitut perusteluteemat voivat ilmentää. Tämän vuoksi toiseen tutkimuskysymykseen vastataan paitsi esittämällä empiirisestä tutkimuksesta nostettuja havaintoja, myös esittelemällä niiden ja aiemman aiheeseen liittyvän tutkimuksen välistä keskustelua. Toiseen tutkimuskysymykseen vastatakseni teen laadullisen sisällönkuvauksen muutamaa laeiksi tulleen hallituksen esitykseen vuodesta 1990 vuoteen 2017. Esitykset sisältöineen esitellään pääluvussa kaksi, ja niiden valikoitumista empiirisen tutkimuksen aineistoksi käsitellään pääluvussa neljä. Tutkimus on luonteeltaan oikeussosiologinen ja empiirinen, ja laadullisen tutkimuksen menetelmänä toimii aineistolähtöinen teemallinen analyysi. Palaan aineiston valinnan perusteluihin sekä tarkempaan metodin esittelyyn luvussa neljä.

¹¹ Ervasti 2011 s.84

Tutkimuskysymyksiin vastattuani pyrin keskustelemaan lyhyesti myös maaliskuussa 2025 julkaistusta hallituksen esityksestä nettipelikasino toiminnan kilpailun avaamiseksi, ja sen yhteensopivuudesta aiempien lainmuutosten tavoitteiden kanssa.

Tämän johdantoluvun jälkeen siirryn esittelemään rahapelaamisen rikosoikeudellista sääntelyä Suomessa. Luvussa esitellään keskeiset rikoslain ja arpajaislain säännökset, jotka määrittävät rahapelitoiminnan rangaistavuuden rajat. Lisäksi kuvataan, miten sääntely on muotoutunut yksinoikeusjärjestelmän ympärille ja millaisia toimijoita se koskee. Lisäksi tarkoituksena on esitellä olemassa oleva valtion monopoliin perustuva rahapelijärjestelmä, ja lyhyesti myös uusi esitys kilpailun avaamisesta.

Kolmannessa luvussa esittelen vielä oikeuskriittisempiä näkökulmia järjestelmän toimivuuteen, ja esittelen teoreettista taustaa rahapelaamisesta tehdyn aiemman tutkimuksen muodossa, joka pohjaa viimeisessä luvussa käytävää keskustelua tutkimustuloksista.

Neljäs luku keskittyy tutkimusaineistoon ja menetelmiin. Luvussa kuvataan hallituksen esitysten valintaperusteet, analyysiyksiköiden muodostaminen sekä temaattisen analyysin prosessi. Erityistä huomiota kiinnitetään tutkimuksen eettisiin lähtökohtiin, tutkijan refleksiivisyyteen ja analyysin luotettavuuteen.

Viidennessä luvussa esitetään tutkimuksen empiiriset tulokset. Temaattisen analyysin perusteella aineistosta on nostettu esiin kuusi keskeistä perusteluteemaa: kansainvälinen kilpailu, rikostorjunta ja valvonta, pelihaittojen ehkäisy, valtion rahoittaminen, teknologinen kehitys ja oikeudenmukaisuus. Luvussa tarkastellaan, miten nämä teemat ilmenevät hallituksen esityksissä ja miten ne kytkeytyvät toisiinsa.

Kuudennessa luvussa analysoidaan perusteluteemoja suhteessa olemassa olevaan tutkimuskirjallisuuteen. Luvussa keskustellaan muun muassa sääntelyn tehokkuuden ja pelihaittojen ehkäisyn välisestä jännitteestä, kansallisen toimijan hyväksyttävyydestä ja sääntelyn jälkipoliittisesta luonteesta. Tarkastelu syventää ymmärrystä siitä, miten sääntelyretoriikka muovaa rahapelipolitiikan sisältöä. Luvussa vedetään yhteen tutkimuksen keskeiset havainnot, arvioidaan sääntelyn johdonmukaisuutta ja esitetään kriittisiä huomioita rahapelilainsäädännön kehityksestä. Lisäksi luvussa pohditaan tulevan lisenssijärjestelmän mahdollisia vaikutuksia ja esitetään ehdotuksia jatkotutkimukselle.

2 Rahapelaamisen rikosoikeudellinen sääntely Suomessa

2.1 Rahapelaamisen sääntely ja rahapeleihin liittyvät rikokset

Ennen rahapelaamisen sääntelyn kehityksen kuvausta ja laajempaa keskustelua on tarkoituksenmukaista tarjota kuvaus rahapelaamisen rangaistusuhalla säädetyistä rajoista ja sääntelyn nykytilasta.

Rahapelaamista säätelee Suomessa arpajaislaki 1047/2001. Arpajaislaissa säädetään mm. lain soveltamisen yleiset säännökset, arpajaisia ja rahapelitoimintaa koskevat yleiset ja erityiset säännökset, sekä tuoton käyttöä koskevat säännökset. Rahapelaamisen osalta Suomessa on toistaiseksi käytössä yksinoikeusjärjestelmä, jossa vain yksinoikeuden haltijalla, Veikkauksella, on oikeus harjoittaa rahapelitoimintaa markkinoilla. Tähän toimintaan kuuluu pelikasinopaikkojen pyörittäminen, totopelit ja lotot, arpajaispelit, sähköiset rahapeliautomaatit sekä internetissä tapahtuva nettikasinopelaaminen. Yksinoikeuden ulkopuolelle jää harrastepelaaminen, eli pienin panoksin tapahtuva yksityinen ainakin osittain taitoon perustuvien pelien, kuten pokerin, pelaaminen.

Rahapelaamiseen liittyvistä rikoksista säädetään rikoslaissa. Rikokset on kirjattu rikoksista yleistä järjestystä vastaan käsittelevään lukuun 17. Tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti luvun pykälisiin §16, §16a ja §16b, jotka käsittelevät uhkapelin järjestämistä, rahapelirikosta ja arpajaisrikosta.

16 § [\(24.7.1998/563\)](#) Uhkapelin järjestäminen

Joka luvottomasti järjestää uhkapelin tai pitää huoneistoa tai muuta tilaa uhkapeliä varten tai majoitus- tai ravitsemisliikkeen harjoittajana sallii uhkapelin, on tuomittava *uhkapelin järjestämisestä* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

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 taikka peliin tai toimintaan osallistuvista riippumattomiin tapahtumiin ja jossa mahdollinen häviö on ilmeisessä epäsuhteessa ainakin jonkun osallistujan maksukykyyn.

Uhkapelaamista koskien huomionarvoista on ensinnäkin se, että uhkapeliin osallistuminen ei enää ole Suomessa rangaistavaa, ainoastaan pelin järjestäminen tai mahdollistaminen. Lisäksi, kuten aiemminkin mainittu, uhkapelaamisena ei pidetä harrastepelaamista, jossa mahdollinen häviö ei ole ilmeisessä epäsuhteessa osallistujien maksukykyyn.

16 a § [\(21.12.2016/1287\)](#) Rahapelirikos

Joka

- 1) toimeenpanee rahapelin luvattomasti,
 - 2) myy tai välittää arpoja muun kuin arpajaislain [\(1047/2001\) 11 §:ssä](#) mainitun rahapeliyhtiön toimeenpanemaan rahapeliin tai markkinoi sellaista rahapeliä vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä kieltoa,
 - 3) myy tai välittää arpoja rahapeliin ulkomaille tai markkinoi rahapeliä ulkomaille vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädettyä kieltoa,
 - 4) ilman rahapelin toimeenpanijan lupaa myy tai välittää arpajaislain 11 §:ssä mainitun rahapeliyhtiön toimeenpanemaan rahapeliin liittyviä arpoja taikka vastaanottaa sellaiseen rahapeliin liittyviä pelipanoksia tai välittää sellaiseen rahapeliin liittyviä voittoja vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädettyä kieltoa taikka
 - 5) luovuttaa tilan raha-automaatin, erityisautomaatin tai kasinopelin käytettävänä pitämiseen, jos sitä pitää käytettävänä muu kuin arpajaislain 11 §:ssä mainittu rahapeliyhtiö, vastoin arpajaislain 62 §:n 3 momentissa säädettyä kieltoa,
- on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *rahapelirikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Rangaistusasteikoltaan ankarin rahapelaamiseen liittyvä rikosnimike on tuoreimpana rikoslakiin lisätty rahapelirikos. Rahapelirikoksen tunnusmerkistöön kuuluu sekä luvaton Veikkauksen arpojen myyminen, että muiden toimijoiden kuin Veikkauksen arpojen myyminen, sekä tällaisten arpojen markkinointi. Lisäksi rikollista on ilman lupaa tapahtuva raha-automaattien, kasinopelien ja vastaavien käytettävänä pitäminen. Erityisen mielenkiintoisena näyttäytyy rangaistusasteikkoa silmällä pitäen se, että mahdolliselle taloudellisen vahingon kärsivälle pelaajalle laittoman arpalipun hinta on todennäköisesti pienempi kuin mahdollisen uhkapelitappio, joka on lähtökohtaisesti ilmeisessä epäsuhteessa tämän maksukykyyn. Tästä huolimatta rahapelirikokseen syylistynyt voi saada kaksinkertaisen vankeusrangaistuksen verrattuna uhkapelin järjestäjään.

16 b § [\(20.5.2011/578\)](#) Arpajaisrikos

Joka

- 1) toimeenpanee muut kuin 16 a §:n 1 kohdassa tarkoitetut arpajaiset ilman arpajaislaissa tarkoitettua lupaa,
- 2) muulla kuin 16 a §:ssä tarkoitetulla tavalla rikkoo arpajaislain 62 §:n 1–4 momentissa säädettyä kieltoa,

3) käyttää arpajaisten tuotot olennaisesti vastoin laissa, arpajaisten toimeenpanoon annetussa luvassa tai tuottojen käyttötarkoituksen muuttamista koskevassa luvassa annettua määräystä,

4) laiminlyö arpajaisten toimeenpanoon kuuluvan tilitysvelvollisuuden,

5) toimeenpanee arpajaislain 27 §:n 1 momentissa tarkoitettut pienarpajaiset, vaikkei täytä arpajaislain 5 §:ssä säädettyjä arpajaisten toimeenpanoa koskevia edellytyksiä,

6) rikkoo olennaisesti tai toistuvasti arpajaisten toimeenpanoon annettuun lupaan liitettyjä ehtoja tai määräyksiä,

7) toimeenpanee rahapelin olennaisesti tai toistuvasti vastoin arpajaislain 13 c tai 14 §:n nojalla annettua asetusta tai

8) rikkoo rahapelien markkinointia koskevia arpajaislain 14 b §:n säännöksiä,

on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *arpajaisrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Arpajaisrikosta voidaan pitää rahapelirikoksen lievempänä tekomuotona. Kuten säädöstä lukiessa tulee selväksi, saa rikosnimike rahapelirikoksen tavoin tunnusmerkistönsä laajasti arpajaislain säädöksistä. Tämän seurauksena on tarkoituksenmukaista sallitun rahapelitoiminnan rajojen määrittelyn ja perusteluiden löytämiseksi tarkasteltava rikoslain muutosten lisäksi myös laajempia arpajaislain kokonaisuudistuksia, joissa sallitun rahapeli- ja arpajaistoiminnan rajoja on muutettu.

2.2 Rahapelaamisen sääntelyn keskeiset uudistukset 1990-luvulta 2020-luvulle

Lähempään tarkasteluun on valittu viisi uudistusta vuosilta 1990–2017, jotka muodostavat rikoslain rangaistusuhan ulkopuolisen rahapelitoiminnan Suomessa. Pääluvussa vastataan kysymykseen siitä, miten rahapelejä koskeva rikoslaki on kehittynyt viimeisen 30 vuoden aikana. Samat viisi uudistusta toimivat myös aineistona empiiriselle tutkimukselle, joka tehdään pääluvussa neljä ja viisi.

2.2.1 Pelikasinotoiminnan salliminen

Hankkeen HE 275/1990 vp tarkoituksena oli mahdollistaa pelikasinotoiminta Suomessa. Ennen uudistusta uhkapelaaminen ja uhkapelipaikan tarjoaminen oli rikoslain vastaista toimintaa aina. Black Jack -korttipeliä ja rulettia voitiin pelata ajanvietepeleinä. Rajanveto ajanvietepelien ja uhkapelien välillä ei ole koskaan ollut täsmällisesti määriteltävissä, koska uhkapelin määritelmä

on sidottu pelaajien varallisuuteen.¹² Hankkeessa pelikasinotoiminta tuotiin osaksi arpajaislain säätelemää rahapelaamista, ja laittoman uhkapelaamisen ja uhkapelipaikan tarjoamisen tunnusmerkistöjen ulkopuolelle jätettiin arpajaislain säätelemä, luvanvarainen pelikasinotoiminta, jota toimeenpani yksityisoikeudella raha-automaattiyhdistys.

2.2.2 Rikoslain kokonaisuudistus ja uhkapeliin osallistumisen dekriminalisointi

Hanke HE 6/1997 vp oli osa rikoslain kokonaisuudistusta ja käsitti luvut rikoksista oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan, sekä seksuaalirikoksia koskevat säännökset. Rahapelaamiseen liittyvät rikosnimikkeet uhkapelin järjestäminen, rahapelirikos ja arpajaisrikos sijaitsivat nykyisessä rikoslain luvussa 17 - rikoksista yleistä järjestystä vastaan.¹³

Uhkapelin järjestämistä koskien rikoslaki muuttui merkittävästi. Yksinomaan uhkapeliin osallistuva ei enää syyllistyisi rikokseen, vaan rangaistavaa olisi nimenomaan uhkapelin järjestäminen, eli pelipaikan ja -tarvikkeiden tarjoaminen. Oikeushenkilön rangaistusvastuu ulotettiin myös koskemaan uhkapelin järjestämistä. Rikosnimikkeen uudelleensijoitus luvusta 42 lukuun 17 tarkoitti myös sitä, että rikokseen avunanto tuli myös rangaistavaksi. Lisäksi uhkapelin määritelmä lisättiin rikoslain pykälään. Hankkeessa esitetty uhkapelin järjestämistä koskeva pykälä on pysynyt muuttumattomana hankkeen hyväksymisestä vuoteen 2025.

Arpajaisrikoksen osalta uudistuksen merkittävä tavoite oli keskittää vankeusrangaistusuhan vaativat rangaistussäännökset rikoslakiin. Arpajaislaissa aiemmin sijainnut arpajaisrikos siirrettiin rikoslakiin, ja arpajaislakiin jäi lievemmän rangaistusuhan arpajaisrikkomus. Arpajaisrikoksen rangaistussäännöstä myös lievennettiin siten, että rikoslain vankeusrangaistusuhan sisältävä säännös ei soveltunut arpajaislain vastaisiin arpajaisiin, joissa arvan hinta oli suhteellisen pieni.

