

# Suomalaisten liikuntajärjestöjen ja ulkomaisten peliyhtiöiden yhteistyö

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:26



# Suomalaisten liikuntajärjestöjen ja ulkomaisten peliyhtiöiden yhteistyö

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:26



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet  
Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto / Kultur-, idrotts- och ungdomspolitiska avdelningen  
PL / PB 29  
00023 Valtioneuvosto / Statsrådet  
[www.minedu.fi/julkaisut](http://www.minedu.fi/julkaisut)

Taitto / Ombrytning: Erja Kankala, opetus- ja kulttuuriministeriö

ISBN 978-952-263-323-1 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0335 (PDF)

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/  
Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2014:26

**Kuvailulehti**

Julkaisija  
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Julkaisun päivämäärä  
19.12.2014

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)	Julkaisun laji Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä	
	Toimeksiantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	
	Toimielimen asettamispvm	Dnro OKM/58/040/2014

Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)  
Suomalaisten liikuntajärjestöjen ja ulkomaisten peliyhtiöiden yhteistyö  
(Samarbetet mellan finländska idrottsorganisationer och utländska spelbolag)

Julkaisun osat Muistio + liite

**Tiivistelmä**

Kulttuuri- ja asuntonministeri Pia Viitanen asetti liikunnan vastuualueen johtajan Harri Syväsalmen selvittämään suomalaisten liikuntajärjestöjen ja ulkomaalaisten rahapeliyhtiöiden välistä yhteistyötä.

Toimeksiannon perusteena oli kansainvälisten rahapeliyhtiöiden lisääntyneen yhteistyön suomalaisten urheilujärjestöjen kanssa. Toimeksiannon mukaan selvitysmiehen tehtävänä oli selvittää mitä ulkomaalaisten peliyhtiöiden ja suomalaisten järjestöjen yhteistyö käytännössä on ja onko tässä yhteistyössä mahdollisuus kiertää suomalaista lainsäädäntöä. Selvityksessä tuli erityisesti kartoittaa suomalaisten rahapeliurheilun nykytilaa ja ulkomaisten peliyhtiöiden toimintaa Suomessa eurooppalainen viitekehys huomioon ottaen, peliyhtiöiden yhteistyömuotoja urheilujärjestöjen ja -seurojen kanssa sekä tehdä selvitystyön perusteella suositukset tulevista toimenpiteistä.

Selvityksessä on toimeksiannon mukaisesti selvitetty Suomen rahapelijärjestelmän perusteita ja keskeisen sovellettavan lainsäädännön sisältöä sekä Euroopan unionin merkitystä rahapelijärjestelmälle. Selvityksessä on myös käsitelty rahapelaamista Suomessa rahapeliurheilun kehityksen ja laittoman rahapelaamisen näkökulmasta. Laittomalla rahapelaamisella tarkoitetaan tässä selvityksessä sellaisten pelioperaattorien tarjoamia pelejä, joilla ei ole toimilupaa Manner-Suomessa. Rahapeliurheilun osat selvityksen mukaan muuttuneet huomattavasti viimeisen kymmenen vuoden aikana toiminnan siirtyessä sähköisiin palveluihin. Selvityksessä on käsitelty myös monopolijärjestelmän perusteita.

Toimeksiannon mukaisesti selvityksessä on edelleen käsitelty suomalaisten liikuntajärjestöjen toimintaa ja rahoitusta sekä niiden yhteistyötä rahapeliyhtiöiden kanssa. Veikkaus Oy harjoittaa laaja-alaisesti yhteistyötä eri liikuntajärjestöjen kanssa sen lisäksi, että opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa vuosittain suomalaiselle liikunnalle ja urheilulle noin 150 milj. euroa Veikkaus Oy:n valtiolle tulouttamia varoja. Suomessa laillisten operaattorien lisäksi laittomat rahapeliyhtiöt pyrkivät aktiivisesti lisäämään yhteistyötä liikuntajärjestöjen kanssa.

Johtopäätöksinä selvityksessä todetaan, että rahapelijärjestelmän säilyminen toimintakykyisenä myös tulevaisuudessa edellyttää, että lainvalvonnan keinoista löydetään riittävät ja tehokkaat keinot Suomen markkinoille kohdistuvan laittoman rahapeliurheilun ja -markkinoinnin torjuntaan. Laiton markkinointi luo mahdollisuuksia laittomalle tarjonnalle ja on omiaan heikentämään kansallisen rahapeliurheilun perustaa. Viranomaisten tulee toimillaan varmistaa kuluttajien suoja sekä rikosten ja pelihaittojen ehkäisy.

Veikkaus Oy on erittäin merkittävä tulolähde liikunnalle ja urheilulle. Tästä syystä Veikkaus Oy:n tulee olla läheiseksi ja merkittävyydestään koettu laajasti edunsaajien toiminnan kaikilla tasoilla.

Rahapeliurheilun purkamisen ja siirtyminen suoraan budjettirahoitukseen saattaisi vaikeuttaa liikunnan valtionrahoituksen ennakoitavuutta. Jokainen yhteistyösopimus laittoman rahapeliurheilun kanssa rapauttaa osaltaan nykyistä rahoitusjärjestelmää sekä vaarantaa urheilun ja liikunnan säilymisen veikkausvoittovaroista rahoitettavana toimintana. Arpajaislain mukainen valvonta-tehtävä on Poliisihallituksella, mutta liikuntajärjestöjen tulee vastata omalta osaltaan lainsäädännön noudattamisesta sekä erityisesti myös toimintansa eettisistä kestävyystavoista.

Johtopäätösten mukaisina keskeisinä suosituksina jatkotoimenpiteiksi selvityksessä esitetään voimassa olevan lainsäädännön riittävyyden arvioimista rahapeliurheilun muutokset huomioon ottaen sekä riittävien resurssien varaamista valvontaviranomaiselle. Veikkaus Oy:n osalta ehdotetaan, että se yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa etsii keinoja tuoda veikkausvoittovarojen merkitystä nykyistä paremmin esiin sekä kehittää edunsaajayhteistyötä ja -viestintää. Liikuntajärjestöjä kannustetaan avoimeen keskusteluun kestävästä rahoituksesta ja eettisestä toiminnasta. Liitoille luodaan linjaus rahapeliurheilun markkinoinnista yksinoikeusjärjestelmässä.

**Avainsanat**

Sarjan nimi ja numero Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:26	ISSN-L 1799-0327 1799-0335 (PDF)	ISBN 978-952-263-323-1 (PDF)
Kokonaissivumäärä 25	Kieli suomi	Hinta -
Jakaja -	Luottamuksellisuus julkinen	
Kustantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö		

## Presentationsblad

Utgivare  
Undervisnings- och kulturministeriet

Utgivningsdatum  
19.12.2014

Författare (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare)	Typ av publikation Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar		
	Uppdragsgivare Undervisnings- och kulturministeriet		
	Datum för tillsättande av	Dnro OKM/58/040/2014	
Publikation (även den finska titeln) Samarbetet mellan finländska idrottsorganisationer och utländska spelbolag (Suomalaisen liikuntajärjestöjen ja ulkomaisten peliyhtiöiden yhteistyö)			
Publikationens delar Promemoria			
<b>Sammandrag</b> <p>Kultur- och bostadsminister Pia Viitanen gav direktören för idrottens ansvarsområde, Harri Syväsalmi, i uppdrag att reda ut samarbetet mellan finländska idrottsorganisationer och utländska penningspelbolag.</p> <p>Orsaken till uppdraget var att samarbetet mellan internationella penningspelbolag och finländska idrottsorganisationer har ökat. Enligt uppdraget skulle utredningsmannen reda ut vad samarbetet mellan utländska spelbolag och finländska organisationer innebär i praktiken och om det finns en risk för att den finländska lagstiftningen kan kringgås i detta samarbete. I utredningen skulle särskilt den finländska spelmarknadens nuläge och de utländska spelbolagens verksamhet i Finland undersökas med beaktande av en europeisk referensram. Vidare skulle spelbolagens och idrottsorganisationernas och -föreningarnas samarbetsformer undersökas samt, utgående från utredningsarbetet, rekommendationer om framtida åtgärder utarbetas.</p> <p>I utredningen har grunderna för penningspelsystemet i Finland utretts i enlighet med uppdraget. Innehållet i den centrala lagstiftningen som ska tillämpas och Europeiska unionens betydelse för penningspelsystemet har också klarlagts. I utredningen har även penningspelande behandlats med tanke på den finländska penningspelmarknadens utveckling och olagligt penningspel. Med olagligt penningspel avses i denna utredning sådana spel som tillhandahålls av speloperatörer som inte har tillstånd för denna verksamhet på det finländska fastlandet. Enligt utredningen har marknaden för penningspel förändrats betydligt under de senaste tio åren i och med att verksamheten har överfört till elektroniska tjänster. I utredningen har även grunderna för monopolsystemet behandlats.</p> <p>I enlighet med uppdraget behandlas också finländska idrottsorganisationers verksamhet och finansiering samt deras samarbete med penningspelbolag. Veikkaus Ab samarbetar i stor utsträckning med olika idrottsorganisationer vid sidan om att undervisnings- och kulturministeriet varje år delar ut cirka 150 miljoner euro till finländsk motion och idrott som Veikkaus Ab har intäktsfört till staten. Förutom de lagliga operatörerna strävar även olagliga penningspelbolag i Finland aktivt efter att öka samarbetet med idrottsorganisationerna.</p> <p>Som slutsats i utredningen konstateras att förutsättningen för att penningspelsystemet ska hållas funktionsdugligt även i framtiden är att det bland medlen för tillsyn över lagen hittas tillräckliga och effektiva sätt att bekämpa olaglig penningspelverksamhet och -marknadsföring som gäller den finländska marknaden. Olaglig marknadsföring skapar möjligheter för olaglig leverans och kommer sannolikt att försvaga grundvalen av den nationella spelverksamheten. Myndigheterna ska med sina åtgärder säkerställa konsumentskyddet samt förebygga brott och nackdelar med spelande.</p> <p>Veikkaus Ab utgör en mycket betydande inkomstkälla för motion och idrott. Därför måste Veikkaus Ab vara en närstående och betydande partner för alla förmånstagare på verksamhets alla nivåer.</p> <p>Att upplösa penningspelmonopolet och övergå till direkt budgetfinansiering kunde göra det svårare att förutse statens finansiering av motion och idrott. Varje samarbetsavtal med en olaglig penningspeloperatör har en negativ inverkan på det nuvarande finansieringssystemet och skapar en risk för att motion och idrott inte i fortsättningen är verksamhet som finansieras med tipsmedel. Enligt lotterilagen ansvarar Polisstyrelsen för tillsynen, men idrottsorganisationerna ska för sin egen del se till att lagstiftningen följs och i synnerhet att verksamheten är etiskt hållbar.</p> <p>Som centrala rekommendationer för fortsatta åtgärder i enlighet med slutsatserna föreslås att den gällande lagstiftningens tillräcklighet bedöms med beaktande av förändringarna på marknaden för penningspel och att tillräckliga resurser reserveras för tillsynsmyndigheterna. Beträffande Veikkaus Ab föreslås att Veikkaus i samarbete med undervisnings- och kulturministeriet söker sätt att bättre än för närvarande lyfta fram tipsmedlens betydelse samt utvecklar samarbete och kommunikation med förmånstagare. Idrottsorganisationerna uppmanas till en öppen diskussion om hållbar finansiering och etisk verksamhet. Upprättas inriktning av penningspels marknadsföring för föreningar i monopolsystemet.</p>			
Nyckelord			
Seriens namn och nummer Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2014:26	ISSN-L 1799-0327 1799-0335 (Online)	ISBN 978-952-263-323-1 (Online)	
Sidoantal 25	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution -		Förlag Undervisnings- och kulturministeriet	

