

SOSTE

PENNINGSPELSPOLITISKT PROGRAM

SOSTE Finlands social och hälsa rf
25.9.2019

PENNINGSPELSPOLITISKT PROGRAM

SOSTE Finlands social och hälsa rf

Innehåll

Inledning	2
Terminologi	3
DEL 1 Spelsystemet i Finland	4
Monopolsystemets utveckling	4
Monopolsystemets grunder	5
Tillsynen över penningsspel	6
Reklam och marknadsföring	6
Bevakning av och forskning om penningsspel och spelproblem	8
Användning av spelavkastningen	8
Nyckeltal	10
Monopol vs. licenssystem	12
DEL 2 NULÄGETS NACKDELAR OCH PROBLEM	14
Spelproblem och problemspelande	14
Konsumentkrediter som en del av spelproblemen	16
Förebyggande och behandling av spelproblem	16
Metoder för spelkontroll	17
Spelautomaterna och deras placering	18
Penningsspel som strider mot lotterilagen och hur de kan hindras	18
Monopolbolagets ansvar	20
DEL 3 SLUTSATSER OCH ÅTGÄRDSFÖRSLAG	21
Källor:	24

Inledning

Med penningspelspolitik avses statens vision och åtgärder i frågor som berör penningspel. Med penningspelssystem avses de strukturer inom vilka penningspelandet sker. Det finska penningspelssystemet fick sin början redan i det förra seklets tidiga år då olika organisationer började samla in medel för sin verksamhet genom penningspel. Detta utmynnade senare i statsmonopolet Veikkaus Ab som med ensamrätt ordnar penningspel i Finland. Penningspelsmonopolet har i decennier åtnjutit starkt stöd både bland allmänheten och politikerna. Den juridiska grunden för monopolsystemet är att det möjliggör effektivt förebyggande av penningspelens skadeverkningar och hindrar kriminell verksamhet. Hos både allmänheten och de politiska beslutsfattarna har systemet vunnit understöd också genom att spelavkastningen används för allmännyttiga ändamål.

Tidvis har en kritisk debatt förts kring penningspelssystemet. Å ena sidan vill den internationella spelindustrin och de mediebolag som tjänar dem öppna spelmarknaden och därmed också reklam för spel. Å andra sidan har man också lyft fram hur väl monopolsystemet lyckats hålla spelandet inom sin egen sfär och förebyggt skadeverkningar, och i det sammanhanget har man också diskuterat hur de förebyggande åtgärderna kunde effektiviseras. Dessa diskussioner har i viss mån också överlappat varandra. I regel förs debatten emellertid i separata bubblor, och det vore därför viktigt att nå en balans mellan olika penningspelspolitiska intressen och politiska mål.

Penningspelspolitiken har talrika konsekvenser. Det nuvarande systemet genererar årligen omkring en miljard euro för allmännyttiga ändamål. Den penningspelspolitik som förs påverkar också spelarna på många sätt. Därför är det av största vikt att alla som fattar beslut om och överlag dryftar penningspelspolitiken har en så bred förståelse av frågan som möjligt. Det är viktigt att förstå vilka slags skadeverkningar penningsspelen har, hur omfattande de är och hur de kan förebyggas så effektivt som möjligt. Vi kunde också lära oss av vilka slags åtgärder andra europeiska länder vidtagit för att reglera marknadsföringen, motverka skadeverkningar och utveckla tillsynen.

SOSTEs styrelse påbörjade beredningen av det penningspelspolitiska programmet våren 2019. Under arbetets lopp har många olika aktörer hörts, särskilt sådana medlemsorganisationer i SOSTE som är verksamma på spelområdet. Den penningspelspolitiska debatten har länge förts utifrån enskilda avgränsade perspektiv utan en tillräcklig helhetssyn och bredare samhällsliga reflexioner kring den förda politikens konsekvenser. Det här programmet belyser problematiken ur många olika perspektiv. Tonvikten ligger på förebyggande åtgärder och på hur problemspelandet kan minskas.

Programmet är indelat i tre delar. Första delen går igenom det finska penningspelssystemets uppkomst och beskriver dess nuläge. Andra delen granskar det nuvarande systemets problem och brister och dryftar hur de kunde avhjälpas. Dessutom görs jämförelser med lösningar i andra länder, exempelvis licenssystem, blockering av spel i främmande land samt olika lösningar för att förebygga skadeverkningar. Tredje delen presenterar slutsatserna och förslagen till hur penningspelspolitiken bör utvecklas.

Penningspelens skadeverkningar bör förebyggas allt effektivare och problemspelandet måste minska. Ett monopolsystem erbjuder fortfarande de bästa förutsättningarna för att övervaka spelandet, förebygga dess skadeverkningar för individ och samhälle och minska problemspelandet. Samtidigt kanaliseras största delen av spelavkastningen till samhället i stället för till privata placerares ficka.

Terminologi

Blockering innebär att tillträde till webbsidor som lagstridigt eller utan licens erbjuder penningsspel förhindras.

Licenssystem är ett system där aktörer som erbjuder penningsspel ansöker om licens för sin verksamhet. Licens kan beviljas alla som uppfyller licenskriterierna. För licens kan en avgift uppbäras.

Olagligt, olicensierat spelutbud. I den offentliga debatten talas det ibland om olagliga aktörer. Veikkaus använder termen "aktör utan licens", inrikesministeriet termen "penningsspelsverksamhet som strider mot lotterilagen". I praktiken är det fråga om ett och samma fenomen där det är möjligt att i Finland via webben spela också utländska spelbolags spel, trots att dessa bolag saknar licens för penningsspel i Finland.

Problemspelande är spelande som har en negativ inverkan på spelarens tankar, humör, aktivitet, ekonomi och hälsa. Det kan handla om t.ex. att satsa mer pengar på spel än vad man har råd till, att missköta sina sociala relationer på grund av spelandet, att låna pengar eller skära ner andra utgifter för att kunna fortsätta spela.

Riskspelare är en spelare som spelar ofta och som i relation till sin personliga potential använder mycket tid och/eller pengar för detta. Riskspelaren spelar i allmänhet flera olika penningsspel och kan skada sin ekonomi, sin hälsa, sina sociala relationer, sitt arbete eller sina studier. Riskspelande kan leda till spelproblem.