2.2.3 Rahapelirikos

Hanke HE 212/2008 vp toimi täydentävänä esityksenä arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta annetulle hallituksen esitykselle, jonka nimettynä tavoitteena oli tehostaa rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemistä sekä lisätä viranomaisten keinoja puuttua

¹² Uhkapelin määritelmäksi sattumaan perustuvaan ajanvietepeliin verrattuna on vahvistunut mahdollisen häviön ilmeinen epäsuhte ainakin jonkun osallistujan maksukykyyn. Pelit ja niiden säännöt, laitteet, pelaajien ja vedonlyönnin osanottajien taloudellinen asema sekä pelaamisen tai vedonlyönnin olosuhteet voivat vaihdella.

¹³ Hankkeen esitysvaiheessa rikoslakiin ei vielä ollut kirjattu rahapelirikosta

lainvastaiseen rahapelitoimintaan. Tämän täydentävän esityksen tavoitteena oli lisätä rikoslakiin rahapelitoiminnan yhteydessä tehdyille arpajaisrikokselle ankarammin rangaistava tekomuoto rikosnimikkeensä rahapelirikos. Arpajaisrikoksen tunnusmerkistön rahapelitoiminnan yhteydessä tehdyt arpajaisrikokset siirrettiin rahapelirikoksen rikosnimikkeeseen alle. Lisäksi rahapelin käsitteen määritelmä lisättiin arpajaislakiin, toisin kuin uhkapelin määritelmä, joka löytyy rikoslaista.

2.2.4 Vakiinnutettu rahapelien yksinoikeusjärjestelmä

Hankkeessa HE 207/2010 vp tavoiteltiin siirtymistä siihen asti voimassa olleesta muodollisesta rahapelien toimilupajärjestelmästä lailla vakiinnutettuun yksinoikeusjärjestelmään. Ennen hankkeen laiksi tuloa rahapelitoiminta perustui toimilupiin, jotka myönnettiin enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tosiasiassa kuitenkin järjestely oli puhtaasti muodollinen, koska toimiluvat myönnettiin jatkuvasti samoille tahoille, Veikkaus Oy:lle, rahapeliyhdistykselle ja Fintoto Oy:lle.¹⁴

Yhtenä muodollisen toimilupajärjestelyn purkamisen syynä vaikuttaa olleen Euroopan Unionin oikeuden vaikutus. Euroopan Unionin tuomioistuin ratkaisukäytännössään oli sallinut yksinoikeudella toimivan rahapelitoimijan sisämarkkinoiden rajoittajana, kun hyväksyttävyydelle asetetut edellytykset täyttyivät.¹⁵ Käytännössä yksinoikeusjärjestelmänä toiminut ja esityksen mukaan sellaiseksi tarkoitettukin toimilupajärjestelmä kirjattiin nyt Unionin oikeuden edellytykset täyttäväksi yksinoikeusjärjestelmäksi.

Rikoslain kannalta esitys ei sisältänyt merkittäviä muutoksia. Muutokset olivat teknisluontoisia, rahapelirikoksen viittaukset toimiluvan haltijaan korvattiin viittauksella arpajaislain yksinoikeuden haltijoihin. Arpajaisrikoksiin liittyen arpajaislupaan liittyvät ehdot ja määräykset korvattiin arpajaislain nojalla annetuilla asetuksilla, ja rikostunnusmerkistön kohta 7 muutettiin kuvastamaan uutta järjestelyä. Arpajaisrikoksen tunnusmerkistö on pysynyt muuttumattomana hankkeen hyväksymisestä vuoteen 2025.

¹⁴ Fintoto Oy oli Suomen Hippos ry:n 2001 yhtiöittämisestä syntynyt yhtiö. Suomen Hippos ry puolestaan syntyi hevosjalostuksen ja raviurheilun keskusjärjestöjen yhdistymisen seurauksena 1973. Ennen Fintoto Oy:n perustamista totopelien toimiluvat olivat keskusjärjestöillä, sitten Suomen Hippos ry:llä.

¹⁵ Yleiseen etuun liittyvä pakottava syy, tehokkuus, suhteellisuus ja syrjimättömyys C-124/97

2.2.5 Veikkauksen monopoli

Hankkeella HE 132/2016 vp luotiin Veikkaus Oy:n kansallinen monopoli rahapeleihin. Veikkaukselle säädettiin myös hallintoneuvostosta, jonka tehtävä on seurata ja valvoa yhtiön rahapelitoiminnan harjoittamisen lainmukaisuutta. Lakiin kirjattiin myös yhtiön toiminnan rajoituksista.

Uudistuksen taustalla vaikuttaa taas olleen Unionin oikeus. Esityksen mukaan yksinoikeusjärjestelmän sisällä toimivien kolmen oikeudenhaltijan välillä tapahtuvaa kilpailua pidettiin ongelmallisena yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämistä koskevien edellytysten täyttymisen kannalta.

Hankkeella muodostettiin monopoliin perustuva rahapelijärjestelmä Suomeen. Lailla säädettiin monopoliyhtiön oikeuksista ja velvollisuuksista, ja lisättiin sen yhteiskuntavastuuta peleistä aiheutuvien haittojen torjuna. Tästä vastuusta ja sen käytännön toteutuksesta keskustellaan seuraavaksi.

2.3 Valtion monopolista

Veikkauksen tehtävästä säädetään arpajaislaissa:

12 § ([22.12.2021/1284](#)) Veikkaus Oy

Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö.

Yhtiön tehtävänä on harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään.

Veikkauksen toiminnalla on siis lakisääteinen velvollisuus tarjota pelejään tavalla, joka pyrkii osaltaan ehkäisemään pelaamisesta aiheutuvia haittoja. Veikkaus julkaisee säännöllisin väliajoin vastuullisuusohjelmansa, jonka ohjaamana se harjoittaa toimintaansa. Lisäksi yhtiö esittää verkkosivuillaan peliongelmiin ehkäisyä mm. pelikohtaisia vastuullisuusarvioita, ikärajoja ja tunnistautumisen vaatimuksia.¹⁶

¹⁶ <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/turvallisempaa-pelaamista/peliongelmiin-ehkaisy>

Vastuullisuusstrategiat ovat kuitenkin herättäneet kriittistä tarkastelua. Selinin (2024) analyysi yhtiön vuosikertomuksista osoittaa, että vaikka Veikkaus esittää vastuullisuustoimiaan yksityiskohtaisesti, se samalla välttelee laajempaa kontekstia, kuten lainsäädännön muutoksia ja julkista kritiikkiä.¹⁷ Yhtiö painottaa yksilön vastuuta ja esittää ongelmapelaamisen yksilöllisenä poikkeamana, mikä hämärtää pelituotteiden ja markkinoinnin roolia haittojen synnyssä. Lisäksi Veikkaus korostaa ajoittain, että ilman lupaa toimivat yhtiöt ovat vastuussa merkittävästä osasta rahapelihaittoja Suomessa.¹⁸

Veikkaus näyttäytyy kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen tehokkaana valtion rahapeliyhtiönä. Nikkisen ja Marionnean (2021) tutkimuksen mukaan noin 69 % Veikkauksen tulosta siirtyy valtiolle, mikä on korkein osuus pohjoismaisista toimijoista.¹⁹ Tämä tehokkuus perustuu osin siihen, että Veikkaus tarjoaa runsaasti nopeita ja addiktoivia pelimuotoja, kuten raha-automaatteja, joita on Suomessa poikkeuksellisen paljon suhteessa väestöön.²⁰ Lisäksi Veikkaus hyötyy monopolin tarjoamasta kilpailusuojasta. Veikkauksen toiminta ei ole kuitenkaan väestömääriin suhteutettuna alueellisesti tasa-arvoista. Rahapeliautomaatteja on esimerkiksi sijoitettu suhteettoman paljon köyhille ja harvaan asutetuille alueille, eikä rahapelituottojen hyöty kohdistu välttämättä niille alueille, joilta ne kerätään.²¹ Tämä herättää kysymyksiä siitä, edistääkö valtion sponsoroima rahapelaaminen todella pohjoismaisia tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden ihanteita.

Veikkauksen markkinointikäytäntöjä on myös pidetty osana gamblifikaatiota, jossa rahapelaaminen pyritään normalisoimaan osaksi urheilukulttuuria. Veikkaus käyttää sosiaalista mediaa urheiluviestinnän välineenä, jossa se toimii uutistoimistona, journalistina ja yleisön aktivoijana. Tämä rooli voi hämärtää rajanvedon uutisoinnin ja markkinoinnin välillä ja vaikuttaa erityisesti nuoriin ja haavoittuviin ryhmiin.²²

Lopuksi voidaan todeta, että vaikka Veikkauksen toiminta on taloudellisesti tehokasta ja tuottoisaa valtiolle, siihen liittyy merkittäviä eettisiä ja sosiaalisia ristiriitoja. Taloudelliset intressit näyttävät usein ohittavan kansanterveydelliset tavoitteet, ja vastuullisuus jää helposti

¹⁷ Selin 2024 s. 594

¹⁸ Ibid. s. 596

¹⁹ Nikkinen, Marionneau 2021 s. 8

²⁰ Ibid. s. 7,11 Suomessa on elektroninen rahapelilaitte jokaista n. 200 asukasta kohden

²¹ Ibid. s. 11–12

²² Jääskeläinen et al. 2024

retoriseksi kehyksesi. Voidaan perustellusti kysyä, onko nykyisen monopolimallin käytännön toteutus ollut yhteensopiva hyvinvointivaltion arvojen ja tavoitteiden kanssa.

2.4 Hallituksen esitys uudesta rahapelilaista

2.4.1 Kilpailun avaaminen luvanvaraiselle toiminnalle

Vaikka tämä tutkimus koskeekin voimassa olevaa oikeutta ja jo hyväksytyjä hankkeita, olisi uskottavuuden kannalta ongelmallista jättää mainitsematta tuore hallituksen esitys, jonka tavoitteena on ainakin osittain purkaa Veikkauksen yksinoikeusasemaa ja avata rahapelitoimintaa kilpailulle. Uusi esitys ja sen mahdolliset vaikutukset vaativat omaa tutkimustaan, ja toiveena onkin, että tämä tutkimus voi tarjota pohjaa tällaiselle tulevalle tutkimukselle.

Hallituksen esityksessä HE 16/2025 ehdotetaan säädettäväksi uusi rahapelilaki, jonka esitettyinä tarkoituksena on uudistaa Suomen rahapelijärjestelmä vastaamaan paremmin nyky-yhteiskunnan tarpeita ja haasteita. Esityksen taustalla on tarve ehkäistä rahapelihaittoja, tehostaa valvontaa ja ohjausta sekä huomioida kansainvälisen rahapelimarkkinan kehitys.

Uuden rahapelilain keskeinen lähtökohta on, että Veikkauksen nykyinen yksinoikeusasema säilyisi osittain, mutta järjestelmää avattaisiin valvotulle kilpailulle tietyillä rahapelialueilla, erityisesti digitaalisten verkossa pelattavien rahapelien, eli nettipelikasinoiden osalta. Veikkaus on antanut viestinnässään ymmärtää tukevansa uutta sääntelyä.

Esityksessä tunnistetaan riski siitä, että lisääntyneellä kilpailulla ja markkinoinnilla voi olla pelihaittoja lisäävä vaikutus. Näitä haittoja pyritään kuitenkin esityksen mukaan minimoimaan, esimerkiksi pakollisen tunnistautumisen, rahansiirtorajojen, peliestojen ja velaksi pelaamisen kiellon, rahapeliyhtiöiden huolenpitovelvollisuuden ja velvollisuuden tarjota pelaajalle toiminto haitallisen pelaamisen arvioimiseksi sekä näkymä pelaajan rahapelihistoriaan sekä markkinointia ja sponsorointia koskeviin säännöksiin sisältyvien rajoitusten kautta. Suurin osa näistä toimista on kuitenkin ollut voimassa jo ennen uudistusta, eikä esityksen yhteydessä haittojen estämisen velvollisuuksia merkittävästi lisätä.

2.4.2 Uudistukseen kohdistunut kritiikki

Rahapelien vastustajat ja haittojen ehkäisyyn keskittyvät asiantuntijatahot ovat suhtautuneet hallituksen esitykseen kriittisesti, vaikka he tunnustavat myös sen myönteisiä tavoitteita. Kaksi

keskeistä tahoja, Peluurin asiantuntijat ja MIELI ry, ovat antaneet lausuntonsa esityksestä ja nostaneet esiin huolia erityisesti pelihaittojen ehkäisyn riittävydestä.

Peluurin mukaan esityksen tavoitteet, kuten rahapelihaittojen vähentäminen, väärinkäytösten estäminen ja järjestelmän kanavointiasteen parantaminen, ovat sinänsä kannatettavia. Kuitenkin Peluuri katsoo, että esityksessä pelihaittojen ehkäisy jää alisteiseksi tavoitteelle kanavoida pelaamista virallisen järjestelmän piiriin. Tämä tarkoittaa, että haittojen ehkäisyyn tähtäävät toimet ovat jääneet osittaisiksi tai kokonaan käyttämättä. Erityisesti huolta herättää se, että uudessa monilupajärjestelmässä mukana olevat pelimuodot – kuten kasinopelit ja vedonlyönti – ovat juuri niitä, jotka aiheuttavat eniten ongelmapelaamista. Jos näiden pelien sääntely ei ole riittävän tiukkaa, pelihaittojen ehkäisyssä epäonnistutaan väistämättä.²³

MIELI ry puolestaan arvioi, että esitys saattaa jopa lisätä pelihaittoja ja kasvattaa mielenterveyspalveluiden tarvetta. Heidän mukaansa lisenssijärjestelmään siirtyminen on ristiriidassa hallitusohjelman tavoitteiden kanssa, jotka painottavat haittojen ehkäisyä. MIELI ry esittää useita konkreettisia parannusehdotuksia: esimerkiksi yhteiset tappio- ja talletusrajat kaikille toimiluvanhaltijoille, rahapelimainonnan tiukempi rajoittaminen ja ulkomainonnan kieltäminen, rahapeliautomaattien sijoittaminen vain valvottuihin tiloihin sekä bonusten kieltäminen. Lisäksi he ehdottavat rahapelaamisen ikärajan nostamista 20 vuoteen ja erityisten rajoitusten asettamista alle 25-vuotiaille. MIELI ry myös kritisoi rahapeli-toimijoille esitettyä 22 prosentin veroa liian alhaiseksi ja vaatii sen nostamista vähintään arvonlisäveron tasolle.²⁴

²³ Peluurin lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle: Pelihaittojen ehkäisyn tulisi ohjata lainsäädäntöä, peluuri.fi (Vierailtu 16.6.2025)

²⁴ MIELI ry:n lausunto: Rahapeliuudistus lisää peli- ja mielenterveyshaittoja, mieli.fi (Vierailtu 16.6.2025)

3 Ajatuspohja

Jotta tutkimuksen lopuksi käyty keskustelu perusteluteemoista ja niiden linkittymisestä laajempaan valtion sponsoroimasta rahapelaamisesta käytyyn keskusteluun olisi lukijalle järkevää ja sisällökästä, on tarkoituksenmukaista tarjota osa tätä keskustelua myös lukijalle. Tässä luvussa esitellään muutama edellisessä luvussa esiteltyyn kansalliseen rahapelijärjestelmään kohdistunut kritiikki ja huomio, joita hyödynnetään myös viimeisessä pääluvussa tutkimuksen empiirisistä havainnoista keskusteltaessa.