## Sisältö

<b>Esipuhe</b>	<b>6</b>
<b>Toimeksianto</b>	<b>8</b>
<b>Suomen rahapelijärjestelmä ja lainsäädäntö</b>	<b>9</b>
Rahapelipolitiikan lähtökohdat ja toimivallanjako	10
Euroopan unioni	11
<b>Rahapelaaminen Suomessa</b>	<b>13</b>
Rahapelimarkkinoiden kehitys	13
Laiton rahapelaaminen	14
Monopolijärjestelmä vs. lisenssijärjestelmä	17
<b>Liikuntajärjestöjen ja seurojen toiminta ja rahoitus</b>	<b>19</b>
<b>Liikuntajärjestöjen ja rahapeliyhtiöiden välinen yhteistyö</b>	<b>21</b>
<b>Johtopäätökset ja suositukset</b>	<b>23</b>
<b>Liite 1. Kuulemiset ja lausunnot</b>	<b>25</b>

# Esipuhe

”Suomalainen voittaa aina” on ollut Veikkaus Oy:n peleihinsä liittämä iskulause. Hävitty eurokin tuottaa rahaa hyviin tarkoituksiin, tieteen, taiteen, nuorisotyön ja liikunnan hyväksi; lähes 1,5 miljoonaa euroa vuoden jokainen päivä. Rahapelipolitiikan, sekä kansallisen että eurooppalaisen, näkökulmasta raha on kuitenkin vain suotuisa sivuseuraamus. Kuluttajan suoja, rahapelihaittojen ehkäisy ja rikollisuuden torjunta ovat suomalaisen monopolijärjestelmään liittyvän rahapelipolitiikan perusta.

2006 komissio käynnisti rahapelipolitiikkaan liittyen ns. rikkomusmenettelyn Suomea vastaan. Tämän johdosta meillä käynnistettiin arpajaislain uudistus, joka valmistui 2012. Toimin Suomen pysyvässä edustustossa Brysselissä 2007 - 2010 rahapelikysymysten parissa. Koko tänä aikana ja sen jälkeenkin mm. yksityiset pelioperaattorit vaativat useasti komissiota viemään rikkomuskannemenettelyä eteenpäin EU:n tuomioistuimeen. Arpajaislain uudistuksen yhteydessä meillä siirryttiin ns. legaalisiin monopolijärjestelmään. Komissio totesi syksyllä 2013, että uudistettu lainsäädäntömme täyttää EU-oikeuden vaatimukset ja sitä sovelletaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Tämän seurauksena olisi tietysti pitänyt olla, että rahapelien tarjonta ja markkinointi muiden kuin monopolin haltijoiden toimesta olisi loppunut tai ainakin vähentynyt.

Näin ei ole kuitenkaan tapahtunut. Päinvastoin. Tämänkin selvityksen aikana esimerkiksi Suomessa toimistaan pitävä Kansainvälinen salibandyliitto sai huomattavan ison tarjouksen yhteistyöstä kolmelta Suomessa ilman arpajaislain mukaista lupaa toimivaltapeliopeattorilta. Liitto kuitenkin torjui tarjouksen yhteistyöstä ja rahasta eettisin perustein. Tarjouksia tehtiin myös kansainvälisen tason paralympiaurheilijalle. Tällaisten sopimustarjousten motiivina näyttäisi olevan urheiluedonlyöntimarkkinoille pääsyn lisäksi asiakkuuksien hankinta, ovathan operaattorien nettisivustotkin suomenkielisiä. Asiakkuuden kautta tarjotaan myös muita pelejä urheiluedonlyönnin lisäksi, kuten kasinopelejä ja nettipokeria. Tällaisella toiminnalla voi olla haitallinen vaikutus myös Raha-automaattiyhdistyksen pelituottoihin.

Usein kuulee myös väitteen, että ns. lisenssijärjestelmä vähentäisi laitonta pelaamista. Näin varmaan onkin, mutta itse ongelmaa se ei poistaisi. Tällöinkin luvaton operaattori saattaisi tehdä samanlaisia tarjouksia. Samoin usein esitetään väite siitä, että lisenssijärjestelmään siirtyminen toisi enemmän rahaa urheilulle. Tämäkään ei näytä pitävän paikkaansa mm. Tanskan esimerkin valossa. Siellä siirryttiin lisenssijärjestelmään vuonna 2012 urheiluedonlyönnin osalta mm. loton pysyessä yksinoikeusjärjestelmässä. Pelivolyyymi on kyllä kasvanut, mutta tuotot urheilulle eivät. Pelihaittojen muutosten osalta tutkimukset ovat vasta tekeillä. Sponsorointisopimukset kohdistuvat lähes yksinomaan muutamaamaan ammattilaisseuraan.



Päinvastainen esimerkki löytyy Ruotsista, jossa yksinoikeuden omaavan Svenska Spelin markkinoinnin lisäksi on sallittu muiden ruotsalaisten operaattorien markkinointi. Komissio on päättänyt tänä vuonna nostaa kanteen Ruotsia vastaan EU-tuomioistuimessa. Johdonmukaisuus on yksi uskottavan rahapelipolitiikan kulmakivistä. Arpajaislain mukainen markkinoinnin valvonta on Poliisihallituksen Arpajaishallinnon tehtävä.

Kansainväliset urheilujärjestöt ovat hyvin tarkkoja suojatessaan sopimuskumppaniensa yksinoikeuksia. Siksi onkin ollut osin yllättävää kuulla selityksiä siitä, ettei esimerkiksi kansallinen lajiliitto voisi puuttua jäsenseurojensa sopimuksiin rahapelioperaattoreiden osalta. Olen esittänyt suosituksia tämän suhteen Valo ry:n ja Suomen Olympiakomitean lausunnon mukaisesti. Olen esittänyt myös, että suomalaiset yritykset pohtisivat jatkossa nykyistä enemmän sponsorisopimuksiaan yhteiskuntavastuun ja eettisten ohjeidensa näkökulmasta sekä selvittäisivät muiden samaa tahoja sponsoroivien yritysten taustoja ja tavoitteita.

Norjan liikuntakorkeakoulun professori Sigmund Loland toteaa, että urheilun etiikka on urheilun edellytys ja jatkaa, että ellei urheilun sääntöjä ja normeja noudateta urheilu menettää tarkoituksensa ja olemassaolon oikeutuksensa. Olen tästä täysin samaa mieltä; eettisyys ei ole urheilun valinnainen tai ylimääräinen elementti vaan siihen olennaisesti kuuluva osa. Se ei ole vain käyttäytymistä ja toimintaa vaan ajattelutapa ja arvopohja. Urheilun etiikan keskeisin ajatus on reiluus, johon liittyvät kilpailun sääntöjen kunnioittaminen ja kaikkien tasavertainen osallistumismahdollisuus. Suomalaisten urheiluseurojen ja -liittojen sopimukset ulkomaisten, Suomessa vailla arpajaislaissa säädettyä oikeutta toimintaansa toimivien pelioperaattorien kanssa, rikkovat näitä periaatteita.

Toimeksiannossa esitettyyn kysymykseen siitä onko suomalaisten urheilujärjestöjen ja ulkomaisten peliyhtiöiden yhteistyössä mahdollisuus kiertää suomalaista lainsäädäntöä vastaus on lyhyesti: on. Selvityksen suosituksissa on esitetty keinoja, joilla voidaan ainakin vähentää näitä mahdollisuuksia. Suurin mahdollisuus ja vastuu on kuitenkin urheilulla itsellään.

Haluan lopuksi kiittää kuulemistilaisuuksiin osallistuneita rakentavista keskusteluista ja toimenpide-ehdotuksista. Kuulemisissa oli myös mahdollisuus korjata käsitys, että tätä selvitystä olisivat tekemässä veikkausvoittovaroin palkatut henkilöt. Virkamiehistä selvitystä olivat tekemässä lisäksi kulttuuriasiainneuvos Satu Heikkinen ja ylitarkastaja Heidi Sulander, joille lausun parhaat kiitokseni.

Helsingissä joulukuun 19. päivänä 2014



Harri Syväsalmi

Johtaja

Opetus- ja kulttuuriministeriö

# Toimeksianto

Kulttuuri- ja asuntoministeri Pia Viitanen asetti liikunnan vastualueen johtajan Harri Syväsalmen selvittämään suomalaisten liikuntajärjestöjen ja ulkomaalaisten rahapeliyhtiöiden välistä yhteistyötä.

Toimeksiannon perusteena oli kansainvälisten rahapeliyhtiöiden lisääntynyt yhteistyö suomalaisten urheilujärjestöjen kanssa. Toimeksiannossa huomioitiin, että urheilu ja liikuntakasvatus ovat keskeisiä Veikkaus Oy:n edunsaajia. Veikkaus Oy on valtion omistama osakeyhtiö, jolla on arpajaislain mukaan yksinoikeus veikkaus- ja vedonlyöntipelien ja raha-arpajaisten toimeenpanemiseen Manner-Suomessa. Veikkaus Oy:n omistajaohjauksesta sekä yhtiön tuottojen jakamisesta urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö.

Toimeksiannon mukaan selvitysmiehen tehtävänä oli selvittää mitä ulkomaalaisten peliyhtiöiden ja suomalaisten järjestöjen yhteistyö käytännössä on ja onko tässä yhteistyössä mahdollisuus kiertää suomalaista lainsäädäntöä. Selvityksessä tuli erityisesti kartoittaa suomalaisten rahapelimarkkinoiden nykytilaa ja ulkomaalaisten peliyhtiöiden toimintaa Suomessa eurooppalainen viitekehys huomioon ottaen, peliyhtiöiden yhteistyömuotoja urheilujärjestöjen ja -seurojen kanssa sekä tehdä selvitystyön perusteella suositukset tulevista toimenpiteistä.

Toimeksiannon taustalla vaikutti julkisuudessa paljon keskustelua herättänyt helsinkiläisen jääkiekkoseura Jokereiden yhteistyösopimus ulkomaisen peliyhtiön kanssa. Selvitys ei kuitenkaan koske tätä tai mitään muuta yksittäistä yhteistyösopimusta.