Skadeverkningar av spel är sådana skadeverkningar som spelandet orsakar individen eller samhället. Individuella skadeverkningar kan vara sociala, hälsomässiga eller ekonomiska. Skadeverkningar för samhället är exempelvis kriminell spelverksamhet (t.ex. manipulering av matchresultat), penningtvätt och organiserad brottslighet.

Spelberoende är ett funktionellt beroende av aktiviteter som ger omedelbar tillfredsställelse, såsom spel. Liksom många andra beroenden tjänar funktionella beroenden många behov: exempelvis behovet av trygghetskänsla, äventyr, spänning eller socialt umgänge.

Spelnetto är den avkastning som kommer spelbolaget tillgodo minus de vinster som betalats till spelarna, med andra ord summan av alla spelares förlust till spelbolaget.

Spelspär är en funktion i spelsystemet med vilken spelaren själv kan begränsa sitt spelande. I exempelvis Veikkaus webbspel kan användaren spärra sitt eget spelande för en viss tid eller permanent. Spelspärren kan ställas in för enskilda spel eller spelgrupper.

DEL 1 Spelsystemet i Finland

Monopolsystemets utveckling

Statsägda Veikkaus Ab har ensamrätt att erbjuda penningsspel i Finland. Den juridiska grunden för ensamrätten är att den möjliggör effektivt förebyggande av penningsspelens skadeverkningar, förhindrar grå ekonomi och kriminell verksamhet och ger ett bättre konsumentskydd. På Åland är det penningautomatföreningen Paf som bedriver penningsspelverksamhet. Europeiska unionen tillåter monopolsystem och därmed också begränsad konkurrens på vissa villkor. Monopolbolaget ska ha en konsekvent strävan att begränsa skadeverkningarna, något som övervakas av Europeiska kommissionen.

I Finland har penningsspelssystemet från första början byggt på ett behov av att stödja förutsättningarna för civilsamhällets allmännyttiga verksamhet. Penningautomatföreningen RAY som ursprungligen grundades av organisationer samt Veikkaus Ab och Fintoto fusionerades 2017 till ett statsbolag som fick namnet Veikkaus Ab. Syftet med fusionen var att trygga monopolsystemet som ansågs erbjuda de bästa medlen att förhindra oegentligheter i penningsspel och minska de problem som spelandet är förknippat med. Denna aspekt är alltjämt valid. Med fusionen ville man också göra verksamheten effektivare och bevara monopolbolagets konkurrenskraft.

Penningautomatföreningen grundades av social- och hälsovårdsorganisationer 1938, ungefär ett decennium efter att många föreningar hade introducerat spelautomater för att finansiera sin verksamhet. År 1933 fick organisationerna ensamrätt på spelautomater, en rätt som senare övergick som till Penningautomatföreningen. Avkastningen skulle användas till att främja folkhälsan. Revideringen av penningautomatförordningen gjorde Penningautomatföreningen till en offentligrättslig förening 1962.

Idrottsorganisationerna grundade 1940 Oy Tippaustoimisto Ab, som sedan bytte namn till Veikkaustoimisto och på 1970-talet slutligen fick namnet Oy Veikkaus Ab. Till en början användes spelavkastningen endast till idrott och fysisk fostran, men på 1950-talet vidgades mottagargruppen då även ungdomsfostran, vetenskap och konst började få medel från tippningsintäkterna. Bolagets aktier såldes till staten 1975.

Hästspel introducerades i Finland redan 1928. Det år 1919 grundade Finska Travförbundet fusionerades 1973 med Hästbranschens centralförbund till Finlands Hippos rf., ett nationellt centralförbund för hästbranschen och hästuppfödning. Hippos ordnade nu tofospel med ensamrätt. År 2001 bolagiserade Hippos tofospelverksamhet under Fintoto Oy.

Den nya lotterilagen trädde i kraft 1.1.2017 då det nya Veikkaus Ab inledde sin verksamhet. I ett så kallat konsensusprotokoll 2015 kom penningsspelbolagen, staten och representanter för mottagarna av spelavkastningen överens om principerna för fusioneringen. I 17 paragrafen i lotterilagen fastslås att avkastningen fördelas ministerievis enligt följande:

- 53 procent till undervisnings- och kulturministeriet för att främja idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete
- 43 procent till social- och hälsovårdsministeriet för att främja hälsa och social välfärd
- 4 procent till jord- och skogsbruksministeriet för att främja hästuppfödning och hästsport.

Veikkaus betalar avkastningen till ministerierna enligt den gemensamt överenskomna fördelningen och ministerierna beslutar vilka organisationer som får understöd. I samband med fusionen

överfördes Penningautomatföreningens understödsverksamhet till Social- och hälsoorganisationernas understödscentral, en nygrundad enhet vid social- och hälsovårdsministeriet. Veikkaus betalar en 12 procents lotteriskatt på sin avkastning. Lotteriskatten har under de senaste åren höjts kännbart: 2001 var den bara 5 procent men höjdes 2007 till 9,5 procent, 2011 till 10 procent och är sedan 2012 nämnda 12 procent. År 2018 uppgick statens intäkter från lotteriskatten till 226 miljoner euro.

Monopolsystemets grunder

Monopolsystemet där avkastningen går till allmännyttiga ändamål har setts som en viktig finsk social innovation. Systemets juridiska grund är att det bättre än ett licenssystem möjliggör effektivt förebyggande av penningspelens skadeverkningar, hindrar grå ekonomi och kriminell verksamhet och ger ett bättre konsumentskydd. Att avkastningen från spelen går till goda ändamål är en positiv bieffekt – inte en grund för monopolsystemet.

Monopolsystemet förlorar sin juridiska legitimitet om det inte försöker eller förmår förebygga spelandets skadeverkningar bättre än ett licenssystem. Skadeverkningar förutom problemspelande är penningspelsbrottslighet, penningtvätt, organiserad brottslighet och manipulering av matchresultat.