3.1 Jälkipoliittinen rahapelilainsäädäntö

Sääntelyn jälkipoliittinen luonne rahapelipoliitikassa tarkoittaa sitä, että sääntelyä ei enää käsitellä avoimena poliittisena kysymyksenä, jossa erilaiset arvot ja intressit olisivat näkyvästi esillä, vaan se esitetään teknisenä, neutraalina tai itsestään selvänä hallinnollisena toimintana. Käytännössä tämä tarkoittaa keskustelun siirtymistä siitä, onko valtion sponsoroima rahapelaaminen hyväksyttävää tai hyvinvointivaltion arvojen mukaista, siihen, miten tämä toiminta tulisi käytännössä järjestää parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä kehystys voi hämärtää sääntelyn taustalla olevia ristiriitoja ja estää kriittistä keskustelua siitä, kenen etuja sääntely lopulta palvelee.

Selin (2024) käsittelee tätä ilmiötä erityisesti vastuullisen pelaamisen diskurssin kautta. Hän osoittaa, että valtion omistamat rahapeliyhtiöt, mukaan lukien Veikkaus, käyttävät vastuullisuuspuhetta strategisesti osana vuosikertomuksiaan. Veikkauksen vuosikertomuksissa vuosilta 2020–2022 vastuullisuus esitetään yksityiskohtaisesti, mutta samalla vältetään käsittelemästä laajempaa yhteiskunnallista kontekstia, kuten lainsäädännön muutoksia tai julkista kritiikkiä.²⁵

Selinin mukaan tämä on esimerkki jälkipoliittisesta sääntelylähestymistavasta, jossa rahapeliala esitetään keskeisenä politiikkatoimijana, jolle annetaan myös sääntelytehtäviä.²⁶ Vastuullisen pelaamisen strategia, joka painottaa alan itsesääntelyä ja yksilön vastuuta, toimii keinona depolitisoida rahapelihaittoihin liittyvät kysymykset. Tällöin esimerkiksi pelien koukuttavuus tai markkinoinnin vaikutus jäävät taka-alalle, ja ongelmapelaaminen esitetään yksilön poikkeavana käyttäytymisenä tai yhtiön strategisena ongelmana, ei rakenteellisena tai

²⁵ Selin 2024 s. 593–594

²⁶ Ibid. s. 597

poliittisena ongelmana.²⁷ Toisin sanoen, keskustelu siirtyy jälleen pois valtion sponsoroiman uhkapelaamisen moraalaisesta ja eettisestä luonteesta kohti teknistä keskustelua siitä, miten valtion toimijan tulisi käytännössä järjestää rahapelitoimintaa.

Tämä kehystys on ongelmallinen, koska se voi poistaa keskeiset arvovalinnat poliittiselta agendalta. Selin varoittaa, että jos tutkijat ja päättäjät menettävät näkemyksensä siitä, että eri sidosryhmien välillä on perustavanlaatuisia arvoristiriitoja, esimerkiksi kansanterveyden ja taloudellisen voiton välillä, nämä jännitteet jäävät huomiotta.²⁸ Tällöin sääntely ei enää pyri tasapainottamaan eri intressejä, vaan ylläpitää olemassa olevaa järjestelmää, jossa taloudelliset tavoitteet voivat ohittaa sosiaaliset.

3.2 Rahapelaamisen liberalisaatio

Rahapelaamisen avaamista kilpailulle voidaan pitää esimerkkinä kansainvälisestikin näkyvästä trendistä rahapelaamisen sääntelyn liberalisoitumisesta. Kilpailun avaaminen lisenssipohjaiselle mallille voi johtaa useisiin ongelmiin, jotka liittyvät sekä rahapelihaittojen lisääntymiseen että sääntelyn eettiseen ja poliittiseen ristiriitaisuuteen.

Lisenssijärjestelmiin siirtymistä ei voida pitää automaattisesti tehokkaana keinona ehkäistä rahapelihaittoja. Italiassa lisenssijärjestelmä on perustunut hajanaiseen lainsäädäntöön ja epäselviin vastuusuhteisiin, mikä on mahdollistanut järjestäytyneen rikollisuuden hyötymisen laajentuneesta pelitarjonnasta.²⁹ Saksassa puolestaan valtion ja yksityisten toimijoiden rinnakkaiselo on johtanut sääntelyn kaksoisstandardeihin, joissa valtion ylläpitämä lotto nähdään hyväksyttävänä, mutta yksityiset pelihallit kielteisinä, vaikka molemmat aiheuttavat haittoja.³⁰

Liberalisaatio voi lisätä rahapelaamisen kokonaiskulutusta ja siten myös haittoja. Esimerkiksi Iso-Britannian vuoden 2005 *Gambling Actin* seurauksena rahapelien tarjonta kasvoi merkittävästi, erityisesti verkossa, mutta samalla kansanterveydelliset näkökulmat jäivät taka-alalle. Hallitus tuki alan kasvua, vaikka kansalaismielipide oli selvästi kriittinen.³¹ Vastuullisen

²⁷ Selin 2024 s. 595–596

²⁸ Ibid. s. 598

²⁹ Rolando, Scavarda 2018 s. 2–6

³⁰ Loer 2018 s. 8–10

³¹ Orford 2018, s. 29–30

pelaamisen diskurssi, joka korostaa yksilön vastuuta, on usein toiminut välineenä siirtää huomio pois rakenteellisista ongelmista ja pelituotteiden koukuttavuudesta.³²

Kilpailun avaamisen seurauksena lisääntynyt rahapelituottojen käyttö julkisten palveluiden rahoittamiseen voi luoda niin sanotun *welfare cyclen*, jossa samat toimijat; valtio, järjestöt ja palveluntuottajat, hyötyvät taloudellisesti rahapelaamisesta, mutta samalla tarve haittojen ehkäisyyn rahoitukselle kasvaa. Seurauksena syntyy paineita lisätä pelaamista ja vaikeuksia rajoittaa sitä myöhemmin.³³ Tämä sykli voi olla ristiriidassa hyvinvointivaltion perusperiaatteiden kanssa, koska se siirtää verorasitusta kuluttajille ja erityisesti haavoittuville ryhmille, kuten pienituloisille ja ongelmapelaajille.

Lisäksi lisenssijärjestelmät voivat hämärtää sääntelyn tavoitteita. Esimerkiksi Ruotsin uudistuksessa pyrittiin avaamaan markkinoita, mutta samalla suojelemaan voittoa tavoittelemattomien järjestöjen asemaa, mikä herätti kysymyksiä EU-oikeuden johdonmukaisuudesta.³⁴ Suomessa suunniteltu lisenssimalli herättää samanlaisia huolia: voiko Veikkaus kilpailla yksityisten toimijoiden kanssa ilman, että se samalla lisää haitallista pelaamista?³⁵

Yhteenvedona voidaan todeta, että rahapelaamisen kilpailuttaminen ja markkinoiden liberalisaatio voivat johtaa sekä sääntelyn tehottomuuteen että rahapelihaittojen lisääntymiseen. Taloudelliset intressit voivat ohittaa sosiaaliset ja kansanterveydelliset tavoitteet, ja sääntely voi muuttua välineeksi, jolla oikeutetaan rahapelitoiminnan laajentaminen sen sijaan, että pyrittäisiin aidosti vähentämään haittoja.

3.3 Kanavointi ja ”padon malli”

Kanavointipolitiikkaa (eng. *channeling policy*) Suomen rahapelijärjestelmässä erityisesti suhteessa ulkomaisiin, lisensoimattomiin verkkopelaamisen tarjoajiin ovat tutkineet mm. Järvinen-Tassopoulos ja kumppanit.³⁶ Tutkimuksen tavoitteena on ollut selvittää, miten tehokkaana keinona kanavointia voidaan pitää offshore-pelaamisen torjunnassa ja kuinka kestävässä monopolijärjestelmää pidetään tässä tehtävässä.³⁷

³² Selin 2024, s. 13–14

³³ Egerer et al. 2018, s. 33

³⁴ Örnberg & Hettne 2018, s. 27–28

³⁵ Järvinen-Tassopoulos et al. 2024, s. 19–20

³⁶ Järvinen-Tassopoulos et al. 2024

³⁷ Ibid. s. 1–2

Kanavointia on pidetty tärkeänä poliittisena työkaluna, mutta ilman tehokkaita sääntelytoimia, kuten maksuliikenteen tai IP-osoitteiden estämistä, se jää lähinnä ihanteelliseksi strategiaksi. Veikkauksen edustajat ovat korostaneet, että yhtiön kilpailukyky offshore-toimijoita vastaan on heikentynyt, koska Veikkaus ei ole voinut tarjota yhtä houkuttelevia tuotteita tai bonuksia kuin yksityiset toimijat.³⁸ Virkamiehet puolestaan painottavat enemmän rahapelihaittojen ehkäisyä ja kuluttajansuojaa. Heidän mukaansa kanavointi voi olla perusteltua EU-lainsäädännön näkökulmasta, jos sen tarkoituksena on haittojen ehkäisy. Samalla on kuitenkin epäiltävä, voiko Veikkauksen tarjonta olla riittävän houkuttelevaa ilman, että se samalla lisää haitallista pelaamista.³⁹

Tutkijat esittävät, että Suomen rahapelipolitiikka on siirtynyt 2018 alkaen niin sanottuun "padon malliin" (eng. *dam model*), jossa pyritään estämään ulkomaisen tarjonnan pääsy markkinoille ja ohjaamaan pelaaminen kansalliseen järjestelmään. Tämä eroaa aiemmasta "alibimallista" (eng. *alibi model*), jossa monopolia perusteltiin lähinnä haittojen ehkäisyllä ja tuottojen ohjaamisella yleishyödyllisiin tarkoituksiin.⁴⁰ Tutkijoiden mukaan kanavointi voi hämärtää muita sääntelytavoitteita, kuten haittojen ehkäisyä. Tulevaisuudessa rahapelipolitiikan tulisi ehkä keskittyä enemmän pelaamisen vähentämiseen kokonaisuudessaan tai ainakin haitallisimpien pelien rajoittamiseen, eikä vain pelaamisen ohjaamiseen kansalliseen järjestelmään.⁴¹

³⁸ Järvinen-Tassopoulos et al. 2024 s. 4–5

³⁹ Ibid. s. 5–6

⁴⁰ Ibid. s. 7–8

⁴¹ Ibid. s. 9

4 Temaattisen analyysin aineistot ja menetelmät

4.1 Tutkimuskysymys

Tutkimustehtäväni on selvittää voimassa olevan rahapelaamista koskevan rikoslainsäädännön tavoitteita ja perusteita, eli sallitun rahapelitoiminnan rajat ja niiden *tavoitteet*. Lainsäätäjän tavoitteiden selvittämiseksi lainopillinen tutkimus arpajaislain ja rikoslain sisällöstä on mielestäni riittämätön. Kun tehtävää lähestytään oikeussosiologisesta ja empiirisestä näkökulmasta, on mahdollista havaita ja analysoida lain sanamuodon ulkopuolisia tekijöitä, jotka voivat ohjata sitä, miten lainsäätäjät reagoi kehittyvään teknologia- ja mediaympäristöön. Tavoitteenani on sääntelyteoreettisen tiedon lisääminen.⁴² Empiirisen tutkimuksen tutkimuskysymys on: *Miten rahapelilainsäädännön muutoksia on perusteltu?*

Tutkimus täydentää aiheeseen liittyviä lainopillisia ja oikeushistoriallisia tutkimuksia, joita on myönnettävästi melko vähän.⁴³ Lisäksi oikeusteoreettista ja kriittisesti oikeusteoreettista kirjoitusta on tehty uhka- ja rahapelien valtion omistamista yksinoikeuden omaavista toiminnanharjoittajista. Kirjoituksia yleisesti uhka- ja rahapelien yhteensopivuudesta eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden periaatteisiin on myös runsaasti.⁴⁴ Näissä kirjoituksissa viitataan kyllä järjestelyn tavoitteisiin ja mahdollisiin hyötyihin ja haittoihin, mutta kansallista empiiristä tutkimusta rahapelien lainsäädäntöön ei ole Suomessa tehty.

Tutkimuksen ensisijainen tarkoitus on paikata tätä tutkimusaukkoa, ja tarjota teoreettinen viitekehys tulevan lainsäädännön oikeussosiologiselle arvioinnille. Toissijaisesti tutkimuksen tarkoitus on myös esittää alustavia arvioita tuoreen kilpailun avaamiseen tähtäävän lainsäädäntöhankkeen sisällöstä tämä viitekehys huomioiden, vaikkakin tunnustan tarpeen hankkeen perinpohjaisemmalle arvioinnille tulevaisuudessa.

⁴² Ervasti 2011 s.79–84

⁴³ Muutamia Pro Gradu -tutkielmia, keskittyminen usein Euroopan Unionin kilpailusäädännön suhteeseen kansallisen yksinoikeusjärjestelmän kanssa: *Mäki-Lohiluoma, Juho* (2019) Samat juuret, eri ratkaisut: Suomen ja Ruotsin rahapelimonopolit EU-oikeuden painekattilassa. *Lagerstedt, Anton* (2014) Rahapelien markkinointi. *Vuorila, Anni* (2005) Rahapelitoiminnan järjestämisen EU-oikeudelliset edellytykset. *Mäkelä, Matias* (2014) Jäsenvaltioiden rahapelijärjestelmät Euroopan Unionin sisämarkkinoiden perusvapauksien rajoitteina: erityistarkastelussa Suomen rahapelimonopoli.