Selvitystehtävää varten kuultiin kattavasti suomalaisten liikuntajärjestöjen, median ja peliyhtiöiden edustajia. Lista kuulemisista on selvityksen liitteenä.

# Suomen rahapelijärjestelmä ja lainsäädäntö

## Rahapelipolitiikan lähtökohdat ja toimivallanjako

Suomen kansallinen rahapelijärjestelmä perustuu yksinoikeusjärjestelmään, jossa monopoliasema on annettu kolmelle rahapeliyhtiölle. Eduskunta ja valtioneuvosto päättävät rahapelipolitiikasta, jolla ehkäistään rahapelaamiseen liittyviä yhteiskunnallisia riskejä. Rahapelejä saavat Suomessa panna täytäntöön vain arpajaislaissa (1047/2001) mainitut rahapeliyhteisöt, jotka ovat Raha-automaattiyhdistys eli RAY, Veikkaus Oy ja Fintoto Oy.

Rahapeleistä kertyvät tuotot käytetään yleishyödyllisen toiminnan tukemiseen eli urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen sekä terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Totopelien tuotto käytetään hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen. Rahapelien vuosittainen tuotto on noin 1,1 miljardia euroa.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan nykyistä rahapelien yksinoikeusjärjestelmää kehitetään rajoittamalla ulkomaille tapahtuvaa pelaamista. Lisäksi kehitetään rahapelihaittojen seurantaa, tutkimusta, ehkäisyä ja hoitoa. Viranomaisten, järjestöjen, peliyhteisöjen ja tutkimuslaitosten yhteistyötä pelihaittojen torjunnassa tehostetaan. Liikunnan osalta hallitusohjelmassa todetaan, että turvataan eettisesti kestävän, yhdenvertaisen ja moniarvoisen huippu-urheilun toimintaedellytykset. Pääministeri Alexander Stubbin hallitusohjelmassa todetaan, että Kataisen hallituksen ohjelma vaalikaudelle 2011—2015 ja sen tavoitteet ovat edelleen voimassa.

Ministeriötasolla vastuu rahapelipolitiikka kuuluu usean eri ministeriön toimialaan.

Sisäministeriö vastaa rahapelipolitiikan linjausten valmistelusta ja ohjauksesta sekä niihin liittyvästä säädösvaivastelusta. Vuodesta 2012 alkaen rahapelien pelisäännöt on annettu sisäministeriön asetuksella. Vuoden 2012 arpajaislain uudistuksen yhteydessä sisäasianministeriön yhteyteen perustettiin valtioneuvoston asettama rahapeliasioiden neuvottelukunta. Sen tehtävänä on varmistaa kolmen rahapeliyhteisön ohjauksen riittävä yhteensovittaminen. Sisäministeriö vastaa myös pelien haitta-arvioinnista.

Sisäasianministeriön alaisuudessa toimiva Poliisihallitus hoitaa rahapeleihin liittyvät valvontaviranomaistehtävät. Poliisihallitus valvoo rahapelien markkinoinnin lainmukaisuutta sekä vastaa rahapelitoiminnan tilastoinnista. Tilastotietoja kerätään rahankeräyksistä, bingoiminnasta, tavara-arpajaisista sekä rahapelitoiminnasta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa Veikkauksen tuotonjakoasioiden käsittelystä. Opetus- ja kulttuuriministeriölle kuuluu myös Veikkauksen omistajaohjaus. Maa- ja metsätalousministeriö vastaa Fintoto Oy:n valvonnasta ja tuotonjakoasioiden käsittelystä.

Sosiaali- ja terveysministeriön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osasto vastaa pelaamiseen liittyvien ongelmien seurannasta ja tutkimuksesta sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinto- ja suunnitteluosasto vastaa Raha-automaattiyhdistyksen eli RAY:n ohjauksesta.

Euroopan unionissa rahapelasioita käsitellään osana työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluvaa sisämarkkinapolitiikkaa. Käytännössä eri ministeriöt ja niiden alaisuudessa toimivat tahot kuitenkin edustavat Suomea oman toimialansa puitteissa.

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan arpajaislainsäädäntö kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Rahapelitoimintaa säätelee Lotterilagen 10/66.

## Arpajaislaki

Rahapelaamista Suomessa säätelee arpajaislaki. Laissa säädetään arpajaisten toimeenpanosta ja toimeenpanon valvonnasta, tuottojen tilittämisestä ja käyttötarkoituksista sekä tuottojen käytön valvonnasta. Arpajaislakiin tehtiin vuonna 2012 keskeinen muutos, jossa toimilupajärjestelmästä siirryttiin lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään eli niin sanottuun legaalimonopolijärjestelmään. Muutoksen taustalla vaikutti Euroopan komission Suomea vastaan vuonna 2006 käynnistämä rikkomusmenettely. Komissio päätti menettelyn vuonna 2013 sen jälkeen, kun se oli katsonut Suomen rahapelilainsäädännön olevan yhdenmukainen unionin lainsäädännön kanssa.

Arpajaislain 1 §:n mukaan laissa säädetään arpajaisten toimeenpanosta ja toimeenpanon valvonnasta, arpajaisten tuottojen tilittämisestä ja käyttötarkoituksista sekä tuottojen käytön valvonnasta. Lain tarkoituksena on taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

Arpajaisilla tarkoitetaan lain 2 §:n mukaan toimintaa, johon osallistutaan vastiketta vastaan ja jossa osallistuja voi saada kokonaan tai osittain sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton. Lain 3 §:n määritelmien mukaan vedonlyöntipeleillä tarkoitetaan arpajaisia, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua urheilu- tai muiden kilpailujen, ei kuitenkaan hevoskilpailujen, tuloksiin liittyvien arvausten perusteella pelaajan asettaman rahapanoksen ja lopputuloksen todennäköisyyttä osoittavan kertoimen tulon mukaisesti määräytyvien rahavoittojen jakoon.

Rahapelien toimeenpanon yksinoikeudesta säädetään arpajaislain 11 §:ssä. Sen mukaan Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien toimeenpanemiseen. Raha-automaattiyhdistyksellä on yksinoikeus raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen ja pelikasinotoimintaan. Fintoto Oy:llä on yksinoikeus totopelien toimeenpanemiseen. Lain 13 b §:n mukaan rahapeliyhteisö ei saa harjoittaa muuta arpajaistoimintaa kuin rahapelitoimintaa. Rahapeliyhteisö ei saa myöskään jakaa osakkeenomistajilleen osinkoa voitostaan eikä vapaasta omasta pääomastaan eikä jakaa jäsenilleen tai toimihenkilöilleen vastikkeetonta etua voitostaan eikä ylijäämäänsä.

Veikkaus Oy on arpajaislain 12 §:n mukaan valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Rahapeliyhteisön toiminnasta tulevat varat käytetään urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen toimeenpanemalla raha-arpajaisia sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelejä siten, että rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset estetään sekä pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja vähennetään.

Rahapelien markkinoinnista säädetään arpajaislain 14 b §:ssä. Rahapeliyhteisö saa markkinoida rahapelejä ja rahapeliyhteisöä, jos markkinointi ei edistä sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaa pelaamista ja jos markkinoinnilla ohjataan rahapelikysyntää tämän lain nojalla harjoitettavaan rahapelitoimintaan. Markkinointia ei saa kohdistaa alaikäisiin. Markkinoinnissa ei saa kuvata runsasta pelaamista myönteisesti eikä peläämättömyyttä tai kohtuullista pelaamista kielteisesti. Rahapelien markkinointi on kielletty sellaisessa televisio- ja radiotoiminnassa, kuvaohjelman elokuvateatterissa tapahtuvassa julkisessa esittämisessä ja julkaisutoiminnassa, joka on suunnattu alaikäisille.

Rahapelien markkinointi on kielletty muualla kuin erityisissä pelisaleissa, pelikasinoissa ja raviradoilla, joihin pelit tai niiden myyntipiste on sijoitettu, jos peleihin on pelisääntöjen vahvistamisen yhteydessä todettu liittyvän erityinen pelihaittojen vaara. Pelaajille voidaan kuitenkin antaa tietoa edellä mainittujen pelien pelikohteista, pelipaikoista, peliehdoista, pelimaksuista, voittojen todennäköisyydestä ja voitoista.

Poliisihallituksen tehtävänä on valvoa, että rahapelien markkinoinnissa noudatetaan arpajaislain ja kuluttajansuojalain (38/1978) säännöksiä. Rahapeliyhteisön on annettava vuosittain sisäasiainministeriölle ja Poliisihallitukselle selvitys rahapelien markkinoinnista.

Poliisihallitus voi arpajaislain 62 b §:n nojalla kieltää lain vastaisen rahapelien markkinoinnin. Kielto voidaan kohdistaa rahapelin toimeenpanijaan sekä elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja, luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tai markkinoi rahapelejä. Kielto on voimassa enintään kolme kuukautta. Poliisihallitus voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään kuudella kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä rahapelin markkinoinnissa ei ole korjattu. Poliisihallitus voi asettaa kiellon tehosteeksi uhkasakon.

## **Euroopan unioni**

Kansallisen päätöksenteon lisäksi kansainvälisessä ympäristössä tapahtuvat muutokset muokkaavat suomalaista rahapelipolitiikkaa. Rahapelejä koskevaa lainsäädäntöä ei ole harmonisoitu Euroopan unionissa, mutta unionin tuomioistuimen päätökset ohjaavat jäsenvaltioiden rahapelijärjestelmää koskevia linjauksia. Lisäksi neuvosto on antanut rahapelimarkkinoista useita selvityksiä ja päätelmät uhkapelejä ja vedonlyöntiä koskevista puitteista (16884/10). Euroopan parlamentti on puolestaan antanut rahapelimarkkinoista kolme raporttia, joista viimeisimmässä ns. Foxin mietinnössä (A7-0218/2013) todetaan, että jäsenvaltioilla on oikeus päättää miten sähköisesti välitettävät rahapelit on niiden alueella järjestetty ja säännelty. Myös komissio on antanut linjauksia rahapelimarkkinoista, joista tuoreimmat ovat komission tiedonanto kohti sähköisesti välitettävien rahapelien kattavaa eurooppalaista kehystä<sup>1</sup> ja komission suositus periaatteista kuluttajien ja sähköisten rahapelipalvelujen pelaajien suojelemiseksi sekä alaikäisten sähköisen rahapelaamisen estämiseksi (2014/478/EU). Edellä mainitun tiedonannon kansallisen käsittelyn yhteydessä valtioneuvosto piti tärkeänä, että jäsenvaltiot voivat jatkossakin ylläpitää komission mahdollisesti antamia suosituksia korkeampaa suojantasoja rahapelipolitiikan toimeenpanossa.<sup>2</sup>

Komissio käynnisti Suomea vastaan vuonna 2006 rikkomusmenettelyn, joka koski rajat ylittävää urheiluvedonlyöntipalvelujen tarjontaa ja markkinointia. Komission näkemyksen mukaan Suomen tuolloisessa lainsäädännössä ei saavutettu lähtökohtana olevia yleisen

<sup>1</sup> COM(2012) 596 final, 23.10.2012.