Enligt inrikesministeriets rapport (2019) övervakas det nuvarande systemet mycket noggrant, och man har lyckats hålla exempelvis penningspelsbrottsligheten och penningtvätten på en internationellt sett låg nivå. Också spelarnas konsumentskydd är starkt. Däremot förekommer det internationellt sett mycket problemspelande i Finland, eftersom också penningspelandet är vanligare hos oss än i många andra länder.

Om över hälften av allt spelande söker sig till det illegala utbudet kan vi inte längre tala om ett monopolsystem. Det hotet realiserar om vi inte förmår hindra spelande på utländska webbsidor och reklam för utländskt spelutbud. För närvarande uppskattar man att 86 procent av allt spelande kanaliseras till Veikkaus spel, och andelen är sjunkande. Inom webbspelandet sker dock redan ungefär en tredjedel via utländska spelbolag.

Monopolsystemet kan vara hotat också om penningspelsverksamheten växer. Inrikesministeriet konstaterar i sin utredning (2019):

Trots att det enligt EU-rätten kunde vara möjligt att utbygga penningspelsverksamheten är nuläget enligt utredningen det tryggaste alternativet, eftersom många detaljer i regleringen redan har bedömts och godkänts ur EU-rättens synvinkel. Ändringar i regleringen förutsätter en bedömning av huruvida monopolrätten fortfarande kan motiveras. Enligt utredningen är det fullt möjligt att det utländska spelsamarbetets detaljer utformas så att lotterilagens tillsyns- och tillämpningspraxis ur ett helhetsperspektiv inte längre eftersträvar sådana mål som är förenliga med EU-rätten. Ju mer ett monopolbolags verksamhet på en sluten marknad liknar det aggressiva utbudet på konkurrensutsatta marknader, desto svårare kan monopolen motiveras med minskade skadeverkningar. Internationellt samarbete och dess resultat bör bedömas från fall till fall utgående från de penningspelspolitiska målen. Fastän strävan att kanalisera konsumtionen till det lagliga utbudet kan förutsätta ett lockande utbud och även utveckling av nya produkter samt måttfull reklam, bör denna verksamhet följas noggrant så att den inte leder till en på ekonomiska grunder baserad, tillväxtorienterad expansion som sätter monopolsystemets skyddsmål på spel.

Att utveckla spel i internationellt samarbete är med andra ord inte i sig ett hot mot monopolsystemet, men saluföring av spel utomlands, aggressiv marknadsföring eller tillväxtorienterad expansion kan vara det. Internationellt samarbete kan motiveras endast med strävan att styra spelandet till lagliga kanaler.

Inom monopolsystemet är sådan styrning också en skyldighet, eftersom Europeiska kommissionens ståndpunkt i denna fråga är klar:

"Kommissionen noterar också EU-ländernas strävan att modernisera de juridiska ramarna för digitalt distribuerade penningspel, styra medborgarna från oreglerade penningspel till godkända och övervakade webbsidor och säkerställa att operatörerna betalar sina skatter."

Europeiska Kommissionen 7.12.2017

Även utan kommissionens uttalande är det klart att staten är skyldig att försöka styra penningspelandet till en laglig aktörs utbud. Detta är viktigt med tanke på konsumentskyddet, den allmänna ordningen, förebyggandet av penningspelens skadeverkningar och fiskala omständigheter. Staten bör se till att den lagliga aktören genom lagstiftning och tillsyn kan verka i en omgivning som gör det möjligt att lagligt erbjuda ett penningspelsutbud som är ansvarsfullt samtidigt som det svarar mot konsumenternas förväntningar.

Tillsynen över penningspel

För tillsynen över penningspelen svarar lotteriförvaltningen vid Polisstyrelsen. Veikkaus Ab ersätter staten för de utgifter som denna tillsyn orsakar. Till lotteriförvaltningens uppgifter hör dessutom att ordna rådgivning, utfärda regler samt tillhandahålla information och utbildning om penningspel. Därtill svarar den förutom för tillsyn och styrning av penningspelsverksamheten också för motsvarande nationell tillsyn, styrning och statistikföring vad gäller andra lotterier och penninginsamlingar. Polisstyrelsen kan vid vite förbjuda ett lagstridigt penningspel eller dess marknadsföring.

Lotteriförvaltningen övervakar lotteriernas lagenlighet och utför teknisk tillsyn. Ett av målen för den datatekniska tillsynen är att försöka garantera rättsskyddet och förhindra eventuella oegentligheter och brott. Många utländska spelbolag erbjuder spel och gör reklam på finska och svenska, dvs. de riktar sitt utbud till Finland trots att de saknar tillstånd för det. Polisstyrelsen har haft endast begränsade möjligheter att ingripa i utländska spelbolags verksamhet. Det är svårt att ingripa i verksamhet som kommer från utländska servrar på något annat sätt än genom att blockera trafiken. Polisstyrelsens korrespondens med de länder där serverna finns, oftast Malta, har inte lett till några nämnvärda resultat.

Reklam och marknadsföring

I det nuvarande monopolsystemet är reklam tillåten endast för att styra efterfrågan till det tillåtna utbudet. Veikkaus Ab satsar årligen omkring 40 miljoner euro på reklam. Marknadsföringens syfte i ett monopolsystem är inte att öka avkastningen eller locka så många som möjligt att spela, utan att styra spelandet till lagliga kanaler, vilket i sin tur bidrar till att förebygga skadeverkningar.

På nätet finns ett allt större spelutbud från utländska spelbolag utan licens i Finland. Samtidigt växer nätspelandets andel av allt spelande. I framtiden behövs därför nya medel för att styra spelandet till lagliga kanaler. Detta är viktigt också för att monopolsystemet ska kunna bevaras.

Veikkaus spel delas in i s.k. röda och gröna spel enligt deras skadlighet. Röda spel är mer beroendeframkallande. Risken för spelberoende står i relation till bland annat tempot, "nästan vinst"-egenskaperna och graden av belöning. Till röda spel räknas bland annat spelautomater, nätlottor och vadslagningsspel inom sport, till gröna räknas lotto och papplotter. Reklam för röda spel utanför Veikkaus egna spelsalar är förbjuden. Endast produktinformation om spelen får ges.