⁴⁴ Esimerkiksi lähteenäkin käytetty julkaisukokoelma Egerer et al (2018) Gambling Policies in European Welfare States: Current Challenges and Future Prospects

4.2 Tutkimusmenetelmä

Tutkimus on oikeussosiologinen, eli oikeutta tutkitaan yhteiskuntatieteiden, tässä tapauksessa empiirisin, menetelmin.⁴⁵ Empiirisessä tutkimuksessa korostuu metodin ja menetelmien läpinäkyvyyden merkitys, koska tutkijan omat subjektiiviset valinnat ohjaavat tutkimuksen suuntaa. Riittävä läpinäkyvyys mahdollistaa sen, että lukija voi seurata tutkimuksen etenemistä ja arvioida sen uskottavuutta.⁴⁶ Tutkija on keskeinen tutkimusväline ja hän pyrkii avoimesti refleктоimaan, miten hän itse ja hänen omat käsityksensä ja arvonsa ovat vaikuttaneet tutkimuksen tekemisessä.⁴⁷

Oikeussosiologia pohtii oikeuden suhdetta yhteiskunnalliseen muutokseen ja päinvastoin, tyypillisesti yhteiskuntatieteellisin keinoin. Oikeus nähdään osana laajempaa kokonaisuutta ja yhteiskunnallisessa kontekstissa, toisin kuin lainopissa.⁴⁸ Oikeussosiologiassa voidaan käyttää tutkimusaineistona laajasti erilaisia lakeihin ja niiden valmisteluun liittyviä aineistoja. Lakeja voidaan tarkastella erityislaatuisina sosiaalisina normeina tai julkisina ohjausvälineinä sekä sääntelyä tarkastella sen yhteiskunnallisessa yhteydessä.

Empiirinen tutkimus jakautuu tyypillisesti laadulliseen eli kvalitatiiviseen, ja määrälliseen eli kvantitatiiviseen. Omaan tutkimukseeni valikoitui laadullisen tutkimuksen tutkimusmenetelmistä temaattinen analyysi. Temaattisessa analyysissä tutkittavasta aineistosta etsitään toistuvuuksia, joista tutkija muodostaa teemoja.⁴⁹ Menetelmä soveltuu vastaamaan tutkimuskysymyksiin, koska sen avulla aineistosta voidaan löytää rahapeleihin liittyvän rangaistavuuden perusteluiden teemoja, toisin sanoen syitä sääntelyn muuttamiselle.

Temaattinen analyysi voi olla refleksiivistä, kuten Braun ja Clarke (2022) sen esittelevät, jolloin tutkijan subjektiivisuus ja tietoisuus saa arvoa tutkimuksen tekemisessä.⁵⁰ Refleksiivinen temaattinen analyysi (*eng. Reflexive thematic analysis*) on joustavaa ja tähän subjektiivisuuteen perustuvaa, koska tiedon tuottaminen on luontaisesti subjektiivista. Teemat eivät ilmesty tai löydy aineistosta, tutkija tuo ne aktiivisesti esiin.⁵¹ Refleksiivinen temaattinen analyysi on tämän joustavuutensa seurauksena vaihtelevaa eri tutkijoiden ja tutkimuskohteiden kohdalla.

⁴⁵ Ervasti 2011 s.70

⁴⁶ Tuomi, Sarajärvi 2018, s.25–26

⁴⁷ Lindfors et al s.18

⁴⁸ Alvesalo, Ervasti 2006 s.18

⁴⁹ Braun, Clarke 2022 s.5

⁵⁰ Braun, Clarke 2022 s.5–6

⁵¹ Ibid s.8

Variaatiot refleksiivisessä temaattisessa analyysissä voidaan karkeasti jakaa neljälle akselille.⁵² Taulukossa 1 on esitelty refleksiivisen temaattisen analyysin variaatioakselit.

Taulukko 1. Refleksiivisen temaattisen analyysin variaatioakselit.

Suhtautuminen aineistoon	<i>Induktiivinen</i> , analyysiä ja koodausta informoi tutkittava aineisto	--	<i>Deduktiivinen</i> , analyysiä ja koodausta informoi olemassa oleva teoreettinen tausta
Keskittyminen merkitykseen	<i>Semanttinen</i> , analyysi keskittyy eksplisiittiseen pintatason merkitykseen	--	<i>Piilevä</i> , analyysi keskittyy piilevään implisiittiseen merkitykseen tai tarkoitukseen
Kvalitatiivinen runko	<i>Kokemuksellinen</i> , analyysi keskittyy tutkimaan ihmisten perspektiivejä ja ymmärrystä	--	<i>Kriittinen</i> , analyysi keskittyy tutkimaan aiheen ympäristön merkitystä
Teoreettiset rungot	<i>Realistinen</i> , analyysi pyrkii näyttämään totuutta ja todellisuutta aineistosta	--	<i>Relativistinen</i> , analyysi pyrkii kuulustelemaan ja purkamaan realiteetteja aineistosta

Temaattinen analyysi on siis näillä akseleilla liukuvaa, eikä karkea jako esimerkiksi induktiiviseen ja deduktiiviseen tutkimukseen välttämättä ole perusteltua, kun induktiivisiakin tutkimuksia ohjaavat pohjimmiltaan vähintään teoriat tiedosta ja todellisuudesta.⁵³ Oma aineistonkäsittelytapani on *induktiivisempi*, eli en pohjaa aineistosta nostamiani teemoja olemassa olevaan teoreettiseen viitekehykseen. Nostan kuitenkin teemoja analysoidessani ja niistä keskustellessani ne osaksi laajempaa keskustelua. Olemassa oleva teoria ei siis vaikuta teemojen muodostamiseen, mutta saa arvoa niiden analyysissä. Keskityn myös analyysissäni aineiston *semanttiseen* pintatason merkitykseen, enkä pyri tekemään arvioita lainsäätäjän mahdollisesta piilevästä tarkoituksesta. Kvalitatiivinen runkoni on lähes täysin *kriittinen*, sekä valittu aineisto että nostamani teemat liittyvät rahapelien sääntelyn perusteisiin, ei näitä

⁵² Ibid s.9

⁵³ Braun, Clarke 2022 s.155

koskeviin perspektiiveihin tai ymmärrykseen. Pyrin myös nostamaan aineistosta *realistisen* kuvauksen perusteluista ja tavoitteista.

Aineiston analyysi muodostuu seuraavista vaiheista:

1. Aineistoon tutustuminen
2. Aineiston koodaus eli pelkistäminen
3. Teemojen luonnostelu
4. Teemojen kehittäminen ja arviointi
5. Teemojen tarkennus, määrittely ja nimeäminen
6. Raportin kirjoittaminen

Erittelen prosessin vaiheiden sisällön yksitellen jäljemmissä luvuissa, sekä annan esimerkkejä omista aineistoon liittyvistä valinnoistani. Noudatan analyysissäni edellä mainittua Braun ja Clarken (2022) esittelemää refleksiivisistä temaattista analyysiä.

4.3 Tutkimusetiikka ja luotettavuus

Tutkimusaineistoni koostuu hallituksen esityksistä, jotka ovat julkisesti saatavilla olevia asiakirjoja. Näin ollen yksityisyyteen tai tietosuojaan liittyviä tutkimuseettisiä kysymyksiä ei tule pohdittavaksi. Sen sijaan temaattisen analyysin haasteina ovat luotettavuus ja uskottavuus.

Prosessin ensimmäisellä vaiheella, aineistoon tutustumisella, on suuri merkitys tutkimuksen luotettavuuteen ja uskottavuuteen, koska laadukas temaattinen analyysi edellyttää tutkijalta vahvaa perehtyneisyyttä aiheeseen.⁵⁴ Olen itse suunnannut suuren osan opinnoistani videopelialaan tutustumiseen, mistä olen saanut vankan ymmärryksen rahapelinkaltaisista videopeleistä sekä videopelien mediaympäristöstä, suoratoistopalveluista ja niihin liitetystä mainonnasta. Lisäksi olen käyttänyt huomattavasti aikaa tutustuakseni rahapelaamiseen laajemmin, erityisesti rikosoikeudellisesta näkökulmasta. Tätä tutkimusta varten olen lukenut paitsi lainopillista sisältöä kansallisesta rahapelaamista koskevasta lainsäädännöstä, myös oikeuskriittisiä katsauksia valtion omistukseen perustuvista rahapelijärjestelmistä. Lisäksi olen tutustunut empiiriseen tutkimukseen rahapelaamisen vaikutuksista, sekä analyysihin valtion omistamien rahapeliyhtiöiden toiminnasta ja viestinnästä.

Refleksiivinen temaattinen analyysi tarjoaa tutkijalle mahdollisuuden todella joustaviin aineistovalintoihin. Tämänkin takia tutkijan omat mielipiteet ja ennakoasenteet vaikuttavat tutkimustuloksiin, ja siten tutkimuksen uskottavuuteen.⁵⁵ Vaikka Braun ja Clarke mieltävätkin

⁵⁴ Ibid s.26

⁵⁵ Braun, Clarke 2022 s.24-26

nämä asenteet metodin vahvuudeksi, edellyttää tämän vahvuuden hyödyntäminen riittävää reflektiota ja avoimuutta tutkijan osalta.⁵⁶ Refleksiivisyys ja avoimuus näkyy tässä tutkimuksessa osaltani siinä, miten näytän tekemiäni valintoja ja perustelen niitä.

Edellä mainittua tarkoitusta varten koen tarpeelliseksi myös ilmaista omia ennakoasenteitani tutkimuksen aihepiiriin liittyen suoraan. Aiheen ja tutkimuskysymysten valinta on jo arvolatautunut, koska ne on sidottu hallituksen aikeeseen avata nettipelikasinotoiminta kilpailulle. Pidän aikomusta tarkoituksenvastaisena, mikäli tavoitteena on ehkäistä rahapelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia haittoja. Koen myös rahapelinkaltaisten videopelien ja nuorten mediaympäristössä esiintyvän suoran ja epäsuoran rahapelimainonnan olevan ongelmia, joihin lainsäätäjät ei ole osannut riittävällä tavalla puuttua.

Tämä subjektiivinen näkemys voi vaikuttaa aineiston käsittelyä koskeviin valintoihini. Siksi olenkin käyttänyt erityistä varovaisuutta aineiston koodauksessa ja teemojen muodostuksessa. Varovainen ja systemaattinen aineiston käsittely ei tähtää täysin objektiiviseen tai ”oikeaan” tulkintaan, vaan *vahvaan* tulkintaan, joka on aineiston kannalta perusteltavissa.⁵⁷ Esittelen jäljempänä avoimesti sekä perusteeni aineistoon liittyvistä valinnoista, että teemojen muodostamiseen liittyvän prosessini, jättäen lukijalle mahdollisuuden tarkastella tutkimusta kriittisesti ja tehdä omia johtopäätöksiään.

4.4 Tutkimusaineisto ja analyysi

4.4.1 Tutkimusaineisto ja analyysiyksikkö

Tutkimuksen empiirisenä aineistona käytän hallituksen esityksiä laeiksi:

1. Hanke HE 275/1990 vp
2. Hanke HE 6/1997 vp
3. Hanke HE 212/2008 vp
4. Hanke HE 207/2010 vp
5. Hanke HE 132/2016 vp

Aineistoksi valikoituivat hankkeet, jotka muodostavat rahapelaamista koskevan rikoslainsäädännön nykytilan. Tämä tarkoittaa ensimmäisen hankkeen osalta suoraan rikoslaisissa olevaa tunnusmerkistön muuttamista, muiden hankkeiden osalta itse rikoslakiin tehtiin vain teknisluontoisia muutoksia, koska arpajaislaista saatu rikoksen tunnusmerkistö

⁵⁶ Ibid s.8

⁵⁷ Ibid s.8, s.26

muuttui merkittävästi. Esimerkiksi rikoslain 17 luvun 16 a §: ”Joka (...) 4) ilman rahapelin toimeenpanijan lupaa myy tai välittää arpajaislain 11 §:ssä mainitun rahapeliyhtiön toimeenpanemaan rahapeliin liittyviä arpoja taikka vastaanottaa sellaiseen rahapeliin liittyviä pelipanoksia tai välittää sellaiseen rahapeliin liittyviä voittoja vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädettyä kieltoa taikka (...), on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *rahapelirikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.” Tässä tapauksessa arpajaislain 62 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetyn kiellon muuttaminen muuttaa myös rikoslain tunnusmerkistöä, vaikka rikoslakiin itseensä ei tarvitsisikaan tehdä muutoksia.

Tutkimuskysymykset huomioon ottaen hallituksen esityksistä valikoituivat analyysiyksiköiksi sellaiset lauseet tai lausekokoelmat, joissa linjattiin uudistuksen tehtäviä tai tavoitteita, tai viitattiin yleisesti arpajaislain tai rahapelilainsäädännön tehtäviin tai tavoitteisiin. Aineistoon ei valittu lauseita tai lausekokonaisuuksia, joissa viitattiin ainoastaan rikoslainsäädännön muuttamiseen teknisesti arpajaislain muutosten seurauksena. Aineistoon ei valittu myöskään kuvauksia rahapelaamisen, rahapeliyhtiöiden tai niitä koskevan lainsäädännön historiallisesta kehityksestä. Myöskään lauseet tai lausekokonaisuudet, jotka määrittivät käsitteitä, eivät valikoituneet aineistoon. Yhteensä valintakriteeristön täyttäviä lauseita ja lausekokonaisuuksia valittiin aineistosta 35.

Aineistoyksiköt eivät jakaudu lähdeaineiston kesken tasaisesti. Laajimmat uudistukset, neljäs ja viides hallituksen esitys, sisälsivät määrällisesti eniten perusteluita. Viides hallituksen esitys, hanke HE 132/2016 vp, sisälsi 13 lausetta ja lausekokonaisuutta, jotka täyttivät valintakriteeristön. Luodakseni osin myös kuvaa lainsäädännön tavoitteiden kehityksestä, pyrin näyttämään, miten erilaiset teemat näyttäytyvät eri hankkeissa käydessäni tuloksia läpi. Näin välttään siltä, että uudempien ja suurempien hankkeiden tavoitteet värittävät myös vanhempien ja mittaluokaltaan pienempien hankkeiden tavoitteet.