<sup>2</sup> E 157/2012 vp., Eduskunnan sivistysvaliokunta yhtyi asiassa valtioneuvoston kantaan, SiVL 5/2013 vp.

edun mukaisia tavoitteita johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Menettelyn tuloksena hyväksyttiin rahapelitoimintaa koskevaan kansalliseen lakiin muutos, joka tuli voimaan 1.1.2012. Euroopan unionin komissio katsoi marraskuussa 2013, että muutoksen mukainen lainsäädäntö, jolla luodaan yksinoikeus tarjota rahapelipalveluja, täyttää EU-oikeuden vaatimukset ja sitä sovelletaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Rahapelijärjestelmän epäjohdonmukaisuus on mainittu yhtenä perusteena komission Ruotsia vastaan syksyllä 2014 käynnistämälle rikkomusmenettelylle. Ruotsi on sallinut kansallisen monopoliyhtiön Svenska Spel'n lisäksi myös ruotsalaisten rahapelioperaattorien pelien markkinoinnin ja mainonnan.

Unionin tuomioistuin on pääosin tarkastellut rahapeliasioita unionin perusvapauksien näkökulmasta. Asiassa C-42/07, *Liga Portuguesa*, tuomioistuin arvioi palveluiden tarjoamisen vapauden rajoittamista. Asiassa antamassa tuomiossaan tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltiot voivat vahvistaa vapaasti rahapelialan politiikkansa tavoitteet ja tarvittaessa määritellä täsmällisesti tavoitellun suojan tason. Niiden asettamien rajoitusten on kuitenkin täytettävä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset niiden oikeasuhteisuuden osalta. Yksinoikeuden myöntäminen pelien pelattavana pitämiseen internetin välityksellä yhdelle toimijalle, jota julkinen valta valvoo tiiviisti, voi mahdollistaa sen, että pelitoiminnan harjoittaminen saadaan kanavoitua valvotun järjestelmän alaiseksi ja sitä voidaan pitää sopivana kuluttajien suojaamiseksi palvelujen tarjoajien vilpillisiltä menettelyiltä.

Yhdistetyissä asioissa C-447–448/08, *Sjöberg/Gerdin* unionin tuomioistuimelta kysyttiin muun muassa onko pelinjärjestäjällä, jolle on myönnetty lupa tietyn pelitoiminnan harjoittamiseen tietyssä maassa ja joka on saman maan toimivaltaisen viranomaisen valvonnan piirissä, oikeus markkinoida pelitarjontaansa muissa jäsenvaltioissa ilman, että sen on ensin haettava toimilupaa näiden maiden toimivaltaiselta viranomaiselta. Tuomioistuimen ratkaisun mukaan EY 49 artiklaa (nykyinen SEUT 56 artikla) on tulkittava siten, ettei sen kanssa ole ristiriidassa sellainen kansallinen säännöstö, jossa kielletään mainostamasta mainitussa valtiossa asuville henkilöille yksityisten talouden toimijoiden muissa jäsenvaltioissa ansaintatarkoituksessa järjestämiä rahapelejä.

# Rahapelaaminen Suomessa

## Rahapelimarkkinoiden kehitys

Rahapelaaminen on ollut murroksessa internetpohjaisten pelien yleistyttyä 2000-luvun kuluessa. Ensimmäiset kaupalliset pelipaikat avattiin internetissä 1990-luvun puolivälissä. Vuodesta 2001 vuoteen 2010 verkkorahapelaamisen liikevaihdon on arvioitu yli viisinkertaistuneen noin 25 miljardiin dollariin vuodessa. Erilaisia rahapelisivustoja arvioitiin olevan maailmassa vuoden 2011 lopussa noin 2700. Verkkorahapelaamisen tarjonnan kirjo on laaja. Palveluita tarjoavat kansalliset monopoliyhtiöt kuten RAY ja Veikkaus Oy, mutta suurin osa yhtiöistä toimii Karibian pienten saarten kaltaisissa veroparatiiseissa kansallisten säädösten ulkopuolella. Maantieteellisesti rajatulle alueelle keskittynyt perinteinen rahapeliliiketoiminta joutuu nykyisin kilpailemaan samoista asiakkaista globaalien rahapeliyhtiöiden kanssa.<sup>3</sup>

Vuonna 2012 koko rahapelimarkkinan koko Euroopassa oli noin 82 miljardia euroa. Internetpelaamisen osuus on kasvanut vuoden 2003 noin 2 prosentista vuoteen 2012 noin 13 prosenttiin. Vedonlyöntipeleissä siirtyminen verkkopelaamiseen on ollut vielä nopeampaa. Vuonna 2003 noin 9 prosenttia tapahtui verkossa ja vuonna 2012 noin 33 prosenttia. Komission vihreän kirjan mukaan Euroopassa oli jo vuonna 2006 kaikkiaan 14.823 aktiivista rahapelisivustoa, joista yli 85 prosentilla ei ollut rahapelilupaa.<sup>4</sup>

Verkkopelaamisessa pelaamiseen liittyy kiinteästi myös pelin ulkopuoliset ilmiöt. Pelaajien välinen vuorovaikutus ei rajoitu pelkästään peliin, vaan muilla medioilla ja yhteisöillä on keskeinen merkitys. Tietoisuus yhteisöistä ja muiden pelaajien huomio voivat palkita pelaajia rahavoittojen lisäksi. Erityisesti tämä kehitys on havaittavissa pokerissa mutta myös urheiluvedonlyönnissä on havaittavissa merkkejä samankaltaisesta ilmiöstä. Erityisesti sosiaalisen median palvelut mahdollistavat reaaliaikaisen viestinnän samassa virtuaalissa tilassa muiden pelaajien kanssa.<sup>5</sup>

Vuonna 2013 Suomen säännellyn rahapelimarkkinan koko yhteensä oli 1.693 milj. euroa pelikatteella mitattuna. Kasvua edelliseen vuoteen oli 1,6 prosenttia. Veikkauksen osuus markkinasta oli 49,4 prosenttia. Veikkauksen liikevaihto nousi 4,6 prosenttia edellisvuodesta. Peliryhmistä liikevaihto kasvoi päivittäispeleissä ja urheilupeleissä. Peleistä voimakkaimmin kasvoivat rytmiltään ja ominaisuuksiltaan digitaaliseen ympäristöön sopivat pelit kuten eArvat ja Live-veto.

<sup>3</sup> Jani Kinnunen & Frans Mäyrä: Verkkorahapelaaminen ja online-aineistot teoksessa Pauliina Raento (toim.): Rahapelaaminen Suomessa (2012).

<sup>4</sup> Vihreä kirja sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla, KOM(2011) 128 lopullinen.

<sup>5</sup> Jani Kinnunen & Frans Mäyrä: Verkkorahapelaaminen ja online-aineistot teoksessa Pauliina Raento (toim.): Rahapelaaminen Suomessa (2012).

Sen sijaan kerran viikossa arvottavien perinteisten pottipelien kysyntä laski hieman. Lottopelien markkinaosuuden pieneneminen on yleiseurooppalainen ilmiö. Kasvussa Euroopassa ovat erityisesti vedonlyönti- ja kasinopelit.

Suomesta ulkomaille suuntautuvan pelaamisen pelikate oli vuonna 2013 arviolta noin 125 milj. euroa ja sen arvioidaan kasvavan jonkin verran vuonna 2014.

Kuluttajakysyntä siirtyy yhä enemmän sähköisiin kanaviin. Suomessa rahapelaamisen siirtyminen internetiin on ollut muuta Eurooppaa nopeampaa. Internetin osuus Suomen laillisesta rahapelimarkkinasta oli kokonaisuudessaan arviolta 21 prosenttia vuonna 2012. Veikkauksen kaikesta pelaamisesta noin 33 prosenttia, RAY:n pelaamisesta noin 7 prosenttia ja Fintoton pelaamisesta noin 53 prosenttia tuli internetin kautta. Vedonlyönti- ja hevospelien peleissä internetin osuus on potti- ja kasinopelejä suurempi, mutta internetissä pelattavat raha-automaatti ja kasinopelit ovat kasvussa. Pokerin osalta viime vuosien voimakas kasvu on taittunut sekä maailmalla että Suomessa.

Mobiilipelaaminen osana sähköistä rahapelaamista on aivan viime aikoina kasvanut voimakkaasti. Tällä hetkellä mobiilipelaamisen osuus sähköisestä rahapelaamisesta on Pohjoismaissa alle 20 prosenttia, mutta sen osuuden ennustetaan nousevan vuoteen 2018 mennessä yli 50 prosenttiin.

Veikkauksen rekisteröityneiden asiakkaiden määrä ylitti vuonna 2013 1,5 miljoonan rajan. Sekä uuden mobiilikanavan käyttöönotto että verkkopalvelun kehittäminen ovat lisänneet tunnistautunutta pelaamista. Verkkopelaamisen lisäksi tunnistautuneena voi pelata myyntipaikassa Veikkaus-kortilla.

## Laiton rahapelaaminen

Laittomalla rahapelaamisella tarkoitetaan tässä selvityksessä sellaisten pelioperaattorien tarjoamia pelejä, joilla ei ole arpajaislaissa säädettyä oikeutta toimintaansa Manner-Suomessa. Määritelmä vastaa Euroopan neuvoston urheilukilpailujen manipuloinnista tehdyn yleissopimuksen laitton pelin pelaamisen määritelmää. Käytännössä laittona tarjoamalla tarkoitetaan siten kaikkien muiden pelioperaattorien kuin Veikkauksen, RAYn ja Fintoton tarjoamia pelejä. Laittomien rahapelioperaattorien pelien pelaaminen ei ole Suomessa kriminalisoitu tai muuten kielletty. Niiden markkinointi on sitä vastoin kielletty siten, kuin arpajaislaissa on säädetty.

Rahapelaamisen siirtyminen internetiin on muuttanut markkinan kilpailutilannetta olennaisesti. Nykyisin Suomen markkinalle suomenkielellä rahapelejä tarjoavia sivustoja on vähintään 50. Tarjontaa on kaikissa rahapeliryhmissä, mutta erityisesti se on keskittynyt kasinopeleihin, pokeriin ja urheiluedonlyöntiin.

Veikkauksen tilastojen mukaan vuonna 2013 säännellyn online-markkinan koko Suomessa oli pelikatteella mitattuna 375,5 milj. euroa. Laittona markkinan koko puolestaan oli vastaavasti pelikatteella mitattuna arviolta 125 milj. euroa. Laittona markkinan osuus koko rahapelimarkkinasta on Suomessa arviolta noin 7 prosenttia. Verkossa tapahtuvan urheiluedonlyönnin laittona markkinan osuus Suomessa on arvioitu olevan noin 20 prosenttia.