Med Veikkaus egna ord: "Syftet med Veikkaus marknadsföring är att stärka bolagets varumärke, främja spel med identifiering, göra mindre skadliga spel (s.k. gröna spel) mer kända samt att styra penningsspelet till inhemsk verksamhet som bedrivs i överensstämmelse med lotterilagen. I informationsverksamheten kring skadligare spel (s.k. röda spel) ligger tyngdpunkten vid att ge konsumenterna produktinformation."

De organisationer som arbetar med att ge hjälp mot spelens skadeverkningar har framhållt att skillnaden mellan produktinformation och reklam inte är tillräckligt tydlig idag. Också Polisstyrelsen har ingripit i reklamen.

Enligt den befolkningsundersökning som Institutet för välfärd och hälsa THL publicerat i år uppger en majoritet av de tillfrågade, 62 procent, att de år 2017 var nöjda med marknadsföringen av penningsspel i Finlands monopolsystem, men 27 procent ansåg att det förekom för mycket reklam.

Sverige övergick 2019 till ett licenssystem för penningsspel. Efter det används minst femton gånger mer pengar till reklam än i Finland. I en enkät från februari i år ansåg 87 procent av de tillfrågade att det förekom för mycket marknadsföring. Nästan lika många ansåg att reklamen bör begränsas. Därför överväger man nu i Sverige att begränsa eller rentav helt förbjuda marknadsföring av nätspel.

I Finland övervakas Veikkaus verksamhet tidvis mycket noggrant, medan åtgärder sällan vidtas mot utländska spelbolags reklam. Om reklam för penningsspel totalförbjuds skulle förbudet uttryckligen gälla Veikkaus; förbudet gäller redan nu andra bolag, men det iakttas inte. Ett statsbolag kan inte bryta mot lagen till skillnad från utländska bolag som gör det redan nu. Ett förbud skulle därför ytterligare stödja spelande i utländska bolags regi.

Regleringen av marknadsföring och reklam varierar i Europa. I Italien är reklam för penningsspel totalförbjuden och förbudet gäller även sponsoravtal inom sport och kultur. Syftet har varit att skydda särskilt unga mot penningspelsreklam och att inte låta penningsspel normaliseras som en del av sport och idrott.

I Storbritannien får personer under 25 år, exempelvis offentligt kända personer, inte medverka i penningspelsreklam. Likaså är reklam förbjuden på webbsidor som är populära bland barn.

I Belgien är tv-reklam för penningsspel förbjuden. På tv får sportvadslagning inte sändas före kl. 20.

I både Italien och Storbritannien diskuterar man för närvarande om begränsningar av och förbud mot reklam leder till att spelet allt mer kanaliseras till spel som arrangeras av illegala spelbolag eller spelbolag som saknar licens. Också i Finland är det viktigt att närmare dryfta hur minderåriga effektivare än idag kan skyddas mot penningspelsreklam, och man bör försöka finna en lämplig balans mellan å ena sidan marknadsföring, å andra sidan skyldigheten att styra spelet till lagliga spel.

Bevakning av och forskning om penningsspel och spelproblem

De skadeverkningar och risker som penningsspelet orsakar bevakas och bedöms av en särskild bedömningsgrupp vid social- och hälsovårdsministeriet. Gruppen bereder också utlåtanden, granskar Veikkaus spelverksamhet och dess utveckling samt deltar i de myndighetsprocesser med vilka spelverksamheten styrs. I gruppen medverkar Helsingfors och Tammerfors universitet, Institutet för hälsa och välfärd THL, Föreningen för förebyggande rusmedelsarbete EHYT rf och Spelkliniken/Socca.

Det övergripande ansvaret för bevakning av och forskning om penningsspelproblem samt för utvecklingen av vård och behandling har social- och hälsovårdsministeriet, som sköter sitt uppdrag i samarbete med THL. Veikkaus ersätter staten för kostnaderna för bevakning, forskning och utveckling. Veikkaus finansierar årligen med omkring två miljoner euro den av social- och hälsovårdsministeriet koordinerade forskningen om spelproblem och utvecklingen av vården och behandlingen. THL:s uppgift är att undersöka hur utbredda penningsspelens skadeverkningar är i olika regioner och befolkningsgrupper. Forskning om spelberoende bedrivs också vid universitet och i organisationer (se nedan).

Penningsspelandet i Finland är föremål för mycket omfattande forskning:

Institutet för välfärd och hälsa är nationellt ansvarig för bevakningen av och forskningen om penningsspelandet. Institutet gör vart fjärde år en undersökning av finländarnas penningsspelande på befolkningsnivå. Via ett samarbetsavtal finansierar THL dessutom forskningscentret University of Helsinki Centre for Research on Addiction, Control and Governance, CEACG, som ur ett brett samhällsvetenskapligt perspektiv studerar livsstilsproblem – exempelvis problem i anslutning till penningsspel, berusningsmedel och beroende – samt strukturerna och policyn på detta område.

År 2008 grundade de dåtida spelbolagen RAY, Veikkaus och Fintoto **Forskningsstiftelsen för spelverksamhet** (Pelitoiminnan tutkimussäätiö), som fokuserar på att utveckla bibliotekstjänsterna särskilt beträffande penningsspel samt på att stödja spelforskarnas nätverkande. Stiftelsen beviljar också riktade stipendier för konferenser i ämnet.

Alkoholforskningsstiftelsen främjar och stöder forskning om spelberoende.

Veikkaus har sedan 2017 halvårsvis låtit göra en egen enkätundersökning av penningsspelandet. Därtill har organisationer med verksamhet kring spelproblem gjort enkätundersökningar riktade till personer som sökt och fått hjälp för spelproblem. I källförteckningen ges länkar till undersökningar och publikationer.

Användning av spelavkastningen

Veikkaus spelnetto år 2018 var 1,759 miljarder euro. I lotteriskatt betalade bolaget 211 miljoner euro. Vinstbeloppet som betalades till spelarna var 1,359 miljarder euro.