4.4.2 Aineiston koodaus

Aineiston koodauksessa analyysiyksiköt tiivistetään tai pelkistetään niin, että tutkimukselle epäolennainen asiasisältö leikataan pois. Koodaus tehdään systemaattisesti

tutkimuskysymysten ohjaamana.⁵⁸ Yksinkertaisimmillaan aineiston koodaamista ohjaa kysymys siitä, mikä osa valitusta analyysiyksiköstä vastaa tutkimuskysymyksiin.

Aineistoa koodatessani kiinnitin erityistä huomiota siihen, ettei alkuperäinen perustelu menettänyt alkuperäistä sisältöään. Kuten jo aiemmin todettu, tarkastelen perusteluiden *semanttista* sisältöä, enkä siis yritä koodatessani löytää lausutusta piilotettua merkitystä tai aietta, vaan koodaan yksinkertaisesti eksplisiittisesti lausutun perustelun. Koodauksen tarkoitus ei ole puhtaasti kopioida aineistoa, vaan tunnistaa merkityksellinen sisältö ja antaa sille riittävän yksilöity ja tunnistettava koodi.⁵⁹ Koodaus on jo siis itsessään analyysiä. Subjektiviivisen tulkinnan minimoimiseksi olen koodatessani kiinnittänyt erityistä huomiota semanttisella tasolla pysymiseen ja aineiston yhdenmukaiseen kohteluun. Koska aineisto on niin laaja, en voi tarjota koko koodistoa tässä yhteydessä tarkasteltavaksi. Sen sijaan tarjoan esimerkkejä koodauksesta Liitteen 1 Taulukossa 1.

4.4.3 Aineiston teemoittelu

Teemoittelu tarkoittaa analyysiyksiköiden koodien ryhmittelyä toistuvuuksien ja yhdenmukaisuuksien mukaan. Teema ei ole koodeja yhdistävä aihe, vaan niitä yhdistävä *tarkoitus*. Toisin sanoen, jos kaksi koodia viestivät samaan aihepiiriin liittyen erilaisia tavoitteita tai perusteluita, eivät ne välttämättä kuulu samaan teemaan.⁶⁰ Teemoittelun tarkoitus on entisestään tiivistää aineistoa sisällyttämällä koodattu aineisto osaksi yleisempiä käsitteitä.

Kuten olen prosessin vaiheita kuvatessani esiteltyt, muodostin teemat kolmessa vaiheessa. Ensimmäisen luonnosteluvaiheen tein jo osittain päällekkäin koodaamisvaiheessa. En käynyt vuoropuhelua koodien ja teemojen välillä, vaan koodaus tapahtui teemoista riippumatta, ja luonnokset saivat muuttua koodauksen edetessä.

Koodauksen ja teemojen luonnostelun jälkeen siirryin teemojen kehittämiseen ja arviointiin. Teemojen muodostus tapahtui induktiivisesti, enkä käyttänyt olemassa olevaa teoriaa apuvälineenä teemojen muodostuksessa. Vaiheen tärkein tehtävä on antaa teemojen syntyä ja kuolla.⁶¹ Jotkin teemaluonnokset eivät sisältäneet riittävästi analyysiyksiköitä tuekseen, jolloin pidin tarkoituksenmukaisena liittää ne yhteen toisen teeman kanssa muodostaakseni yhteisen,

⁵⁸ Braun, Clarke 2022 s.55

⁵⁹ Ibid s.59

⁶⁰ Ibid s.76

⁶¹ Braun, Clarke 2022 s. 97

yleisemmän teeman. Esimerkiksi teemaluonnokset ”kilpailun poistaminen” ja ”kysynnän kanavointi” muodostivat tässä vaiheessa teemaluonnoksen ”kansainvälinen kilpailu”. Teemat ovat linkittyneitä, ja useat lauseet ja lausekokonaisuudet ilmentävät useampaa tematiikkaa yhdenaikaisesti. Teemoja esitellessäni pyrin tarjoamaan kuvauksen myös teemojen linkittymisestä ja risteyskohdista luodakseni lukijalle selkeän käsityksen perusteluista kokonaisuutena. Teemoittelun jälkeen aineistosta saa varsin hyvän kuvan lainsäädäntöä ohjaavasta arvopohjasta, eikä tarvetta jäänyt ylimääräiselle ”muut” tai vastaavalle teemalle. Jälleen, en aineiston laajuuden takia voi tarjota koko teemoittelua vaiheineen tässä tutkimusraportissa, mutta Liitteen 1 Taulukossa 2 tarjoan esimerkkien avulla kuvauksen teemojen muodostamisesta.

5 Tutkimustulosten tarkastelu

Luvussa tarkastellaan temaattisen analyysin tuloksia, ja vastataan toiseen tutkimuskysymykseen, *miten rahapelilainsäädännön muutoksia on perusteltu*. Tarkastelu on jaettu teemojen mukaisesti, joita olivat *kansainvälinen kilpailu, rikostorjunta ja valvonta, pelihaittojen ehkäisy, valtion rahoittaminen, teknologinen kehitys ja oikeudenmukaisuus*. Teemoja ei esitellä esiintymisen tiheyteen perustuvassa järjestyksessä.

5.1 Kansainvälinen kilpailu

Keskeinen rahapelaamisen lainsäädännön kehitystä ohjaava teema vaikuttaa olevan yksinoikeuden tai toimiluvan omaavan kansallisen toimijan aseman ja mahdollisuuksien turvaaminen. Tämä turvaaminen kohdistuu yleensä ulkomaisiin kilpailijoihin, joiden pääsy markkinoille on estetty tai jota vastaan käydyssä kansainvälisessä kilpailussa kansallisen toimijan toimintamahdollisuuksia laajennetaan.

”Vapaaseen kilpailuun liittyvä liikevoiton maksimointi tai julkisten peruspalvelujen rahoituksen rakentaminen rahapelituottojen varaan johtaa helposti tuottotavoitteiden ylikorostumiseen ja siten pelihaittojen riskin kasvuun. Olemassa olevan rahapelikysynnän suuntaaminen rahapelitoimintaan, jonka tuotot käytetään yleishyödylliseen kansalaistoimintaan, on tässä suhteessa turvallisempi ratkaisu.”⁶²

Kilpailun rajoittamiseen ja yksinoikeusjärjestelmän turvaamiseen liittyvät tietysti kilpailun rajoittamisen perustelut, usein pelihaittojen ehkäisy. Lisääntyneellä kilpailulla ja markkinoinnilla katsotaan olevan pelihaittojen lisääntymisen kannalta epätoivottu vaikutus. Pelihaittojen riskitekijänä näytetään pitävän nimenomaan voitontavoittelua, kun kansallisen toimijan turvallisuutta perustellaan nimenomaan tuottojen käytön yleishyödyllisyydellä.⁶³ Osin esityksissä on kuitenkin myös sisäistä ristiriitaa, kun perusteluissa nojataan myös taloudellisen tehokkuuden ja kanavointikyvyn parantamisen argumentteihin. Vapaata kilpailua pidetään voitontavoittelun seurauksena pelihaittojen lisääntymisen kannalta riskialttiina, mutta samalla rahapeliyhteisöjen yhdistämisen eduksi katsotaan mm. *”yhteisöjen operatiivisen tehokkuuden parantuminen, kasvumahdollisuudet, tuotekehityksentehostuminen, markkinamahdollisuuksien parempi hyödyntäminen sekä päällekkäisten investointien välttäminen.”⁶⁴* Tätä tehokkuuden

⁶² HE 207/2010 vp s. 10

⁶³ HE 207/2010 vp s. 10

⁶⁴ HE 132/2016 vp s. 31

tavoittelua perustellaan osin kanavointikyvyllä, eli kyvyllä ohjata pelaajia turvallisempaan pidettyyn, ”*valvottuun kansalliseen rahapelitarjontaan.*”⁶⁵ Huomionarvoista on myös vielä vuonna 2010 ilmennyt ajatus siitä, että voitontavoittelun lisäksi myös ”*julkisten peruspalveluiden rakentaminen rahapeliuottojen varaan johtaa helposti tuottotavoitteiden ylikorostumiseen.*” Kuten aiemminkin mainittu, tästä ajatuksesta vaikutetaan sittemmin luopuneen, kun Veikkauksen tuotto on vuodesta 2024 laskettu osaksi valtion budjettia.

Jotkin lainaukset antavat jopa sellaisen kuvan, että pelihaittoja aiheuttaa nimenomaan rahapelialan sisäinen kilpailu, eikä suinkaan kansallinen yksinoikeuden omaava toimija. Kilpailun rajoittamisella ja tämän riittävällä yleishyödyllisyyden perustelulla on ollut merkitystä myös Euroopan Unionin lainsäädännön valossa. Kuten jo aiemmin todettu, 2010–luvun uudistusten taustalla on vaikuttanut lainsäätäjän pyrkimys yhdenmukaistaa kansallisia järjestelyjä unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön kanssa.

*”Jos järjestelmän sisällä on kilpailua, on tämä ongelmallista yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämistä koskevien edellytysten täyttymisen kannalta. Siltä osin kuin keskinäistä kilpailua ilmenee, se on omiaan lisäämään markkinointia. Tämä voi yllyttää ja rohkaista kuluttajia pelaamaan liiallisesti, mikä on ristiriidassa liiallisesta pelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisyn ja vähentämisen kanssa.”*⁶⁶

Myös taloudelliset seikat yhdistyvät järjestelmän turvaamista koskeviin perusteluihin, erityisesti Veikkauksen monopolin muodostamista käsittelevässä uudistuksessa. Tehokkaan ja houkuttelevan kansallisen vaihtoehdon nähdään ohjaavan pelaajia pois ulkomaisten toimijoiden palveluiden luota. Huomionarvoista on se, että yksinoikeusjärjestelmään tähänneiden uudistusten myötä lainvastaisen toiminnan rangaistuksellisuus ei muuttunut, ainoastaan sallittujen toimijoiden joukko pieneni. Tätäkin vaikutusta voidaan vielä kyseenalaistaa, sillä käytännössä uudistukset ovat vain vahvistaneet laiksi jo pitkään vakiintuneen toimiluvanvaraisen toiminnan samoille tahoille. Merkitykselliseksi nouseekin lainsäätäjän tavoitteet pelitarjonnan ja tehokkuuden parantamiseen. Palaan tämän tematiikan ääreen myöhemmin, kun keskustelen laajemmin tehokkuuden lisäämisen ja pelihaittojen ehkäisyn välisestä ristiriidasta.

Jo ennen internetissä tapahtuvan rahapelaamisen kehitystä ja suosiota kansallisesti sallitun rahapelitoiminnan laajentamisen yhteydessä viitattiin kansainväliseen kilpailuun, joskin

⁶⁵ HE 132/2016 vp s. 7

⁶⁶ HE 132/2016 vp s. 6

kiintopisteenä lainsäädännön esitysaikana on ollut matkailu ja fyysinen pelikasinotoiminta.⁶⁷ Pelikasinotoiminnan rangaistavuuden poistamisen perusteluissa nousee esiin vahvasti kansainvälisen vastaavan toiminnan vaikutus hankkeeseen. Kansainvälisistä kilpailijoista haetaan paitsi osoitusta pelikasinotoiminnan myönteisistä taloudellisista vaikutuksista, myös ”muutkin tekevät näin” -tyyppistä oikeutusta. Perusteluissa vedotaan mm. Keski-Eurooppalaisiin pelikasinoihin ja Tanskan ja Ruotsin suunniteltuihin vastaaviin säädöksiin.⁶⁸

Kilpailukyvyyn lisääntyminen ja kanavointi on linkitetty myös seuraavan, rikostorjuntaa koskevan teeman kanssa yhteen resurssien kohdistamisen ja valvonnan tehokkuuden kautta. Veikkauksen monopolin vahvistamisen yhteydessä esitettiin, että ”*lainsäädäntöä kehittämällä pystytään vaikuttamaan myös arpajaislain vastaisen ulkomaisen rahapelitarjonnan torjuntaan tuotevalikoiman monipuolistuessa. Tätä kautta edellä mainittujen toimijoiden kilpailuetu verrattuna kotimaiseen toimintaan kaventuu.*”⁶⁹ Tehokkuuden lisäämisen seurauksena arvioitiin, että ”*valvonnan resursseja voidaan nykyistä tehokkaammin kohdentaa ulkomaisen rahapelitarjonnan torjuntaan. Muutoksella parannettaisiin yksinoikeusjärjestelmän edellytyksiä kanavoida rahapelaamiseen kohdistuvaa kysyntää kotimaiseen rahapelitarjontaan.*”⁷⁰

5.2 Rikostorjunta ja valvonta

Hallituksen esityksissä viitataan usein rikollisen tai lainvastaisen rahapelitoiminnan ehkäisyyn sekä asianmukaisen valvonnan mahdollistamiseen. Valvonnasta puhuttaessa on voitu viitata yksinoikeuden haltijan toiminnan, rahapelialan tai yksittäisen rahapelitapahtuman valvontaan. Rikostorjunnasta puhuttaessa viittaukset rahapelialan yleiseen valvontaan ovat merkittäviä. Yksinoikeuden toiminnan valvonta on liitetty pelihaittojen ehkäisyyn ja valtion rahoituksen tematiikkaan, kun taas yksittäistä pelitapahtumaa koskeva valvonta on liitetty oikeudenmukaisuuteen. Rikostorjunnan tehostamisella on perusteltu rangaistussäännösten poistamista ja sallitun rahapelitoiminnan laajentamista silläkin riskillä, että rahapeleistä aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisyyn tehokkuus kärsii. Esimerkiksi pelikasinotoiminnan laillistamisen yhteydessä todettiin, että ”*luvallisesti järjestetyn pelikasinotoiminnan on ulkomailta todettu hillitsevän laitonta uhkapeliä, jota on esiintynyt*

⁶⁷ HE 275/1990 vp s. 2

⁶⁸ HE 275/1990 vp s. 2

⁶⁹ HE132/2016 vp s. 35

⁷⁰ HE132/2016 vp s. 35

*Suomessakin.*⁷¹ Samaan suuntaan nojaavat myös vuoden 2010 uudistuksen perustelut, joissa todetaan myös periaatteessa tehokkaimman keinon, totaalikiellon, heikkoudet:

*”Totaalikielto olisi periaatteessa tehokkain keino ehkäistä rahapelihaittoja. Se oli aikanaan myös meillä lähtökohtana. Käytännössä totaalikiellon ongelmana on kuitenkin se, että joka tapauksessa olemassa oleva rahapelikypsyntä kanavoituu tällöin kokonaisuudessaan laittomaan rahapelitoimintaan. Täysin valvomattomaan laittomaan rahapelitoimintaan liittyy suuri rahapelihaittojen, harmaan talouden ja järjestäytyneen rikollisuuden riski.”*⁷²

Rikostorjunta on toisaalta usein kiinnitetty osaksi myös näiden haittojen torjumista. Tämän tyyppiset ilmaisut ovat silloin esiintyneet sallitun toiminnan rajoittamisen yhteydessä, erityisesti kun kyseessä on yksinoikeusjärjestelmän vahvistaminen. Muutokset pyrkivät perusteluiden mukaan ensisijaisesti *”ehkäisemään rahapelitoimintaan liittyviä rikoksia ja sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja sekä varmistamaan yleishyödyllisen kansalaistoiminnan toimintaedellytykset.”*⁷³ Sekä rikollisen toiminnan ehkäisy, että sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisy on osa myös arpajaislain 1 luvun §1:ssä nimetty lain tarkoitus. Lisäksi rikostorjuntaan viitattiin rahapelirikoksen rikosnimikkeen luovassa esityksessä.⁷⁴

Mielenkiintoisesti rahapelirikoksen luonnin yhteydessä rahapelaamisesta aiheutuvat sosiaaliset ja terveydelliset haitat sidottiin nimenomaan lainvastaiseen rahapelaamiseen liittyviksi.⁷⁵ Tyypillisesti haittojen ehkäisy ja rikollisen toiminnan torjuminen esiintyvät rinnakkain, mutta eivät välttämättä toisiinsa liittyvinä teemoina. Näin erityisesti silloin, kuin viitataan arpajaislainsäädännön tavoitteisiin, jotka esiintyvät myös arpajaislain ensimmäisen luvun 1§ kohdassa 2:

”Tämän lain tarkoituksena on taata arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.”