Suurin laitton toimija Suomen markkinalla on Bettson Group, johon kuuluu emoyhtiön lisäksi mm. Nordichbet, Betsafe ja Suomiarvat. Bettson Group on ruotsalaisomisteinen pörssiyhtiö, kuten myös Unibet. Vuonna 2013 Bettson Groupin edellä mainittujen yhtiöiden yhteenlaskettu osuus oli pelikatteella mitattuna Suomessa noin 33 milj. euroa. Vuonna 2014 Veikkaus Oy arvioi säännellyn markkinan kasvavan 396 milj. euroon ja säätelemättömän markkinan noin 130 milj. euroon.



Laittomien rahapeliin pelaamisen kasvu on osittain seurausta pelioperaattorien aktiivisesta markkinoinnista. Mainonta on edelleen suomenkielistä ja Suomeen kohdennettua, mutta se on siirtynyt ulkomailta tuotettaviin kanaviin, kuten nettisivustoille ja televisiokanaville, Suomen lainsäädännön kiertämiseksi.

Lisäksi näkyvyyttä haetaan erilaisten yhteistyömallien kuten sponsorisopimusten kautta. Selvitystä varten tehdyissä kuulemisissa lähes jokainen urheilujärjestö nimesi jonkin lait-toman rahapelioperaattorin tekemän yhteydenoton tai yhteistyötarjoituksen. Laittomien operaattorien intressinä on kiertää arpajaislainsäädännön markkinointikieltosäännöksiä verhoamalla tuotemerkkien näkyvyys yhteistyösopimusten mukaiseksi toiminnaksi ja vetoamalla lainsäädännön ns. harmaaseen alueeseen. Peliyhtiöt ovat myös aktiivisesti pyrkineet rekrytoimaan tunnettuja suomalaisia urheilijoita keulakuvikseen. Arpajaislain markkinointikieltoa valvova poliisihallitus on katsonut kaiken näkyvyyden hakemisen vastiketta vastaan taloudellisen edun tavoittelemiseksi olevan markkinointia ja lainsäädännön olevan sen osalta selvä. Sopimukset tai muut yhteistyömallit eivät ole peruste kansallisen lainsäädännön noudattamatta jättämiselle.

Uutena ilmiönä Suomessa on nimellisesti yksityishenkilöiden tekemä markkinointityö. Affiliaattitoiminnassa peliyhtiöt rekrytoivat muita suosittuja rahapelaamiseen kiinteästi liittyviä keskustelu- ja vihjesivustoja oman asiakashankintansa välikäsiksi. Sivustoilla tyy-pillisesti uutisoidaan urheilusta sekä annetaan pelivihjeitä ulkomaisille sivustoille. Näiltä sivustoilta on suorat linkit yksityisten peliyhtiöiden sivustolle ja yhtiöt maksavat korvausta sivustojen kautta tulevan liikenteen mukaan. Operaattorit lähestyvät jo olemassa olevia asiakkaita aggressiivisesti myös puhelimitse ja tekstiviesteillä sekä muilla suoramarkkinoinnin keinoilla. Markkinoinnin kärkenä ovat bonukset ja ilmaisapelit, jos seuraaja avaa tilin nimetyllä ulkomaisella peliyhtiöllä. Lisäksi asiakkaita kannustetaan hankkimaan yhtiölle uusia asiakkaita bonusrahaa vastaan.

Affiliaattisopimuksen tehneet usein julkisuuden henkilöt mainostavat erityisesti sosiaalisen median kautta tietyn lait-toman rahapelioperaattorin pelejä ja pelikertoimia ilman, että hänen suhteensa kyseiseen operaattoriin vaikuttaisi olevan muuta kuin asiakassuhde. Niin sanotut affi -isännät saavat kuitenkin merkittävän osan seuraajiansa peliyhtiöille jättämästä pelikatteesta eli heidän häviöistään. Arvioiden mukaan peliyhtiöiden maksimi-palkkiot affi-isännille ovat 35–40 % pelikatteesta. Suomen arpajaislainsäädännön markki-nointikielto ulottuu myös yksityishenkilöihin, mutta poliisi ei voi asettaa yksityishenkilöä toimenpanokieltoon. Yksityishenkilöt itse vetoavat sananvapauden suojaan toimintansa oikeutuksena.

Kuluttajan kannalta internetpelaamisen tilanne on kaksijakoinen. Lailliset toimijat edellyttävät mm. käyttäjän vahvaa tunnistautumista sekä pelirajojen asettamista. Näillä keinoilla ehkäistään osaltaan pelihaittojen syntymistä ja rahanpesua. Laittomasti Suomessa toimivien tahojen toiminnalle ei ole mahdollista asettaa vastaavia vaatimuksia. Tämän vuoksi viranomaisten valvontatoimet eivät myöskään ulotu laittomaan rahapelitoimintaan mahdollisesti liittyvään rahanpesuun tai velaksi pelaamiseen. Lisäksi digitaalisessa ympäris-tössä markkinointia on mahdollista toteuttaa nopeasti siten, että valvontaviranomainen ei nykyresursseillaan ehdi puuttua asiaan.

Mediaseurannan perusteella lait-tomien rahapelioperaattorien näkyvyys suomalaisessa mediassa on lisääntynyt vuoden 2014 kuluessa. Eniten operaattorit ovat saaneet näky-vyyttä internetissä, mutta myös lehdistössä ja televisiossa näkyvyys on lisääntynyt. Kes-keisin taustatekijä on ulkomaisten sarjojen kuten jääkiekon KHL- ja CHL-liigojen pelien esittäminen ja uutisoiminen Suomessa. Ulkomaisten pelioperaattorien mainokset ovat näkyvissä sekä kisapaikoilla kuten jääkiekkokaukalojen laidoilla että urheilijoiden vaat-

teissa. Näkyvyyden lisääntymisen myötä ulkomaisten pelioperaattorien tunnettuisuus on jonkin verran parantunut.

Urheilutapahtumien esittämisestä ja uutisoinnista vastaavat mediayhtiöt katsovat, että niillä ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia puuttua ulkomailta hankitun lähetysvirran sisältöön. Uutisoinnista päätetään journalistisin perustein eli tapahtuman uutisarvon perusteella. Mahdollista siten on, että suomalaisen mäkihyppääjän kilpailunumerolapussa tai suomalaisen jalkapallojoukkueen vieraspelin laitamainoksissa on ulkomaisen kyseissä maassa laillisen rahapeliyhtiön mainos. Kansallinen valvontaviranomainen ei ole pitänyt tämänkaltaista markkinointia arpajaislain vastaisena, koska kyse urheilija tai joukkue ei ole tosiasiaa voinut vaikuttaa mainokseen, eikä kyse ole suomalaisen yhtiön tekemästä yhteistyösopimuksesta. Kuitenkin tapauksessa, jossa kyse oli Suomen jalkapallomaajoukkueen vieraspeleistä, jonka televisiointisopimuksen osapuolena oli YLE, Poliisihallituksen kanssa käydyn keskustelun jälkeen Yle itse edellytti järjestävän tahon poistavan Suomessa laittoman rahapeliyhtiön mainokset kentän reunalta.

Kansallisten tapahtumien lähetysoikeuksista sopimukset tehdään pääosin urheilujärjestöjen kanssa. Tällöin lähetyksessä näkyvän mainonnan sisällön tulee vastata kansallisen lainsäädännön edellytyksiä ja sitä voidaan myös edellyttää sopimuksissa.

Näkyvin esimerkkitapaus urheiluseuran ja laittoman rahapeliyhtiön välisestä yhteistyösopimuksesta on ollut KHL-seura Jokerien ja Nordicbetin välinen sopimus. Tämän selvityksen tarkoituksena ei ole ottaa kantaa paljon julkisuutta saaneen yhteistyösopimuksen mukaisen markkinoinnin laillisuuteen. Sen arvioiminen on arpajaislain mukaan Poliisihallituksen Arpajaishallinnon tehtävä.

Tapaus on kuitenkin esimerkki suomalaisen urheilutoimijan ja ulkomaisen peliyhtiön välisestä yhteistyöstä. Jokerien internetsivuilla yhteistyöstä kertovassa tiedotteessa ja tiedotusvälineille järjestetyssä tiedotustilaisuudessa on ollut näyttävästi esillä Jokerien oman logon lisäksi myös NordicBetin tunnus. Useissa kuvissa NordicBetin tunnus yhdistettiin Jokerien tunnetuimpiin pelaajiin ja muihin henkilöihin. NordicBetin pelisivustoilla puolestaan tiedotettiin yhteistyöstä ja järjestettiin markkinointiarpajaiset, joissa palkintona oli lippuja Jokereiden otteluihin. Lisäksi NordicBet on muun muassa toteuttanut markkinointikampanjan, jossa uusille pelitilinaavaajille tarjottiin pääsylippuja Jokereiden loppuunmyytyyn ensimmäiseen KHL-peliin ja Jokereiden kotiottelussa Helsingin Hartwall Arenalla on valomainoksessa markkinoitu Faneille.com-internetsivustoa.

Jokerit on Poliisihallituksen lausunnon<sup>6</sup> mukaan katsonut, ettei sillä voi olla kontrollia siihen, kenelle lippuja myydään ja mitä sen myymille ottelulipuille tapahtuu. Edelleen Jokerien mukaan Faneille.com sivusto on urheilusta kertova mediakanava, jota ei ole perustettu ensisijaisesti rahapelien markkinointitarkoituksessa. Jokereiden selvityksen mukaan Faneille.com toimii oman maansa lainsäädännön edellyttämällä tavalla, eikä markkinointiyhteistyö siten ole markkinointisäännösten kiertämistä.

Poliisihallitus katsoi em. lausunnossaan, että saadun selvityksen perusteella Jokerit saa liiketaloudellista hyötyä yhteistyön perusteella toteutetusta markkinointiyhteistyöstä NordicBetin kanssa ja Jokereilla on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa rahapeliyhteistyön toteuttamaan joukkueen toimintaan liittyvään markkinointiin. Lisäksi Poliisihallitus totesi, että tiedottamisella ja yhteistyösopimuksella on kokonaisuudessaan ollut myös kaupallisia päämääriä, joilla on pyritty edistämään NordicBetin tunnettuisuutta ja sen seurauksena edistämään NordicBetin palveluiden myyntiä. Poliisihallitus ei pitänyt uskottavana sitä, että Jokereiden vieraspeleissä käyttämissä pelipaidoissa esillä olleet NordicBe-

<sup>6</sup> POL-2014-7348, 20.10.2014.

tin vakiintuneet tunnukset olisi merkittävältä osin suunnattu muulle kuin suomalaiselle yleisölle tiedotusvälineiden välityksellä. Myös NordicBetin logon Suomessa pelattavissa peleissä korvaava No Logo -tunnuksen käyttäminen on Poliisihallituksen mukaan NordicBetin markkinointia, jolla on markkinointiin liittyvä kaupallinen tarkoitus. Poliisihallitus katsoi vielä, että Faneille.com-sivuston markkinoinnilla pyritään kiertämään arpajaislain markkinointikieltoa ja Jokerit edistävät omalla toiminnallaan myös Faneille.com:n harjoittamaa arpajaislain vastaista markkinointia.