År 2019 delade social- och hälsovårdsministeriet ut nästan 362 miljoner euro från penningsspelens avkastning till social- och hälsovårdsorganisationer. 887 sökande fick bidrag till sammanlagt 2 060 ändamål. Allt sedan Penningautomatföreningens tidiga år har understöd getts till bland annat barnskydd, folkhälsoarbete samt stöd till personer med begränsad syn, hörsel eller rörelseförmåga. Via statskontoret används nästan 130 miljoner euro till stöd åt och rehabilitering av krigsinvalidier och veteraner.

Social- och hälsovårdsorganisationerna har under decenniernas lopp stött och hjälpt människor i en svår och sårbar ställning i samhället, såsom missbruks- och mentalvårdsklienter, brottsoffer och överskuldssatta – människor som i annat fall inte hade fått tillräcklig uppmärksamhet. Hjälpen och stödet till dem i form av exempelvis telefonrådgivning, kamratstödsgrupper, rekreationsverksamhet och social- och hälsovårdstjänster har vuxit fram mellanmännskligt, som ett direkt svar på behovet bland medlemmarna i den egna föreningen.

Organisationerna har varit de första som påtalat nya framväxande problem och börjat utveckla nya sätt att ge hjälp mot dem. Exempelvis Mentalvårdsförbundet, nuvarande MIELI Psykisk Hälsa Finland rf, började på 1970-talet ta i tu med Finlands dystra självmordsstatistik med hjälp av SOS-tjänst, ett kriscentrum som man kan ringa till och tala med någon som hjälper. A-Klinikstiftelsens och Blåbandsförbundets hjälptelefon Peluuri öppnades 2004 som en av de första tjänsterna åt personer med spelproblem.

Stödet från organisationerna ges inte toppstyrt, utan det väsentliga är att även personer i en svår livssituation själva med stöd från organisationerna kan bidra till att förbättra sitt läge, och många ger kamratstöd åt andra i motsvarande läge. Organisationerna erbjuder gemenskap och möjligheter att delta.

Frivilligorganisationernas innovationer är unika. De presenteras exempelvis på kampanjen Järjestö 100:s webbsidor. Vissa av dem har accepterats som nationella innovationer som Finland stolt visar upp för världen. Exempel på sådana innovationer är moderskapsförpackningen och till exempel modellen "bostad först" inom social rehabilitering.

Social- och hälsovårdsorganisationerna har ca 1,3 miljoner medlemmar i över 10 000 föreningar, ca 260 000 kamratstödspersoner, ca 50 000 yrkespersoner och ca 4 800 sysselsatta.

Den s.k. tredje sektorn i Finland är i internationellt perspektiv mycket stark. Det bygger dels på den starka ekonomiska ryggrad som det ovan beskrivna finansieringssystemet har skapat, dels också på den respekt civilsamhället åtnjuter i samhället. Med avkastningen från penningspel har man understött livskraftig civil aktivitet som är en av demokratins förutsättningar. Tack vare de ekonomiska bidragen från penningspelens avkastning har organisationerna kunnat koncentrera sig på sin egentliga verksamhet och hjälpa de människor de företräder i stället för på att skaffa donationsmedel och samla in pengar.

År 2019 delade undervisnings- och kulturministeriet ut över 42 miljoner euro till mer än hundra idrotts- och motionsföreningar. Hela idrotts- och motionssektorn fick totalt 155 miljoner euro i bidrag. Förutom till organisationer gick dessa bidrag till bland annat byggande och istandsättning av idrottsplatser, idrottsträning och stipendier, kommunernas idrottsverksamhet samt utbildning och forskning i ämnet. Ungdomsorganisationerna, totalt 96 stycken, fick cirka 18 miljoner euro i bidrag.

Av Veikkaus avkastning gick år 2019 omkring 246 miljoner euro till kultur och konst. Bland annat understöddes inhemsk film, inhemsk litteratur, teater, fotokonst, dans, musik, festivaler samt bibliotek. Bidraget till vetenskap uppgick 2019 till 108 miljoner euro som används bl.a. till vetenskaplig forskning finansierad av Finlands Akademi, till forskningsinstitut, internationellt samarbete och främjande av vetenskaplig publikationsverksamhet.

Utöver det ovannämnda fick hästsport och hästuppfödning år 2019 cirka 40 miljoner euro från Veikkaus avkastning.

Det har föreslagits att man borde frångå öronmärkta pengar till vissa givna ändamål från penningspelens avkastning och därigenom bland annat minska samhällets intresse för att

maximera avkastningen. I internationell jämförelse är sådana öronmärkta bidrag inte på något vis oerhörda. Att avstå från dem kunde å andra sidan också leda till ett motsatt resultat: då avkastningen lämnas utanför budgetramen kan frestelsen att maximera den i själva verket vara större än om bidragen hålls inom budgetramen. I exempelvis alkoholpolitiken råder en klar spänning mellan å ena sidan förebyggandet av skadeverkningar, å andra sidan förväntningarna på alkoholskattens avkastning.

Nyckeltal

Att spela på pengar är mycket utbrett i Finland. Undersökningar visar att rentav 80 procent av finländare i åldern 15–74 år spelar penningsspel, var tredje gör det varje vecka. Mest utbrett är spelandet i åldersgruppen 25–34 år, och män sätter ned mer tid på spelande än kvinnor. De populäraste spelen är lotto, spelautomater och lotter.

Spelens koppling till allmännyttiga ändamål är sannolikt en delorsak till att spelandet i vår kultur är ett folknöje och mindre koncentrerat till storspelare än i många andra länder. Spelautomaternas rikliga förekomst på vanliga platser är en del av den kulturen samtidigt som detta också bidrar till att den kulturen upprätthålls. Eftersom spelandet är så allmänt i Finland är också skadorna per capita fler än i många andra länder.