Hallituksen esityksissä viittaukset arpajaislain tai uudistuksen tavoitteisiin pitävät usein sisällään samantyyppisiä ilmauksia, mutta mielenkiintoisesti taloudellisia haittoja tai arpajaisten väärinkäytöksiä ei usein mainita. Lisäksi esityksissä tavoitteisiin liitetään usein

⁷¹ HE 275/1990 vp s. 2

⁷² HE 207/2010 vp s. 9

⁷³ HE 207/2010 vp s. 1

⁷⁴ HE 212/2008 vp s. 2 ”Esitys ehkäisee osaltaan *lainvastaista* rahapelitoimintaa ja *siihen liittyen* myös rahapelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.” Kursivointi lisätty.

⁷⁵ HE 212/2008 vp s. 2

yleishyödyllisen kansalaistoiminnan toimintaedellytysten turvaaminen, jota käsitellään valtion rahoittamisen teeman yhteydessä.

Poikkeuksen muodostaa Veikkauksen monopolin vahvistamisen yhteydessä linjatut Veikkauksen ja sen valvontaviranomaisten tavoitteet, joihin liittyen sekä väärinkäytökset että taloudellisten haittojen ehkäisy liitetään osaksi tätä tematiikkaa. Uuden Veikkauksen tehtävistä esitetään, että ne olisivat *”harjoittaa rahapeli-toimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään.”*⁷⁶

Samassa esityksessä vedotaan myös viranomaisvalvonnan tavoitteisiin ja tehokkuuteen. Erityisesti viranomaisvalvonnan osalta tavoite on *”taata rahapeleihin osallistuvien oikeusturva, estää rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä vähentää rahapeleihin osallistumisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.”*⁷⁷ Monopolin perustamista oikeutetaan tältä osalta erityisesti valvonnan tehokkuuden kannalta, kun *”kolmen rahapeliyhteisön rahapelien erotettavuutta koskevan sääntelyn purkamisen johdosta Poliisihallituksen arpajaishallinnon resursseja voitaisiin ohjata tehokkaammin arpajaislain vastaisen rahapeli-toiminnan valvontaan.”*⁷⁸

Viimeisimmässä lainauksessa jo aiemmin tarkasteltu yksinoikeuden haltijaan liittyvä taloudellinen tehokkuus liitetään osaksi myös rahapeliteollisuuden valvontaa ja rikostorjuntaa. Tällä kertaa kyse on Poliisihallituksen resursseista, mutta taas perusteluista ilmenee tehokkuuden merkitys päätöksenteossa.⁷⁹ Lisäksi perusteluista on hyvä nostaa myös rikostorjuntaan linkittyvä huoli pelaajan oikeusturvasta. Lainvastaisen toiminnan uhriksi näytetään nimettävän nimenomaan rahapeliin osallistuva henkilö. Tämä tuntuisi tukevan ajatusta siitä, että ainakin tietty osa rahapelaamisesta aiheutuvista haitoista mielletään nimenomaan ainoastaan lainvastaisten toimijoiden aiheuttamaksi, tai ainakin halutaan esittää sellaisena.

⁷⁶ HE 132/2016 vp s. 28

⁷⁷ HE 132/2016 vp s. 6

⁷⁸ HE 132/2016 vp s. 33

⁷⁹ HE 132/2016 vp s. 33

5.3 Pelihaittojen ehkäisy

Kuten aiemmin todettu, pelihaittojen ehkäisy on paitsi arpajaislainsäädännön nimetty tavoite, myös hallituksen esityksessä runsaasti esiintyvä teema, joka risteää ja esiintyy rinnakkain monen muun teeman kanssa. Pelihaittoista puhuttaessa valvonnan ja rikostorjunnan yhteydessä viitataan tyypillisesti rahapelaamisen aiheuttamista, laajemmista yhteiskunnan terveyteen, sosiaaliseen rakenteeseen ja talouteen kohdistuviin haittoihin, mutta aineistossa on esimerkkejä myös yksittäisen pelaajan kärsimien haittojen torjunnasta, erityisesti pelaamiseen liittyvän dekriminälisoinnin yhteydessä. Peliriippuvuudesta kärsivistä todetaan, että ”*henkilöiden rankaiseminen uhkapelistä ei ole tarkoituksenmukainen keino riippuvuuden vähentämiseksi.*”⁸⁰

Riippuvuuden ja muiden haittojen syitä on myös usein onnistuneesti tunnistettu, esimerkiksi Veikkauksen monopolisoinnin yhteydessä pelihaittojen riskeihin todettiin vaikuttavan ainakin pelien ominaisuudet ja saatavuus, pelien markkinointi, mahdollisuus alaikäisenä pelaamiseen ja mahdollisuus velaksi pelaamiseen.⁸¹ Esityksessä käsitellään poikkeuksellisen paljon pelihaittojen riskitekijöitä ja näihin puuttumista, ja siinä todetaankin, että ”*rahapelihaittojen ehkäisy on rahapelipolitiikan pääasiallinen tavoite. Näin ollen rahapelijärjestelmään liittyviä päätöksiä tulee käsitellä myös hyvinvointi- ja terveystoliittisina kysymyksinä.*”⁸²

Toisaalta poikkeuksellisesti haittoja on myös voitu vähätellä, tai niiden väitetyllä puuttumisella perustella sallitun rahapelitoiminnan laajentamista. Pelikasinotoiminnan laillistamisen yhteydessä lainsäätäjä oli vielä sitä mieltä, että uhkapelien sosiaaliset haitat olivat todellisuudessa lievempiä, kuin aikaisemmin oli luultu:

*”Merkittäviä sosiaalisia haittoja ei tutkimuksen perusteella ole ilmennyt. Jo nyt käytössä olevissa luvanvaraisissa rahapeleissä on käytännössä mahdollista pelata suuriakin summia rahaa. Hallituksen esityksen mukaan pelaaminen kasinossa olisi valvottua, mikä on omiaan vähentämään mahdollisia haittoja.”*⁸³

Perusteluissa pelihaittojen ehkäisy linkittyy usein aiemmin esitetyllä tavalla myös kansainväliseen kilpailuun. Kansallisen järjestelmän terveydellistä ja sosiaalista valvutuneisuutta korostetaan osin kilpailun rajoitusten ja kanavoiminnin oikeuttamiseksi. Yksinoikeusjärjestelmän katsotaan olevan tehokkain tapa haittojen torjumiseksi pitkäaikaisten

⁸⁰ HE 6/1997 vp s. 139

⁸¹ HE 132/2016 vp s. 25–27

⁸² HE 132/2016 vp s. 12

⁸³ HE 275/1990 vp s. 2

tavoitteiden asettamisen mahdollisuuden ja tehokkaan valvontamahdollisuuden seurauksena. Vuoden 2010 uudistuksen yhteydessä tämä ajatus ilmaistaan suoraan, jo ennen virallisen monopolin muodostamista: ”*Lakisääteisen monopolin järjestelmässä julkisen vallan on helpompi asettaa toimijalle pitempiaikaisia toimenpiteitä edellyttäviä vaatimuksia.*”⁸⁴ Vaatimuksien asettamisen lisäksi myös niiden noudattamisen valvontaa pidettiin merkittävänä, ja esityksessä vaadittiin rahapeliyhteisöiltä myös ”*vuosittain kertomus niistä toimenpiteistä, joihin ne ovat ryhtyneet pelihaittojen vähentämiseksi.*”⁸⁵ Tätä edellytystä toiminnan harjoittamiselle perusteltiin rahapeliyhteisöjen aiheuttamista mahdollisista sosiaalisista haitoista johtuvalla ”*erityisellä yhteiskuntavastuulla.*”⁸⁶

Nämä tavoitteet viittaavat myös aiemmin tunnistettuihin haittojen riskejä lisääviin tekijöihin. Konkreettisia toimia rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi esitetään esimerkiksi Vuoden 2010 uudistuksen esityksessä:

*”Arpajaislain uudistamisen (...) tavoitteena on tehostaa rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemistä muun muassa rahapelien markkinoinnin ja yleisen ikärajan sääntelyllä sekä lisätä viranomaisten keinoja puuttua lainvastaiseen rahapelitoimintaan. Rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemisen tehostamista on tarpeen jatkaa tämän jälkeenkin julkisen vallan ohjausta edelleen tiukentamalla.”*⁸⁷

Sosiaalisten haittojen torjunnan yhteydessä on myös tunnistettu nuoret erityisenä riskiryhmänä, ja ikärajoista ja nuorten suojelusta puhuttaessa perustelu on yksinomaan pelistä aiheutuvien haittojen torjumiseen liittyvää. Nuorten rahapelaamisen kontrollointia ikään perustuvien täyskieltoin on pidetty perusteltuna silloinkin, kuin yleistä täyskieltoa ei olla pidetty käytännössä toimivana ratkaisuna. 18 vuoden ikäraja rahapeleissä esiintyy jo pelikasinotoiminnan laillistavassa uudistuksessa, jonka mukaan ”*kasinossa on pelin luonteesta ja pelaamisympäristöstä johtuen edellytettävä korkeampaa ikärajaa, joka olisi 18 vuotta. Alaikärajan asettaminen 18 vuodeksi on tarpeen myös lapsiin ja nuoriin kohdistuvien sosiaalisten haittojen torjumiseksi.*”⁸⁸ Ikärajojen tarpeellisuutta ja tehokkuutta alleviivataan vielä tarkastelulle tuoreimmassakin, monopolin vahvistavassa esityksessä, jonka mukaan ”*rahapelaamisen ikärajan säätämällä on ollut suuri merkitys haittojen ennaltaehkäisyssä,*

⁸⁴ HE 207/2010 vp s. 9

⁸⁵ HE 207/2010 vp s. 19

⁸⁶ HE 207/2010 vp s. 19

⁸⁷ HE 207/2010 vp s. 8

⁸⁸ HE 275/1990 vp s. 5

sillä tutkimusten mukaan pelaamisen aloittaminen nuorena on selvä peliongelman syntymisen riskitekijä.”⁸⁹

Tyypillisesti haittojen torjunta siis esiintyy ikään kuin perustelun perusteluna, taustalla vaikuttavana perusajatuksena, joka ohjaa kaikkea rahapelaamiseen kohdistuvaa lainsäädäntöä. Mielenkiintoisesti haittojen torjuntaan tähtäävät toimet voivat olla eri aikoina toisistaan hyvinkin poikkeavia, jopa päinvastaisia. Sekä rikosnimikkeen lisäämistä, että rangaistavuuden poistamista on perusteltu samalla päämäärällä. Samoin näiden haittojen torjunnalla on perusteltu rahapelijärjestelmän monopolisointia ja kilpailun rajoittamista. Mielenkiintoisesti samantyyppistä kielenkäyttöä löytyy pintapuolisellakin lukaisulla runsaasti myös uudesta kilpailun avaavasta esityksestä, vaikkakin tuo esitys vaatii vielä laajempaa omaa tarkastelua. Haittojen torjunnan teeman mahdollisesta sisällöttömyydestä keskustelen laajemmin seuraavassa pääluvussa.

5.4 Valtion rahoittaminen

Valtion rahoittamisen tema esiintyy joko suoraan mainintana tulojen kasvuun, tai vaikkapa matkailuun, kuten aiemmin käsitellyssä esimerkissä. Hallituksen esityksissä on mainintoja myös verotuksellisista seikoista, jotka liittyvät valtion varainkeruuseen. Yleisin viittaus on kuitenkin ”yleishyödyllisiin tarkoituksiin” käytetyistä tuloista tai ”yleishyödyllisen kansalaistoiminnan toimintaedellytysten” varmistamisesta.⁹⁰ Nämä maininnat ilmenevät samoissa yhteyksissä rikostorjunnan ja haittojen ehkäisemisen tavoitteiden kanssa. Viittaukset yleishyödyllisiin tarkoituksiin ovat aiemmin olleet osa arpajaislakia, mutta vuodesta 2024 Veikkauksen voitto on otettu sellaisenaan valtion talousarvioon.

Suorat maininnat tuloksen kasvatuksesta liittyvät jo aiemminkin mainittuun tehokkuuden lisäämiseen kansainvälisen kilpailun kontekstissa. Suoriakin kustannustehokkuuteen ja toiminnan jatkuvuuteen liittyviä perusteluita löytyy esimerkiksi monopolisointiin liittyen.⁹¹ Lisäksi erityisesti pelikasinotoiminnan laillistamisen yhteydessä taloudellista tulosta pidettiin merkittävänä syynä, ja pelikasinotoiminnan aloittamisen arvioitiinkin ”käytännössä lisäävän raha-automaattivarojen kertymää.”⁹² Samassa yhteydessä ei mietitty kertymän rahoittajien

⁸⁹ HE 132/2016 vp s. 12

⁹⁰ Esimerkiksi jo aiemmin mainittu HE 207/2010 vp s. 1

⁹¹ HE 132/2016 vp s. 31

⁹² HE 275/1990 vp s. 4

mahdollisesti kärsimää rahapelaamisen aiheuttamaa haittaa, ainoastaan mahdollista jakoperusteiden uudistamisen tarvetta.