Tämän selvityksen perusteella ei ole käynyt ilmi mitään sellaista, minkä vuoksi Poliisihallituksen johtopäätökset olisi syytä kyseenalaistaa. Selvitysmiehen näkemyksen mukaan Poliisihallituksen arvio yhteistyöstä on perusteltu.

Toinen jääkiekkoon liittyvä paljon julkisuudessa puitu ulkomaisten peliyhtiöiden markkinointiin liittyvä tapaus on kahdeksan Liigassa pelaavan joukkueen osallistuminen jääkiekon mestarien liigaan (Champions Hockey League, CHL), jossa pelataan seurajoukkueiden maanosan mestaruudesta. Sarjan omistavat perustajaseurat yhdessä kuuden maan pääsarjan ja IIHF:n kanssa. Kaudella 2014–2015 CHL:ään osallistuu 44 joukkuetta 12 eri maasta. Myös CHL-otteluiden televisioinneissa ja uutisoinnissa on nähty Suomessa laittomien rahapeliyhtiöiden tunnuksia. Saadun selvityksen perusteella erona edellä kuvattuun Jokeri-tapaukseen kuitenkin on, että suomalaiset liigaseurat eivät ole tehneet yhteistyösopimuksia rahapeliyhtiöiden kanssa, vaan sopimukset on tehnyt CHL. Asian selvitys Poliisihallituksessa on kesken.

## **Monopolijärjestelmä vs. lisenssijärjestelmä**

Suomen monopolijärjestelmää on kritisoitu viime vuosina voimakkaasti. Monopolin purkua on perusteltu muun muassa kansalaisten valinnanvapauden lisäämisellä, kilpailulainsäädännöllä ja valtion tulojen kasvattamisella. Vertailukohtana on usein mainittu Tanska, jossa valtion omistaman vedonlyöntimonopolin purkamiseen päädyttiin vuonna 2010.

Rahapelijärjestelmiä arvioitaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että valittu järjestelmä minimoi rahapelaamisesta aiheutuvat haitalliset seuraamukset ja vastaavasti, että siitä saatavat tuotot hyödyttävät yhteiskuntaa mahdollisimman laaja-alaisesti.

Veikkaus Oy on alun perin urheilujärjestöjen vuonna 1940 perustama yhtiö. Yhtiön tavoitteena on vakaa tuoton kasvu, jolla taataan edunsaajien toimintaedellytysten toteutuminen pitkäjänteisesti. Veikkauksen missio on tuottaa suomalaiselle yhteiskunnalle monipuolista lisäarvoa järjestämällä rahapelejä luotettavasti ja vastuullisesti. Kaikessa tekemisessä Veikkauksen on arvioitava toimenpiteiden eettisyys ja vastuullisuus mahdollisimman monipuolisesti. Veikkaus Oy pyrkii tarjoamaan asiakaskunnalleen pelejä monipuolisesti huolehtien samalla, että pelaamisesta aiheutuvat haitat ovat mahdollisimman vähäisiä. Pelihaittojen näkökulmasta Veikkauksella on ennaltaehkäisevä rooli. Veikkauksella on monipuolinen keinovalikoima peliongelmiin ennaltaehkäisemiseksi; pelaamista rajoitetaan ja pelaajille tarjotaan keinoja pelaamisen hallintaan.

Veikkauksen monopoliasemaa urheiluedunlyöntimonopolin kansallisen operaattorina on perusteltavissa juuri vastuullisella pelihaittojen ehkäisyllä ja tuottojen tuloutuksella koko liikunta- ja urheilutoiminnan hyväksi. Monopoliasema ei estä yksittäistä kansalaista pelaamasta halutessaan myös muiden operaattorien pelejä. Edellä kuvatulla tavalla Euroopan komissio on katsonut, ettei Suomen rahapelimonopoli ole unionin kilpailulainsäädännön vastainen.

Tanskassa vuonna 2010 tehdyn päätöksen mukaan kansallinen rahapelimonopoli purettiin 1.1.2012 alkaen. Perusteet uudistukselle olivat pääosin poliittiset. Muutoksen

myötä monopolijärjestelmä säilytettiin edelleen hevosurheilussa, lotossa ja raha-arvoissa. Urheiluedonlyönti siirrettiin lisenssijärjestelmän piiriin. Tilastojen mukaan valtion saamat tuotot urheiluedonlyönnistä ovat muutoksen jälkeen kasvaneet kokonaisuudessaan. Tuotot kuitenkin tuloutetaan suoraan valtion budjettiin, eikä muutosta edeltävään tapaan liikunta- ja muiden kansalaisjärjestöjen hyväksi. Näiden valtiolta saamat tulot ovatkin muutoksen seurauksena pienentyneet. Tilastotietoja muutoksen vaikutuksesta pelihaittoihin ei vielä ole saatavilla.

Tanskan lisenssijärjestelmän ja Suomen monopolijärjestelmän vertailu ei ole yksinkertaista. Veikkaus Oy:n toimintaa ei voida verrata suoraan Tanskan monopoliyhtiö Danske Spil'n toimintaan ennen Tanskassa tehtyä rahapelijärjestelmän muutosta yhtiöiden toiminnan ja tuloksellisuuden eroavaisuuksista johtuen. Mahdollista siten on, että lisenssijärjestelmään siirtyminen ei Tanskan tavoin lisäisi valtion saamia tuloja. Veikkaus Oy tulouttaa valtiolle jo nyt kansainvälisen vertailun mukaan hyvin. Siitä huolimatta, että lisenssiyhtiöiden valtiolle tuottamat verotulot olisivat suuremmat kuin Veikkaus Oy:n nykyinen tuloutus, tulot siirtyisivät muiden verotulojen tavoin suoraan valtion budjettiin. Liikuntajärjestöjen valtiolta saamat avustukset ja muut tulot tulisivat näin ollen todennäköisesti pienentymään kuten myös Tanskassa. Samoin muun nyt veikkausvoittovaroista rahoitettavan toiminnan kuten liikuntapaikkarakentamisen määrärahat saattaisivat vähentyä. Lisenssiyhtiöt voisivat tehdä yhteistyösopimuksia liikuntajärjestöjen kanssa. Todennäköistä kuitenkin olisi, että sopimukset hyödyttäisivät vain hyvin pientä osaa suurista urheiluseuroista ja huippu-urheilijoista. Pelihaittojen ehkäisy ja hoitaminen sekä niistä aiheutuvat kustannukset tulisi arvioida uudestaan.

Lisenssijärjestelmää ei edellä mainituin perustein voida pitää yksiselitteisesti ratkaisuna urheilun ja liikunnan rahoitusongelmiin.

SOSTE Suomen sosiaali ja terveystyö ry on arvioinut, että jos pelimarkkina avattaisiin yksityisille yrityksille 20 prosentin verolla, täytyisi markkinoiden kasvaa kolminkertaiseksi, jotta se tuottaisi valtiolle saman verran kuin monopoli. Tämä edellyttäisi aggressiivista markkinointia ja lisäisi ongelmapelaamista.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> SOSTE ry:n verkkotiedote 25.5.2013 Rahapeliä avaaminen ulkomaisille peliyhtiöille lisää pelihaittoja, (<http://www.soste.fi/ajankohtaista/rahapeliä-avaaminen-ulkomaisille-pelilyhtiöille-lisää-pelihaittoja.html>).

# Liikuntajärjestöjen ja seurojen toiminta ja rahoitus

Vuonna 2013 Suomessa oli 120 valtionapukelpoiseksi hyväksyttyä urheilujärjestöä. Näistä 69 oli kansallisia lajiliittoja. Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio Valo ry muodostaa Suomen Olympiakomitea ry:n kanssa liikunta- ja urheilujärjestöjen yhteisen kattojärjestön. Lajiliitot ovat yhdistysmuotoisia toimijoita, joiden säännöt urheiluseurat hyväksyvät liittyessään yhdistyksen jäseneksi. Myös urheiluseurat ovat pääasiassa yhdistyksiä. Joukkueurheilussa useat kansallisella tasolla kilpailevat seurat ovat kuitenkin yhtiöittäneet ammattimaisen toiminnan, esimerkiksi liigajoukkueen toiminnan, juniori- ja muusta toiminnasta. Kansallisen tason kilpailutoimintaa harjoittavien yhteisöjen eli ns. liigojen toimintamuotona on pääasiassa osakeyhtiö. Lajiliiton, seuran, mahdollisen osakeyhtiön ja kilpailutoimintaa harjoittavan liigan välinen yhteistyö on järjestetty eri urheilulajeissa eri tavoin. Esimerkkeinä seuraavassa kuvataan toiminnan järjestäminen jalkapallossa, koripallossa ja jääkiekossa.

Jalkapallossa Palloliiton Veikkaus Oy:n kanssa tekemän sopimuksen piirissä ovat Veikkausliigan lisäksi ensimmäinen ja toinen divisioona eli Ykkönen ja Kakkonen. Palloliitolla ja Veikkausliigalla on ristikkäinen edustus toistensa hallituksissa ilman äänioikeutta. Veikkausliigan lisenssi voidaan myöntää vain rekisteröidylle yhdistykselle. Veikkausliigan hallituksessa on edustettuna kaikki liigassa pelaavat seurat. Veikkausliigalla on käytössä eri seuraamuksia sääntörikkomuksista mukaan lukien sakko. Palloliitolla on sääntöjensä puitteissa liigoista erillinen vastuu ja mahdollisuus jäsenistönsä toiminnan laillisuuden valvontaan.

Koripallossa liiton ja liigan yhteistyö on tiivis. Koripalloliitto vastaa miesten Korisliigan järjestämisestä. Liiton kilpailupäällikön vastuulla on Korisliigan toiminta sekä pääsarjojen ja pääsarjaseurojen välinen yhteydenpito. Liiton säännöissä on todettu, että liitto toteuttaa toimintaansa muun muassa järjestämällä kansallista kilpailu-, harrastus- ja koulutus-toimintaa koripalloilun kaikilla tasoilla sekä osallistumalla kansainväliseen toimintaan Kansainvälisen koripalloliiton jäsenenä, vahvistamalla koripalloilun kilpailu- ja harrastustoiminnassa tarvittavat kilpailu- ja muut säännöt sekä niitä täydentävät säännöt ja ratkaisemalla näitä sääntöjä koskevat erimielisyydet ja valvomalla Kansainvälisen koripalloliiton asettamien velvoitteiden ja sääntöjen noudattamista Suomessa.