Figur 1. Spelnettots utveckling (euro) 2004–2018. (Källa: Veikkaus)

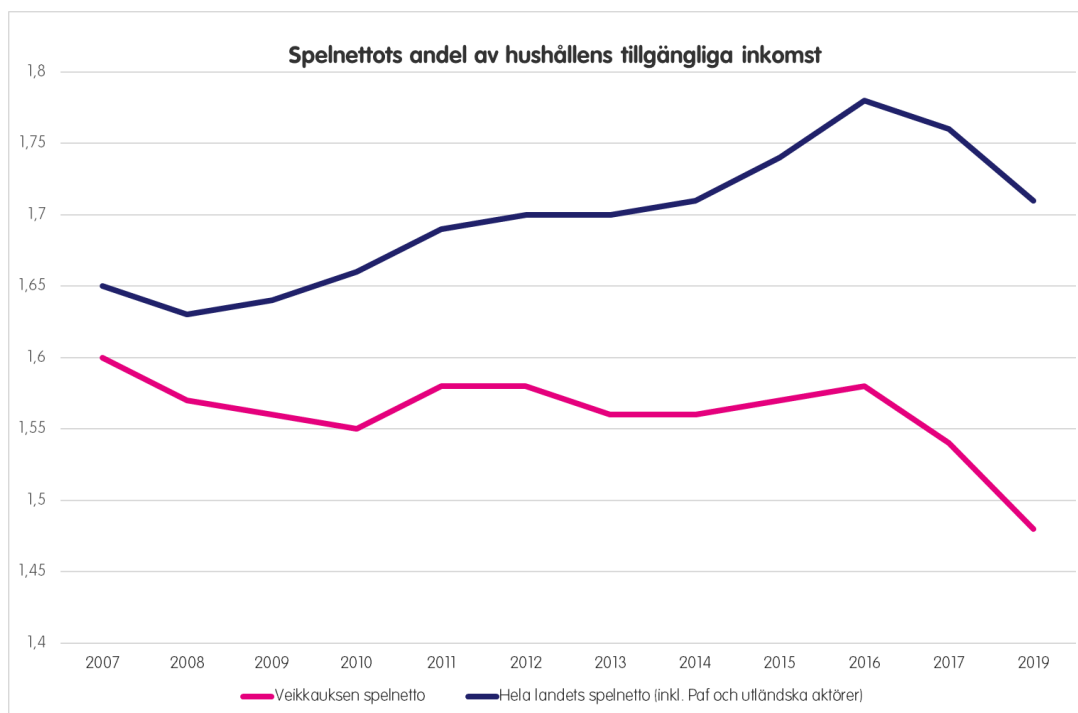
SPELNETTO M €	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2017	2018
Veikkaus	630	659	720	802	826	863	918		
RAY	634	656	658	673	773	775	808		
Fintoto	47	53	55	50	68	63	64		
TOTAL/ Veikkaus 2017	1311	1369	1433	1525	1668	1701	1790	1778	1759

Enligt THL har penningsspelet ökat under perioden 2007–2015. År 2015 satsade varje spelare i medeltal 494 euro spel, och männen stod för 75 procent av insatserna. Ungefär fem procent av spelarna står för hälften av penningsspelens hela avkastning.

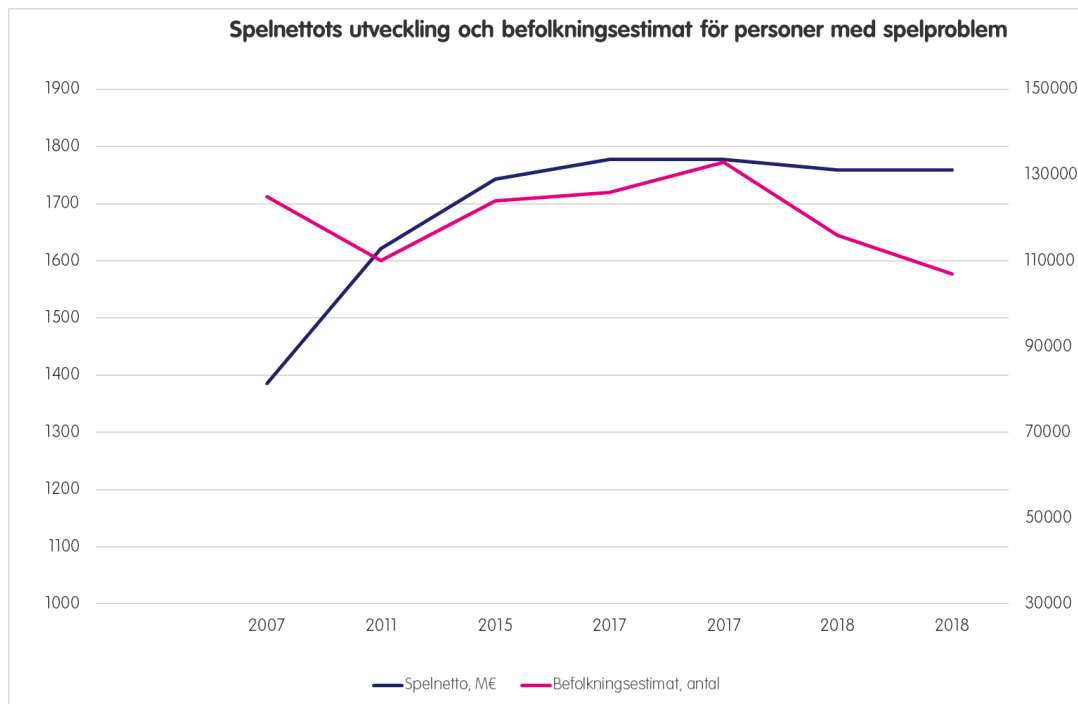
Enligt THL:s befolkningsenkät hade 3,3 procent av de tillfrågade penningsspelsproblem och var fjärde hade en närstående med sådana problem. Antalet riskspelare är över en halv miljon.

Trots att totalsatsningarna på penningsspel har vuxit har spelnettots andel av hushållens tillgängliga inkomst börjat sjunka. Likaså har andelen personer med spelproblem minskat i jämförelse med spelnettots utveckling, vilket figurerna nedan visar.

Figur 2. Spelnettots andel av hushållens tillgängliga inkomst. (Källa: Veikkaus)



Figur 3. Spelnettots utveckling och befolkningsestimat för personer med spelproblem
(Källa: Veikkaus)



Monopol vs. licenssystem

I den offentliga debatten har ett licenssystem allt oftare föreslagits som ett alternativ till ett monopol. Många EU-länder har ett licenssystem, men de är svåra att jämföra eftersom spelsystemet är unikt i praktiskt taget varje EU-land.