Uudemmissa lakiesityksissä varainkeruuseen on liitetty myös aiemmin viitattu valvontanäkökulma. Merkitystä on annettu paitsi varojen kertymiselle, myös valtion riittävälle vallalle niiden jakautumisesta päättämisessä. Edelleen ennen 2020-lukua rahapelaamisesta kerrytetty tuotto ei mennyt suoraan valtion talousarvioon.

”Lakisäateisten yksinoikeuksien järjestelmässä julkisen vallan on riittävästi ohjattava sekä rahapeliyhteisöjä että niiden tuottojen käyttöä. Rahapeliyhteisöjen ohjauksen osalta tämä tarkoittaa julkisen vallan riittävää omistusoosuutta ja/tai edustusta rahapeliyhteisön toimielimissä sekä rahapeli tuottojen käytön osalta tuottojen jaon tapahtumista julkisen vallan ohjauksessa ja valvonnassa.”⁹³

Tyypillisesti varainkeruusta ei siis puhuta nimenomaisena tavoitteena, vaan keskitytään rahapelaamisesta kertyneen varallisuuden käyttöön. Usein ilmaisu on edellä esitetyllä tavalla osa litaniaa, jossa haittojen ja väärinkäytösten rinnalla puhutaan myös ”yleishyödyllisen kansalaistoiminnan mahdollistamisesta.” Samalla tavalla toiminnan taloudellisen tehostamisen tavoitteet on liitetty kanavointi- tai kilpailukyvyn parantamiseen. Tematiikan äärelle palataan myöhemmässä pääluvussa, kun keskustellaan tehokkuuden ja haittojen ehkäisemisen ristiriidasta ja rahapeliyhtiöiden toiminnan mahdollisesta jälkipoliittisesta luonteesta.

5.5 Teknologinen kehitys

Teknologian kehityksen kautta tapahtunut rahapeliä toimintaympäristön muutos näkyy hallituksen esityksissä erityisesti uudempien, yksinoikeusjärjestelmän luomiseen tähtäävien uudistusten perusteluissa. Internetiin siirtynyt rahapelaaminen on tarkoittanut kilpailun aukeamista markkinalle riippumatta kansallisesta lainsäädännöstä ja näiden kilpailijoiden alustojen turvallisuudesta. Lainsäätäjä on katsonut houkuttelevien yksinoikeuden haltijan hallinnoimien vastaavien pelien olleen paras vastaus kehitykseen, pelaajien kanavoimiseksi turvallisempana esitetyn kansallisen toimijan palveluiden ääreen.

”Sähköinen toimintaympäristö tuo uusia haasteita rahapeliä jaottelulle erityisesti virtuaaliympäristössä toimeenpantavien rahapeliä osalta. Olemassa olevan rahapelikysynnän turvallisen kanavoiminnan näkökulmasta on ongelmallista, että virtuaaliympäristössä toimeenpantavien rahapeliä osalta ei ole ollut tarjolla

⁹³ HE 207/2010 vp s. 12

säännellyn ja valvotun luvallisen yksinoikeustoimijan tarjoamaa pelimahdollisuutta.”⁹⁴

Veikkauksen monopolisoinnin yhteydessä esityksen perusteluissa alleviivataan erityisesti sitä, miten *”lainsäädäntöä kehittämällä pystytään vaikuttamaan myös arpajaislain vastaisen ulkomaisen rahapelitarjonnan torjuntaan tuotevalikoiman monipuolistuessa. Tätä kautta edellä mainittujen toimijoiden kilpailuetu verrattuna kotimaiseen toimintaan kaventuu.”⁹⁵*

Lainauksessa huomautetaan erityisesti ulkomaisen toiminnan lainvastaisuus, taas alleviivaten esityksissä toistamiseen näyttäytyvää ajatusta siitä, että kotimainen palveluntarjoaja on parempi vaihtoehto ulkomaisiin kilpailijoihin verrattuna.

Teknologinen kehitys on siis vahvasti sidoksissa kansainvälisen kilpailun tematiikkaan. Kansallisen toimijan tarjonnan houkuttelevuutta ja tarjonnan laajuutta on lisätty silläkin uhalla, että sen toiminnasta aiheutuvien haittojen määrä kasvaa. Kehitystä on perusteltu esimerkiksi sillä, että kansallinen toiminta tehostuu, *”valvonnan resursseja voidaan ... tehokkaammin kohdentaa ulkomaisen rahapelitarjonnan torjuntaan.”* Monopolisoinnin yhteydessä perusteluissa vielä alleviivataan, että *”rahapeliyhteisöjen rahapelitoimintojen yhdistämisen perusteena ei ole taloudelliset syyt, vaan yhdistäminen on katsottu välttämättömäksi erityisesti rahapelialaa koskevan toimintaympäristön voimakkaan muutoksen vuoksi.”⁹⁶*

Jälleen esitysten perusteluista on rivien välistä luettavissa, että suurin pelihaittoihin vaikuttava riskitekijä on muu kuin kansallisen yksinoikeuden haltija, jokin ulkomainen lainvastainen toimija.

5.6 Oikeudenmukaisuus

Oikeudenmukaisuuden tematiikka liittyy pelaajan ja pelin järjestäjän oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Kyseessä ovat tyypillisesti perustelut, jotka liittyvät arviointiin siitä, mitkä ovat kohtuullisia seurauksia peliin osallistuvan henkilön tai huoneiston omistajan lainvastaisesta toiminnasta. Esimerkiksi uhkapeliin osallistumisen dekriminialisointia perusteltiin oikeudenmukaisuuteen liittyvillä näkökulmilla, koska esityksen mukaan *”peleistä riippuvaiseksi tulleiden henkilöiden rankaiseminen uhkapelistä ei ole tarkoituksenmukainen keino riippuvuuden vähentämiseksi.”⁹⁷* Samantyyppistä arviointia tehtiin myös muista peleihin

⁹⁴ HE 207/2010 vp s. 9

⁹⁵ HE 132/2016 vp s. 35

⁹⁶ HE 132/2016 vp s. 30

⁹⁷ HE 6/1997 vp s. 137

osallistuvista henkilöistä, joilta ei esityksen mukaan ”voida kohtuudella edellyttää niihin osallistuvien käyttämien rahasummien yksityiskohtaista valvontaa.”⁹⁸

Oikeudenmukaisuuden teemaan liittyvät myös perustelut yhdenmukaisesta ja reilusta rahapelijärjestelmää koskevasta perustelusta. Tällaiset perustelut liittyvät esimerkiksi rahapelien verotukseen, kun kyse oli pelikasinotoiminnan aloittamisesta:

”Yhdenmukaisuusnäkökohdat huomioon ottaen olisi tarkoituksenmukaista, että myös Rahaautomaattiyhdistyksen pelit kuuluisivat arpajaisverolain soveltamisalaan. Kun lisäksi erityisesti kasinopelissä voi kertyä suuriakin voittomääriä, olisi rajanveto tuloverotukseen samalla pelaajan kannalta selkeä.”⁹⁹

Samoin yksinoikeusjärjestelmän luomista 2010 perusteltiin osittain myös oikeudenmukaisuuteen liittyvistä lähtökohdista. Rahapelitoimintaa harjoittavalle toimijalle annettavilla pitkäaikaisilla pelihaittojen ehkäisyyn liittyvillä tavoitteilla ajateltiin olevan suuri merkitys järjestelmän oikeuttamisessa, ja ”määräaikaisen toimiluvan haltijalle tällaisten, usein investointeja edellyttävien vaatimusten asettaminen voisi olla kohtuutonta, kun toimijalla ei ole varmuutta uuden toimiluvan saannista. Sama koskee vaatimusten muuttamista kesken toimilupakauden.”¹⁰⁰

⁹⁸ HE 6/1997 vp s. 137

⁹⁹ HE 275/1990 vp s. 4

¹⁰⁰ HE 207/2010 vp s. 9

6 Keskustelu ja johtopäätökset

Kuten jo johdantoluvussa todettiin, tutkimuksen tavoitteena on tutkimuskysymyksiin vastaamisen lisäksi tuottaa tietoa siitä, mitä mahdollisia rahapelijärjestelmää koskevia ongelmia tutkimuksessa havaitut perusteluteemat voivat ilmentää. Analyysi perustuu empiirisen tutkimuksen perusteella tehtyjen havaintojen lisäksi olemassa olevaan ja aiemmin toisessa pääluvussa esiteltyyn tutkimustietoon. Tarkoituksena on arvioida olemassa olevan järjestelmän toimivuutta ja tavoitteita kriittisesti suhteessa siitä tehtyihin havaintoihin.

6.1 Tehokkuuden ja haittojen ehkäisemisen jännite

Tehokkuuden lisääminen rahapeli-toiminnassa on ollut keskeinen tavoite sekä Veikkauksen toiminnan yhteydessä, että lain uudistusten taustalla. Veikkaus on ollut pohjoismaisista toimijoista tehokkain valtion rahoituksen näkökulmasta: noin 69 % sen tulosta siirtyy valtiolle. Tämä tehokkuus perustuu osin siihen, että Veikkaus tarjoaa runsaasti nopeita ja addiktoivia pelimuotoja, kuten raha-automaatteja, joita on Suomessa poikkeuksellisen paljon suhteessa väestöön.

Pelihaittojen ehkäisy toimii sääntelyretoriikassa lähes universaalina perusteluna, mutta sen konkreettinen sisältö vaihtelee ja voi olla jopa ristiriidassa sääntelyn muiden tavoitteiden, kuten tehokkuuden tai valtion rahoituksen, kanssa. Marionneau ja kumppanit (2018) kuvaavat tätä ilmiötä erottamalla toisistaan EU:lle suunnatut "lailliset perustelut" (esim. kuluttajansuoja, rikollisuuden ehkäisy) ja kansalaisille suunnatut "hyvinvointiperustelut", joissa vedotaan rahapelituottojen käytön hyödyllisyyteen.¹⁰¹ Tämä perustelujen kaksijakoisuus voi hämärtää sääntelyn todellisia motiiveja ja estää kriittistä keskustelua rahapelien yhteiskunnallisista vaikutuksista.

Analyysi Veikkauksen vastuullisuusstrategioista tukee tätä ristiriitaa. Vaikka yhtiö esittää vuosikertomuksissaan yksityiskohtaisesti haittojen ehkäisytöitä, se samalla painottaa yksilön vastuuta ja esittää ongelmapelaamisen toisinaan yksilöllisenä poikkeamana, ei rakenteellisenä ongelmana.¹⁰² Tämä strateginen viestintä voidaan nähdä osana jälkipoliittista sääntelyä, jossa rahapeliyhtiö toimii poliittisena toimijana ja osallistuu sääntelyn muotoiluun.¹⁰³

¹⁰¹ Marionneau et al. 2018 s. 273–275

¹⁰² Selin 2024 s. 595–596

¹⁰³ Ibid. s. 597–598

Yksilön vastuun korottaminen tässä yhteydessä on erityisen ongelmallista johtuen rahapelaamisen regressiivisestä luonteesta: pelaaminen on yleisintä pienituloisten keskuudessa, mutta tuotot hyödyttävät usein keskiluokkaa ja hyväosaisia.¹⁰⁴ Tämä jakautumisen epäsymmetria on ristiriidassa eurooppalaisen hyvinvointivaltion periaatteiden kanssa, joiden tulisi korostaa tasa-arvoa ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta.

Neljännessä luvussa esiin nostettu tema kansainvälisestä kilpailusta liittyy suoraan kanavointipolitiikkaan. Järvinen-Tassopoulos ja kumppanit (2024) kutsuvat kehitystä siirtymisenä niin kutsuttuun "padon malliin", jossa pyritään estämään ulkomaisen tarjonnan pääsy markkinoille ja ohjaamaan pelaaminen kansalliseen järjestelmään.¹⁰⁵ Kuten perusteluteemoista ilmenee, kanavoinnin mahdollistamiseksi kansallisen rahapelaamisen tehokkuuden lisääminen on ollut keskeistä. Tämä strategia on kuitenkin ongelmallinen, jos se johtaa pelitarjonnan lisäämiseen ja haittojen kasvamiseen.¹⁰⁶

Tutkimustieto osoittaa, että peliautomaattien sulkeminen COVID-19-pandemian aikana vähensi pelaamista ja paransi hyvinvointia, kun taas uudelleenavaaminen johti joillakin nopeaan retkahdukseen ja vakaviin taloudellisiin seurauksiin.¹⁰⁷ Tämä viittaa siihen, että pelimahdollisuuksien rajoittaminen on tehokas keino haittojen torjumiseksi, toisin kuin pelitarjonnan lisääminen kilpailun nimissä.

Rahapelilainsäädännön kehityksessä on nähtävissä selkeä jännite tehokkuuden ja pelihaittojen torjunnan välillä. Vaikka kansallinen yksinoikeusjärjestelmä on perusteltu haittojen ehkäisyllä, sen käytännön toteutus, erityisesti Veikkauksen toiminnan osalta, on painottanut tehokkuutta ja tuottoa, ja osittain siirtänyt vastuuta pelihaitoista ainakin retorisesti ulkomaisille lainvastaisille toimijoille ja pelihaitoista kärsiville yksilöille. Tämä herättää kysymyksen siitä, onko nykyinen sääntelymalli aidosti linjassa hyvinvointivaltion eettisten ja sosiaalisten tavoitteiden kanssa.