Jääkiekossa seurat toimivat pääosin yhdistysmuotoisina toimijoina B-nuorista nuorempien junioreiden toiminnassa ja yhtiöinä sitä ylemmillä sarjatasoilla. Yhteydenpito yhdistysten ja yritysten välillä on useissa tapauksissa vähäistä. Kaikki toimijat toimintamuodosta riippumatta ovat Jääkiekkoliiton jäseniä. Liigat ovat sopineet liigaseurojen kanssa toimintaperiaatteista ja periaatteena on, että liigat hoitavat liigaseurojen toiminnan val-

vonnan. Liiga on käyttänyt mm. sakkorangaistusta sääntöjen rikkomisen seuraamuksena. Jääkiekkoliitto on katsonut voivansa puuttua liigaseurojen toimintaan vain silloin, kun toiminta on arvioitu aukottomasti lainvastaiseksi. Puuttumiskeinona tulee tällöin kyseeseen liitosta erottaminen. Sekä Jääkiekkoliitolla että Liigalla on omat yhteistyösopimukset Veikkauksen kanssa. Lajin kansainvälistyminen ja ulkomaiset sarjat aiheuttavat uusia haasteita yhteistyösopimusten valvontaan.

Liikuntajärjestöjen toiminta rahoitetaan Suomessa pääasiassa jäsenmaksuilla, kuntien maksamilla avustuksilla, valtionavustuksella ja yhteistyösopimuksista saaduilla tuloilla. Jäsenmaksujen osuus on huomattava etenkin seuratasolla. Valtionavustusten merkitys on suuri lajiliittojen toiminnan rahoituksessa. Yhteistyösopimukset houkuttelevat yksityisiä rahoittajia vaihtelevasti. Mediassa eniten näkyvyyttä saavat lajit ja seurat ovat yhteistyökumppaneiden näkökulmasta luontevasti mielenkiintoisempia kuin pienet lajit ja seurat.

Eroavaisuudet on nähtävissä verrattaessa valtionavustusprosentteja. Vuonna 2013 keskimääräinen valtionavustusprosentti lajiliitoilla oli 41,7. Jääkiekkoliiton avustusprosentti oli kyseisenä vuonna 14,4 ja Palloliiton 18,0. Suomen Triathlonliitto ry:n menoista julkisen rahoituksen osuus oli 64,7 ja Suomen Miekkailu ja 5-otteluliitto ry:n 72,8.<sup>8</sup>

Useat liikuntajärjestöt kattojärjestöistä lajiliittoihin ja seuroihin kamppailevat jatkuvasti riittävästä rahoituksesta. Tiukentuvassa taloustilanteessa rahoituksen saaminen yksityiseltä sektorilta yhteistyösopimusten myötä on vaikeaa. Suuri osa liikunnan ja urheilun parissa tehtävästä työstä etenkin urheiluseuroissa tehdään vapaaehtoistyönä, mutta toiminnan ammattimaistuesssa palkatun henkilöstön osuus menoista kasvaa. Myös pelaajien palkkioihin, matkakuluihin, välineisiin ja harjoituspaikkojen vuokriin on löydettävä riittävä rahoitus. On ymmärrettävää, että tässä erään kuulemisessa ”tolkuttomaksi rahapulaksi” kuvatussa tilanteessa laittomien rahapeliyhtiöiden tuottoisat sopimukset koetaan houkutteleviksi vaihtoehdoiksi. Urheilun kokonaisrahoituksen kannalta yksittäisillä sopimuksilla saattaa kuitenkin olla euromääräänsä paljon suurempi haittavaikutus seuraavassa kappaleessa tarkemmin selvitetyllä tavalla.

Yksilölajien lajiliittojen haasteena ovat yksittäisten urheilijoiden saamat tarjoukset yhteistyökumppanuuksista ulkomaisilta rahapeliyhtiöiltä. Yksilöurheilijat voivat harkintansa mukaan tehdä itsenäisesti yhteistyösopimuksia sponsoreiden kanssa ja mainostaa näiden tuotemerkkejä muissa kuin liiton kilpailusäännöissä määritellyissä kisoissa. Liiton mahdollisuudet puuttua sopimusten sisältöön on usein rajoitettu. Liitoilla on kuitenkin yleensä mahdollisuus estää urheilijan osallistuminen maajoukkuetoimintaan ja/tai kansainvälisiin kilpailuihin.

Valo ja Olympiakomitea ovat yhteisessä selvitysmiehelle osoitetussa 29.10.2014 päivätyssä lausunnossaan pitäneet tärkeänä, että liikunta- ja urheilujärjestöt ja niiden jäsen-seurat eivät solmi yhteistyösopimuksia yksityisten [ulkomaisten] peliyhtiöiden kanssa. Lausunnonantajat näkevät tärkeänä Veikkaus Oy:n ja liikunta- ja urheilujärjestöjen tiiviin myönteisen yhteyden.

<sup>8</sup> Liikuntatoimi tilastojen valossa; Perustilastot vuodelta 2013.

# Liikuntajärjestöjen ja rahapeliyhtiöiden välinen yhteistyö

Valtion kokonaisuudessaan omistaman Veikkauksen tuotot tuloutetaan jakosuhdelain mukaisessa suhteessa opetus- ja kulttuuriministeriön päätösten mukaisesti suomalaiselle liikunnalle ja urheilulle, tieteelle, taiteelle ja nuorisotyölle. Veikkausvoittovarot ovat liikunnan ja urheilun valtion rahoituksen perustana noin 99 prosentin osuudella. Rahoitusperusta on mahdollistanut liikunnan ja urheilun rahoituksen säilyttämisen ja jopa kasvami- sen samanaikaisesti, kun budjettirahoitettujen toimialojen menoja on jouduttu leikkaamaan ja karsimaan. Viime vuosina liikunnan ja urheilun osuus veikkausvoittovaroista on ollut vuosittain noin 150 milj. euroa.

Voittojen tuloutuksen lisäksi Veikkaus Oy harjoittaa toimintansa puitteissa sponsoriyh- teistyötä liikuntajärjestöjen kanssa. Veikkaus Oy ja suurimmat lajiliitot, liigat ja jotkin yksittäiset urheiluseurat ovat tehneet yhteistyösopimuksen, jossa sovitaan muun muassa Veikkauksen näkyvyydestä liikuntajärjestön tapahtumissa ja yksinoikeuksista. Jääkiekossa ja koripallossa Veikkaus Oy on tehnyt sopimuksen lajiliittojen kanssa. Jalkapallossa Veik- kauksella on erillinen sopimus sekä Suomen Palloliiton, Veikkausliigan että kaikkien Veik- kausliigassa pelaavien seurojen kanssa.

Veikkaus Oy:n sopimuksissa osapuolet ovat nimenomaisesti sitoutuneet arpajaislain noudattamiseen. Jääkiekkoliiton ja Veikkaus Oy:n sopimuksessa<sup>9</sup> on muun muassa kir- jattu, että Jääkiekkoliitto sitoutuu sopimuskauden aikana pidättäytymästä kaikesta yhteis- työstä Veikkauksen kanssa samalla toimialalla olevien yhteisöjen kanssa. Yhteistyö rajaa pois kaikki muut vedonlyöntiyhtiöt sekä rahapeli-toimialalla toimivat tahot niin kansalli- sesti kuin myös kansainvälisesti. Liitto sitoutuu huolehtimaan siitä, että sen toimihenkilöt tai valmentajat eivät tee tämän sopimuksen kanssa ristiriidassa olevia yhteistyösopimuksia. Lisäksi Liitto sitoutuu mahdollisuuksiensa mukaan huolehtimaan siitä, etteivät sen maa- joukkuepelaajat, jäsenseurat tai sen valmentajat, toimihenkilöt tai urheilijat tee tämän sopimuksen kanssa ristiriidassa olevia yhteistyösopimuksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa Veikkauksen tulouttamat varat edelleen edunsaajille pääasiassa valtionavustuksina. Ministeriön toimiminen edunvälittäjänä on saattanut osaltaan vaikuttaa siihen, että edunsaajat eivät miellä saamansa rahoituksen alkuperää. Sel- vitystä varten käydyissä keskusteluissa urheilujärjestöjen taholta toistui näkemys siitä, ettei Veikkauksen merkitystä suomalaiselle liikunnalle ja urheilulle täysin ymmärretä. Etenkin seuratasolla Veikkauksen koetaan jäävän etäiseksi.

<sup>9</sup> Selvitysmies on saanut molempien sopimuspuolien suostumuksella sopimuksesta käyttöönsä version, josta on poistettu taloudellisia ehtoja koskevat sopimusmääräykset.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee liikuntalain (1054/1998) 7 §:n mukaan ottaa valtionapukelpoisuutta harkittaessa huomioon se, miten liikuntajärjestö toiminnassaan huomioon eettiset periaatteet. Valtionavustuksen määrää harkittaessa yhtenä arviointiperusteena on toiminnan yhteiskunnallinen merkitys. Vuoden 2001 hiihdon dopingtapauksen yhteydessä Suomen Hiihtoliiton valtionavustusta vähennettiin, kun sen palveluksessa olleiden henkilöiden katsottiin osallistuneen antidopingsääntöjen systemaattiseen rikkomiseen. Liikuntalain 7 §:n nojalla tehdyssä valtionavustuspäätöksessä liiton edellytettiin noudattavan antidopingsäännöstöä. Vastaavan kaltainen harkinta saattaa tulla kyseeseen myös silloin, jos lajiliiton jäsenenä toimiva seura tai yksittäinen urheilija mainostaisi laitonta rahapelioperaattoria yhteistyösopimukseen perustuen ilman liiton langettamia seuraamuksia.<sup>10</sup>

Eduskunnan käsittelyssä olevassa esityksessä uudeksi liikuntalaiksi (HE 190/2014 vp.) liikunnan ja urheilun eettisen toiminnan vaatimusta on korostettu entisestään. Lain tavoitteena on mainittu liikunnan ja huippu-urheilun rehellisyyden ja eettisten periaatteiden edistäminen. Lisäksi se, miten järjestö noudattaa liikunnan ja urheilun eettisiä periaatteita ja Suomea sitovia kansainvälisiä säännöksiä otetaan huomioon liikuntaa edistävien järjestöjen valtioapukelpoisuuden ja valtionavustuksen määrän harkinnassa.

---

<sup>10</sup> Suomi on 18.9.2014 allekirjoittanut Euroopan neuvoston yleissopimuksen urheilukilpailujen manipuloinnista. Yleissopimuksen tarkoituksena on estää urheilukilpailujen manipulointi urheilun ja urheilun etiikan integriteetin suojelemiseksi urheilun autonomian periaate huomioon ottaen. Sopimuksen 8 artiklan mukaan sopimusosapuolen on ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin taloudellisen tai muun urheiluun liittyvän tuen peruuttamiseksi osittain tai kokonaan urheiluorganisaatioilta, jotka eivät pane tehokkaasti täytäntöön määräyksiä urheilukilpailujen manipuloinnin torjumiseksi. Sopimuksen ratifioinnin yhteydessä tulee harkittavaksi, miten edellä mainittu eettisten periaatteiden huomioiminen kattaa yhteistyön kansallisesti laittomiksi katsottujen rahapelioperaattorien kanssa.