Typiskt för licenssystem är generellt att s.k. långsamma spel såsom lotto kvarhålls inom monopolsystemet. Licenser har beviljats särskilt för sportvadslagning och nätkasinon. Licensmodellen inkluderar uttryckligen beroendeframkallande och snabba spel, vilket åtminstone med tanke på förebyggande av skadeverkningar är kontroversiellt och förefaller bygga mer på maximerad avkastning och digitaliseringstvång än en strävan att förebygga spelrelaterade problem.

Ett licenssystem bygger på konkurrens mellan licensinnehavarna. Tanken är att operatörerna tävlar om spelarna med hjälp av reklam, utbud och dragningskraft.

En del av licenssystemets förespråkare menar att det i ett sådant system vore lättare att ingripa mot oetisk eller på annat sätt opassande reklam i och med att operatörerna riskerar att förlora sin licens. Men det är med säkerhet lättare att övervaka och styra ett helt statsägt bolag än tio- eller rentav hundratals licensinnehavare. Tillsynen förutsätter dock stark politisk vilja och tillräckliga tjänsteresurser.

Dessutom har det hävdats att statens intäkter från penningspelen växer då aktörerna är fler. Påståendet är inte trovärdigt. I den nuvarande modellen går spelbolagets hela avkastning tillbaka till samhället i form av antingen lotteriskatt eller inbetalningar till olika ministerier. Privat vinstintresse

skulle minska denna avkastning och överföra den till aktieägarna. Samhällsnyttan kunde växa endast om spelandets mängd och spelarnas förluster ökar kännbart, vilket strider mot strävan att minska skadeverkningarna. Naturligtvis skulle avkastningen växa också allteftersom skattemyndigheterna kommer åt den grå ekonomin.

I Sverige betalar bolagen en 18 procents spelskatt på sitt spelnetto, i Danmark är procentsatsen 20; detta gäller nätkasinon och online-vadslagning. I bägge länderna kostar det cirka 37 000 euro att söka en licens, och därtill kommer en årsavgift som t.ex. i Danmark varierar beroende på spelnettot mellan 7 500 och 670 000 euro. Det totala spelnettot från alla spelformer i Danmark är cirka 1,3 miljarder euro. I Finland betalar Veikkaus cirka 1,2 miljarder euro till staten på ett spelnetto om cirka 1,8 miljarder euro.

En del av licenssystemets anhängare är människor som redan nu spelar utländska bolags spel och anser att de är bättre än Veikkaus spel eftersom koefficienterna, insatserna och även de potentiella vinsterna är större. Det lönar sig att hålla i minnet att större insatser också ökar de belopp man satsar på spelen och därmed också risken för större förluster. Dessutom får också många andra lockande spelegenskaper risken att växa.

Ett monopolsystem erbjuder goda förutsättningar för skadeförebyggande. Det handlar snarast om att hitta de rätta medlen och om att systemet ska fungera i överensstämmelse med de mål som ställs upp.

DEL 2 NULÄGETS NACKDELAR OCH PROBLEM

Spelproblem och problemspelande

I THL:s befolkningsenkät hade 3,3 procent av de tillfrågade penningsspelproblem och var fjärde hade en närstående med sådana problem. Antalet riskspelare överstiger en halv miljon. Mer än hälften av Veikkaus avkastning kommer från en liten grupp storspelare som ofta har spelproblem. Problemspelande är vanligare i Finland än i de övriga nordiska länderna.

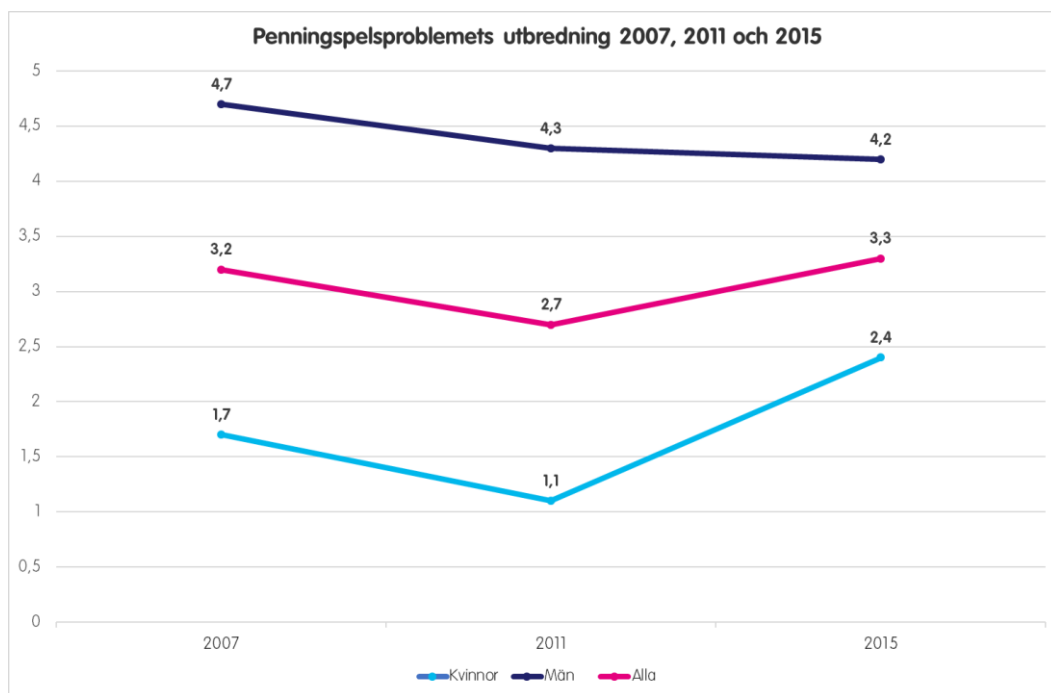
Rentav hundratusentals finländare lider direkt eller indirekt av penningsspelandets skadeverkningar. Verkningarna kan vara sociala, hälsomässiga eller ekonomiska. Typiskt för penningsspelproblem, liksom för andra former av beroende, är att de drabbade döljer dem och känner skam. Till en början kan det handla om ekonomiska problem som uttryckligen spelandet har skapat, men senare kan spelandet ha en stark inverkan också på sociala relationer och hälsan. Många problemspelare söker hjälp först då spelandet pågått länge och de närstående redan är medvetna om problemet.