6.2 Lainvastaisen toiminnan syyttäminen haitoista

Perusteluissa ilmenevä lainvastaisen toimijan syyttäminen pelihaitoista voi muodostaa merkittävän riskin itse haittojen torjunnalle useista toisiinsa kytkeytyvistä syistä. Ensinnäkin tällainen syyttävä diskurssi siirtää huomion pois kansallisen toimijan, kuten Veikkauksen,

¹⁰⁴ Marionneau et al. 2018 s. 278–279

¹⁰⁵ Järvinen-Tassopoulos et al. 2024 s. 7–8

¹⁰⁶ Ibid. s. 9

¹⁰⁷ Marionneau et al. 2024 s. 6–7, Marionneau, Järvinen-Tassopoulos 2022 s. 4–6

omasta vastuusta. Veikkaus on vuosikertomuksissaan korostanut, että ilman lupaa toimivat yhtiöt ovat vastuussa merkittävästä osasta rahapelihaittoja Suomessa.¹⁰⁸ Saman tyylistä perustelua löytyy runsaasti myös hallituksen esityksistä, joissa korostetaan rikostorjunnan merkitystä tai alleviivataan ulkomaisen toiminnan lainvastaisuutta. Tämä viestintästrategia, jossa ongelmat ulkoistetaan, voi hämärtää sen tosiasian, että suuri osa haitallisesta pelaamisesta tapahtuu juuri kansallisen monopolin tarjoamissa pelimuodoissa, erityisesti rahapeliautomaateissa.¹⁰⁹

Toiseksi, kun haittojen lähteeksi nimetään ensisijaisesti ulkomaiset tai luvattomat toimijat, se voi johtaa sääntelytoimien painottumiseen kanavointiin ja markkinoiden hallintaan, ei itse haittojen vähentämiseen. Tämä näkyy myös pelihaittojen ehkäisyn teeman analyysissä, kun pelihaittojen ehkäisy on usein esitetty sääntelyn nimelliseksi tavoitteeksi, mutta käytännössä toimet ovat kohdistuneet kilpailun ja valvonnan tehostamiseen. Tällöin haittojen ehkäisy jää toissijaiseksi, ja sääntely voi jopa lisätä pelitarjontaa ja markkinointia, mikä kasvattaa haittojen riskiä. Tällainen kehystys voi lopulta heikentää poliittista tahtoa puuttua haittoihin rakenteellisesti. Jos haittojen lähteeksi nimetään vain ulkopuoliset toimijat, ei kansallisen järjestelmän sisäisiä ongelmia, kuten pelien koukuttavuutta, markkinointia tai automaattien sijoittelua, välttämättä tunnisteta tai korjata. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa haitat jatkuvat tai jopa pahenevat, vaikka sääntelyä muodollisesti kiristetään.

Kansallisen toimijan hyväksyttävyyden rakentuu pitkälti sen institutionaalisen aseman ja yhteiskunnallisen roolin varaan. Veikkaus esitetään vastuullisena ja valvottuna toimijana, jonka tuotot ohjataan yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Tätä perustelua käytetään oikeuttamaan sen asema markkinoilla ja erottamaan se yksityisistä, usein ulkomaisista kilpailijoista, joiden motiivina nähdään puhtaasti voitontavoittelu.¹¹⁰

Hyväksyttävyyden korostaminen voi muodostua ongelmalliseksi silloin, kun se toimii perusteluna sääntelyn epäsymmetrialle. Jos kansallinen toimija nähdään automaattisesti vastuullisempänä kuin yksityiset kilpailijat, voidaan sen toimintaa arvioida vähemmän kriittisesti. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa esimerkiksi markkinointia, pelitarjontaa tai

¹⁰⁸ Selin 2024 s. 596

¹⁰⁹ Nikkinen & Marionneau 2021, s. 11–12

¹¹⁰ Egerer et al. 2018, s. 2–3, Selin 2024, s. 597

haittojen ehkäisyä koskevat vaatimukset ovat lievempiä kansalliselle toimijalle kuin yksityisille, vaikka haittojen lähde olisi sama tai jopa suurempi.

Lisäksi hyväksyttävyyden korostaminen voi hämärtää poliittista keskustelua. Vastuullisen pelaamisen diskurssi voi toimia depolitisoivana välineenä, joka siirtää huomion pois rakenteellisista ongelmista ja arvovalinnoista.¹¹¹ Tällöin kansallisen toimijan asema ei perustu kriittiseen arviointiin, vaan institutionaaliseen luottamukseen, joka ei välttämättä ole enää perusteltua muuttuneessa toimintaympäristössä.

Kansallisen toimijan hyväksyttävyys suhteessa yksityisiin kilpailijoihin voi toimia sekä sääntelyn oikeutuksena että sen sokeana pisteenä. Jos kansallisen toiminnan hyväksyttävyys jää tarkastelun ulkopuolelle, vaarana on, että rahapelihaittojen ehkäisy jää retoriseksi tavoitteeksi, eikä kansallisen toimijan toimintaa arvioida samoin kriteerein kuin yksityisten. Tämä voi heikentää koko järjestelmän uskottavuutta ja tehokkuutta haittojen torjunnassa.

6.3 Johtopäätökset

Tutkimuksen tavoitteena oli analysoida rahapelaamista koskevan rikoslainsäädännön kehitystä ja sen taustalla vaikuttavia hallituksen esityksissä ilmeneviä perusteluteemoja. Tavoitteenani on vielä tehdä lyhyitä alustavia havaintoja siitä, miten ne suhteutuvat tuoreeseen hallituksen esitykseen rahapelijärjestelmän uudistamisesta ja kilpailun avaamisesta. Tuore esitys, siihen liittyvä perusteluretoriikka ja mahdolliset pelihaittoihin liittyvät vaikutukset vaativat vielä runsaasti tulevaa tutkimusta, ja toivon tämän tutkimuksen voivan olla osaltaan pohjana sellaiselle tutkimukselle.

Temaattisen analyysin perusteella voidaan todeta, että rahapelilainsäädännön kehitystä on ohjannut useiden toisiinsa kytkeytyvien teemojen jännite. Keskeisiksi nousivat kansainvälinen kilpailu, rikostorjunta ja valvonta, pelihaittojen ehkäisy, valtion rahoittaminen, teknologinen kehitys sekä oikeudenmukaisuus. Näiden teemojen tarkastelu osoittaa, että sääntelyä ei ole johdonmukaisesti ohjannut yksittäinen periaate, vaan pikemminkin kirjava joukko sääntelyretoriikkaa, jossa eri tavoitteet ovat olleet vuoroin korostuneita.

Erytisesti pelihaittojen ehkäisy näyttäytyy sääntelyretoriikassa universaalina perusteluna, mutta sen konkreettinen sisältö vaihtelee ja on toisinaan ristiriidassa muiden tavoitteiden, kuten

¹¹¹ Selin 2024 s. 598, Sulkunen 2018, s. 10

tehokkuuden ja valtion rahoituksen, kanssa. Tämä jännite ilmenee esimerkiksi siinä, miten pelihaittojen torjunnalla on perusteltu sekä kilpailun rajoittamista että tuoreimmin sen avaamista. Samalla perustelu on siirtänyt vastuuta haittojen ehkäisystä yksilölle ja ulkomaisille toimijoille, mikä hämärtää kansallisen toimijan roolia haittojen synnyssä. Tutkimus osoittaa myös, että rahapelilainsäädäntö on siirtynyt kohti jälkipoliittista sääntelyä, jossa poliittiset ja eettiset ristiriidat jäävät teknisen sääntelyn ja vastuullisuuspuheen varjoon. Tämä kehystys voi heikentää sääntelyn läpinäkyvyyttä ja estää kriittistä arviointia siitä, kenen etuja sääntely lopulta palvelee.

Uuden rahapelilain esitys vuodelta 2025 ei näyttäisi ratkaisevan näitä ristiriitoja. Vaikka esityksessä tunnistetaan pelihaittojen riskejä, konkreettiset toimet niiden ehkäisemiseksi jäävät pitkälti ennalleen. Samalla kilpailun avaaminen voi lisätä pelitarjontaa ja markkinointia, mikä kasvattaa haittojen riskiä erityisesti nuorten ja haavoittuvien ryhmien osalta. Kuten todettu, kanavointipoliittikka voi käytännössä johtaa pelitarjonnan lisäämiseen ja haittojen kasvamiseen, jos kilpailun avaaminen edellyttää houkuttelevampia pelituotteita ja aktiivisempaa markkinointia.¹¹² HE 16/2025 ei aseta selkeitä, yhtenäisiä pelihaittojen ehkäisyn velvoitteita kaikille toimijoille jo voimassa olevien viittausten rahapelaamisen järjestämistapaan lisäksi, vaan jättää vastuullisuuden pitkälti toimijoiden itsesääntelyn varaan. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa pelihaittojen ehkäisy jää toissijaiseksi suhteessa markkinaehtoiisiin tavoitteisiin. Rahapelipoliittikkaa on viime vuosikymmenellä kehitetty tavalla, jossa sääntelyn poliittiset ja eettiset ulottuvuudet jäävät taka-alalle. Esimerkiksi pelihaittojen ehkäisy on toiminut perusteluna sekä rangaistavuuden poistamiselle että rikosnimikkeiden lisäämiselle. HE 16/2025 jatkaa tätä linjaa: vaikka esityksessä viitataan pelihaittojen torjuntaan, konkreettiset toimet kuten markkinointikiellon osittainen purkaminen ja lisenssijärjestelmän käyttöönotto voivat käytännössä lisätä haittoja. Tämä osoittaa, että sääntelyä kehitetään teknisluontoisena hallinnollisena kysymyksenä, jossa poliittiset arvovalinnat jäävät piiloon.

Tutkimuksen perusteella voidaan esittää, että rahapelilainsäädännön kehityksessä olisi tarpeen vahvistaa sääntelyn eettistä ja sosiaalista perustaa. Tämä edellyttäisi pelihaittojen ehkäisyn nostamista sääntelyn ensisijaiseksi tavoitteeksi, rakenteellisten riskitekijöiden tunnistamista ja kansallisen toimijan toiminnan kriittistä arviointia. Lisäksi olisi syytä tarkastella, miten rahapelituottojen käyttö ja niiden kohdentaminen vaikuttavat hyvinvointivaltion periaatteiden toteutumiseen. Rahapelilainsäädännön vaikutus kyseisestä toiminnasta aiheutuviin sosiaalisiin

¹¹² Järvinen-Tassopoulos et al. 2024, s. 7–9

ja terveydellisiin haittoihin ei ole vain tekninen sääntelykysymys, vaan osa laajempaa yhteiskunnallista keskustelua hyvinvoinnista, oikeudenmukaisuudesta ja valtion roolista kansalaisten arjessa. Tämä tutkimus pyrkii tarjoamaan teoreettisen viitekehyksen, jonka avulla tulevia uudistuksia voidaan arvioida kriittisesti ja läpinäkyvästi.

Liite 1. Aineiston analyysin esimerkit

Taulukko 1. Esimerkki aineiston koodauksesta

Alkuperäinen ilmaus	Pelkistetty/koodattu ilmaus
<p>”Pelikasinotoiminnalla on tarkoitus kerätä varoja arpajaislain 3 §:n 4 momentissa lueteltuihin yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Pelikasinolla on arvioitu olevan myönteisiä vaikutuksia matkailun kannalta, ja luvallisesti järjestetyn pelikasinotoiminnan on ulkomailla todettu hillitsevän laitonta uhkapeliä, jota on esiintynyt Suomessakin.”</p>	<p>Pelikasinotoiminnan sallimisen tarkoituksena on 1. kerätä varoja yleishyödyllisiin tarkoituksiin, 2. tukea matkailua ja 3. hillitä laitonta uhkapelaamista.</p>
<p>”Keski-Euroopassa pelikasinoita on runsaasti ja useassa maassa. Sen sijaan niitä ei ole lainkaan Pohjoismaissa. Tanskassa hallitus on antanut esityksen pelikasinolainsäädännöksi. Ruotsissa on suunnitelmia toiminnan aloittamiseksi.”</p>	<p>Pelikasinotoimintaa esiintyy runsaasti ulkomailla.</p>
<p>”On olemassa ihmisiä, jotka ajanvietepeleihin kohdistuvan henkisen riippuvuuden vuoksi tai muista syistä käyttävät niihin tuloihinsa ja varoihinsa nähden liian suuria summia. Kyseisistä peleistä riippuvaiseksi tulleiden henkilöiden rankaiseminen uhkapelistä ei ole tarkoituksenmukainen keino riippuvuuden vähentämiseksi.”</p>	<p>Peliriippuvuudesta kärsivien rankaiseminen ei vähennä riippuvuutta.</p>
<p>”Arpajaislain uudistamisen 1 päivänä lokakuuta 2010 voimaan tulleiden ensimmäisen vaiheen uudistusten (661—663/2010) tavoitteena on tehostaa rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemistä muun muassa rahapelien markkinoinnin ja yleisen ikärajan sääntelyllä sekä lisätä viranomaisten keinoja puuttua lainvastaiseen rahapelitoimintaan. Rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemisen tehostamista on tarpeen jatkaa tämän jälkeenkin julkisen vallan ohjausta edelleen tiukentamalla.”</p>	<p>Uudistusten tavoitteena on haittojen ehkäiseminen ja rikollisen rahapelitoiminnan torjuminen.</p>
<p>”Tämän ja kolmen rahapeliyhteisön rahapelien erotettavuutta koskevan sääntelyn purkamisen johdosta Poliisihallituksen arpajaishallinnon resursseja voitaisiin ohjata tehokkaammin arpajaislain vastaisen rahapelitoiminnan valvontaan.”</p>	<p>Uudistus säästää resursseja lainvastaisen toiminnan valvontaan.</p>

Taulukko 2. Esimerkki aineiston ryhmittelystä teemoihin

Pelikasinotoiminnan sallimisen tarkoituksena on 2. tukea matkailua.	Kansainvälinen kilpailu
Yksinoikeusjärjestelmän etu on pelihaittoja luovan kilpailun poistuminen.	
Rahapelitoiminnan ohjauksen päätavoite on 1. rikosten ehkäiseminen.	Rikostorjunta ja valvonta
Luvallinen pelikasinotoiminta ehkäisee laitonta uhkapelaamista.	
Esitys ehkäisee rikolliseen rahapelitoimintaan liittyviä sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.	Pelihaittojen ehkäisy
Uudistusten tavoitteena on haittojen ehkäiseminen.	
Pelikasinotoiminta lisää rahapelaamisen kertymää.	Valtion rahoittaminen
Monopolisoinnista on tehokkuuteen liittyviä taloudellisia hyötyjä.	
Monopolisointi on välttämätöntä toimintaympäristön muutosten vuoksi.	Teknologinen kehitys
Kansallisen toimijan on pysyttävä kansainvälisen kehityksen mukana kanavointikyvyn säilyttämiseksi.	
Peliriippuvuudesta kärsivien rankaiseminen ei vähennä riippuvuutta.	Oikeudenmukaisuus
Toimiluvan saajalle ei voida kohtuudella asettaa samanlaisia pitkän tähtäimen vaatimuksia kuin yksinoikeudenhaltijalle.	