## Johtopäätökset ja suositukset

- Suomessa on eduskunnan säätämän arpajaislain mukaan kolme laillista rahapeliyhtiötä, jotka voivat markkinoida rahapelejä Suomessa. Arpajaislaissa säädetään tarvittavasta rakenteesta, jonka avulla varmistetaan, että monopoliyhtiöiden toimintaan sovelletaan rahapelialan valvotun kasvun politiikkaa, jolla pyritään kanavoimaan pelaamista valvottuihin toimintoihin eikä rahapelien tarjonnassa ja markkinoinnissa yllytetä eikä rohkaista kuluttajia osallistumaan rahapeleihin.
- Rahapelijärjestelmän säilyminen toimintakykyisenä myös tulevaisuudessa edellyttää, että lainvalvonnan keinoista löydetään riittävät ja tehokkaat keinot Suomen markkinoille kohdistuvan laittoman rahapelitoiminnan ja -markkinoinnin torjuntaan mukaan lukien yksityishenkilöiden vastikkeellisesti harjoittamaan toimintaan. Laiton markkinointi luo mahdollisuuksia laittomalle tarjonnalle ja on omiaan heikentämään kansallisen rahapeli-toiminnan yhteisöllistä perustaa. Useassa Euroopan unionin jäsenvaltiossa on esimerkiksi käytössä laittomien rahapelisivustojen IP-osoitteiden blokeeraus. Viranomaisten tulee toimillaan varmistaa kuluttajien suoja sekä rikosten ja pelihaittojen ehkäisy.

Suositus: Tarkistetaan arpajaislain mukaiset viranomaisten käytössä olevat valvontakei-not ja arvioidaan niiden riittävyys pelimarkkinoiden muuttuneeseen toimintakenttään ja etenkin laittoman rahapelaamisen aggressiiviseen markkinointiin mukaan lukien ulkomaisten yhtiöiden Suomeen kohdistuvaan ja yksityishenkilöiden suorittamaan markkinointiin. Samassa tarkastelussa tulee olla mukana myös nykyiset ja tulevat tietoteknisen valvonnan ratkaisut.

Suositus: Lisätään Poliisihallituksen arpajaishallinnon resursseja vastaamaan arpajais-lain edellyttämän markkinointikiellon valvontatehtävää.

- Viranomaisten riittävien valvontaresurssien turvaaminen laittoman rahapelaamisen markkinoinnin estämiseksi eivät ole suoraan liitännäisiä monopolijärjestelmään. Myös lisenssijärjestelmässä rahapelimarkkinan toiminnan turvaaminen edellyttää viranomaisvalvonnan tehokkuutta. Tanskassa rahapelimarkkinoita valvovassa viranomaisessa työskentelee noin 90 henkilöä.
- Veikkaus Oy tulouttaa vuosittain noin 150 miljoonaa euroa suomalaisen urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen. Lisäksi Veikkaus Oy on tehnyt yhteistyösopimuksia sekä yksittäisten seurojen, liigojen että lajiliittojen kanssa. Yleisesti voidaan sanoa Veikkauksen rahoituksen olevan erittäin merkittävä tulolähde liikunnalle ja urheilulle. Tästä syystä

Veikkaus Oy:n tulee olla läheiseksi ja merkitykselliseksi koettu laajasti edunsaajien toiminnan kaikilla tasoilla.

Suositus: Veikkauksen tulee yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa tuoda veikkausvoittovarojen merkitystä suomalaiselle liikunnalle ja urheilulle esiin nykyistä selkeämmin.

Suositus: Kehitetään Veikkauksen edunsaajayhteistyötä siten, että se vahvistaa myös syitä ja edellytyksiä luoda onnistunutta viestintää yksinoikeuden merkityksestä urheilun ja liikunnan edunsaajatahojen keskuudessa.

- Veikkausvoittovarot ovat keskeinen liikunnan ja urheilun tulolähde Suomessa. Rahapelimonopolin purkaminen ja siirtyminen suoraan budjettirahoitukseen edellyttäisi järjestelmän uudelleen arviointia sekä rahoituksen että muiden vastuiden osalta, ja saattaisi johtaa yleishyödylliseen toimintaan osoitettujen valtionavustusten pienenemiseen. Jokainen yhteistyösopimus laittoman rahapelioperaattorin kanssa rapauttaa osaltaan nykyistä rahoitusjärjestelmää sekä vaarantaa urheilun ja liikunnan säilymisen veikkausvoittovaroista rahoitettavana toimintana.
- Arpajaislain mukainen valvontatehtävä on Poliisihallituksella, mutta liikuntajärjestöjen tulee vastata omalta osaltaan lainsäädännön noudattamisesta sekä toimintansa eettisestä ja moraalisesta kestävydestä. Vastaavasti yhteistyösopimuksia liikuntajärjestöjen kanssa tekevien yhtiöiden tulisi edellyttää sopimuskumppaneiltaan lainsäädännön noudattamisen lisäksi myös eettisesti kestävää toimintaa.

Suositus: Kannustetaan liikuntajärjestöjä käymään avointa keskustelua toimintansa kestävästä rahoituksesta ja yhteisistä pelisäännöistä yhteistyössä valtionhallinnon kanssa.

Suositus: Kannustetaan liikuntajärjestöjä varmistamaan, että niillä on sääntöjensä mukaan riittävät keinot puuttua jäsenistönsä lainvastaisiin ja eettisesti arveluttaviin toimiin, joilla saattaa olla haitallisia vaikutuksia liikunnan ja urheilun integriteetille.

Suositus: Laaditaan kuvaukset erilaisista markkinointiviestinnän tilanteista, joissa urheilijat, seurat ja liitot voivat kohdata yrityksiä laittomaan markkinointiin ja laatia suositeltavia reagointitapoja.

Suositus: Luodaan liitoille rahapeliin markkinoinnista yksinoikeusjärjestelmässä linjaus, jonka ne voivat tuoda esille kansainvälisten liittojen ja liigojen päätöselimissä, kun niissä käsitellään markkinointiyhteistyötä kansainvälisten rahapeliyhtiöiden kanssa.

Suositus: Opetus- ja kulttuuriministeriö ottaa liikuntajärjestöjen valtionavustuskriteeristön uudistamisessa huomioon eettisten periaatteiden noudattamisen.

Suositus: Suomalaisia yhtiöitä kannustetaan tarkistamaan toimintatapansa yhteiskuntavastuusuhtoumustensa mukaiseksi sponsoriyhteistyössä liikuntajärjestöjen kanssa sekä selvittämään muiden samaa tahoja sponsoroivien yritysten taustoja ja tavoitteita.

## **Liite 1**

### **Kuulemiset:**

Poliisihallitus

Arpajaishallintopäällikkö Jouni Laiho, ylitarkastaja Jarkko Mikkola

Raha-automaattiyhdistys RAY

Toimitusjohtaja Velipekka Nummikoski

Veikkaus Oy

Toimitusjohtaja Juha Koponen, kehitysjohtaja Jari Vähänen

Valo ry

Pääsihteerit Teemu Japissan, johtaja Nelli Kuokka

Jääkiekkoliitto

Toimitusjohtaja Matti Nurminen

Jokerit Hockey Club Oy

Toimitusjohtaja Jukka Kohonen, asianajaja Kim Kyntölä

Koripalloliitto

Toiminnanjohtaja Vesa Walldén

Suomen Palloliitto

Puheenjohtaja Pertti Alaja, pääsihteerit Marco Casagrande, kilpailupäällikkö Peter Lundström, lakimies Petteri Lindblom

Liiga

Toimitusjohtaja Kimmo Rannisto

Veikkauliiga

Toimitusjohtaja Timo Marjamaa

MTV Oy

Toimitusjohtaja Heikki Rotko

YLE

Yle Urheilun päällikkö Panu Pokkinen, tapahtumaurheilun ja urheilu-oikeuksien päällikkö Robert Portman, sopimuspäällikkö Maija Hupli

### **Lausunnot:**

Valo ry:n ja Suomen Olympiakomitea ry:n lausunto liittyen selvitykseen suomalaisen liikunta- ja urheilujärjestöjen mahdollisista yhteyksistä ulkomaisiin peliyhtiöihin, 29.10.2014.



## Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä -sarjassa vuonna 2014 ilmestyneet

- |   |  |
|---|--|
| 1 Suomen elokuväsäätiön tukitoiminta: hallintotapa, tavoitteet, tuloksellisuus  | 20 Finland's Antarctic Research Strategy   |
| 2 Hyvän virkakielen toimintaohjelma   | 21 Ehdotus ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen uudeksi rahoitusjärjestelmäksi |
| 3 Klart myndighetsspråk – ett handlingsprogram  | 22 Oikeustulkkien rekisterin perustamista selvittävän työryhmän muistio          |
| 4 Selvitys eduskunnan sivistysvaliokunnalle esi- ja perusopetuksen opetusryhmien nykytilasta  | 23 Aikuisten maahanmuuttajien perusopetus. Kehittämissuhteet                     |
| 5 Kielitaidon määrittäminen sekä kielitaidon ja EU/ETA-alueen ulkopuolella hankitun koulutuksen täydentäminen terveysalalla                                 |  |
| 6 Ehdotus lastenkulttuuripoliittiseksi ohjelmaksi   |  |
| 7 Vahvemmat kannusteet koulutuksen ja tutkimuksen laadun vahvistamiselle. Ehdotus yliopistojen rahoitusmallin tarkistamiseksi vuodesta 2015 alkaen          |  |
| 8 Selvitys urheilun eettisten kysymysten hallinnoinnista Suomessa   |  |
| 11 Kohti varhaiskasvatustalain. Varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän esitykset  |  |
| 12 Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat. Tausta-aineisto varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä valmistelevalle työryhmälle |  |
| 13 Vaikuta varhaiskasvatukseen. Lasten ja vanhempien kuuleminen osana varhaiskasvatuksen lainsäädäntöprosessia  |  |
| 14 Esitys uudesta liikuntalaista  |  |
| 15 Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus; Loppuraportti  |  |
| 16 Korkeakoulujen lukukausimaksukokeilun seuranta ja arviointi  |  |
| 17 Suomi tiedekasvatuksessa maailman kärkeen 2020. Ehdotus lasten ja nuorten tiedekasvatuksen kehittämiseksi  |  |
| 18 Demokratia ja ihmisoikeudet. Tavoitteet ja sisällöt opettajankoulutuksessa   |  |
| 19 Suomen Etelämantereen tutkimusstrategia 2014   |  |



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-263-323-1 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0335 (PDF)