Peningsspelproblem är förknippade med storskalig rökning och användning av sprit och droger. Å andra sidan visar forskningen att personer som börjat använda sprit och droger i tidig ålder löper större risk för att drabbas av spelproblem senare i livet. Riskspelarna röker och dricker mer än de måttligt spelande. Undersökningar visar att spelproblem är rentav sju gånger vanligare bland rökare än icke-rökare. Också personer som har en närstående med spelproblem löper större risk att själv utveckla samma problem. (EHYT 2015)

Enligt årsrapporten från telefonservicen Peluuri växte antalet inkommande samtal med 14 procent från 2016 till 2017 (Silvennoinen ym. 2018). Forskningar visar att spelande i butiker och spellokaler har minskat medan nätspelandet – på både Veikkaus och utländska aktörers sidor – har ökat (THL 2018).

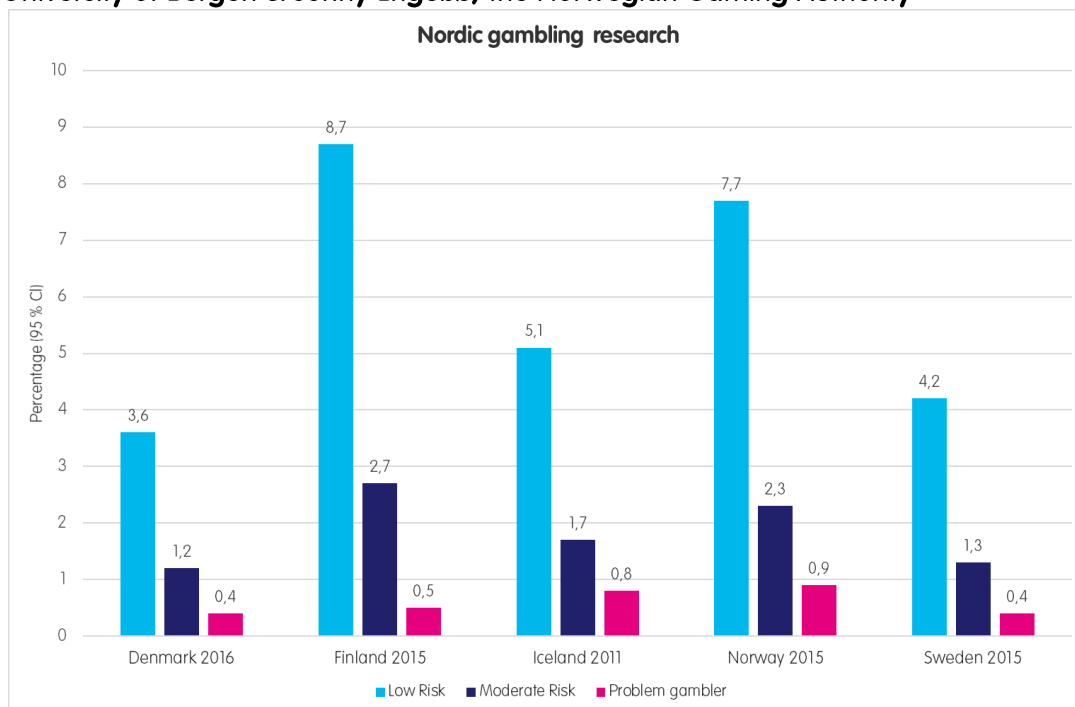
Orsakerna till penningsspelandet varierar: en spelar för att få förströelse och spänning, en annan i hopp om vinster, en tredje för att spelandet har blivit ett tvångsbeteende. För somliga är spelandet ett tidsfördriv. Gränserna mellan dessa typer av spelande är diffusa. För största delen av spelarna är spelandet en förströelse, dvs. det leder inte till några problem. Enligt en befolkningsenkät är 40 procent av problemspelarna spelberoende. Det motsvarar 1,3 procent av befolkningen.

Figur 4: Penningsspelproblemets utbredning 2007, 2011 och 2015 (Källa: Suomalaisen rahapelaamisen tilannekatsaus 2017, THL 2018). Problemspelarnas procentuella andel av befolkningen.



Trots att spelandets volym varierar stort mellan olika länder är problemspelarnas andel 0,12–5,8 procent av befolkningen, oavsett system eller tillgången till spel. I europeiska länder är problemspelarnas andel oftast 0,12–2 procent av befolkningen. I Finland är deras andel 3,3 procent, vilket motsvarar den globala genomsnittsnivån men ligger något högre än i de övriga nordiska länderna.

Figur 5: "Nordic gambling research – do we need a pan-Nordic study?" Ståle Pallesen, University of Bergen & Jonny Engebø, the Norwegian Gaming Authority



Konsumentkrediter som en del av spelproblemen

En omständighet som gör problemspelandet möjligt är konsumentkrediter och snabblån som inte kräver någon säkerhet. Det största problemet med dessa krediter är den lätta tillgängligheten och de höga räntorna. Tillsammans med spelproblemet bildar de en förödande kombination i och med att konsumentkrediternas lätta tillgänglighet förlänger problemspelandet och försvårar skuldspiralen. Webbssidor som erbjuder konsumentkrediter samarbetar med utländska spelbolag bland annat genom att tillhandahålla länkar till spelbolagens webbsidor.

Villkoren för konsumentlånen har redan skärpts. I september 2019 trädde en lag i kraft enligt vilken räntan får vara högst 20 procent och de maximala årliga utgifterna högst 150 euro. Reformen går visserligen i rätt riktning men kommer inte att hindra framtida problem.

Över 8 procent av finländska vuxna har en betalningsanmärkning, och till exempel skuldrådgivningen är otillräcklig. Också där behövs mera resurser.

Förebyggande och behandling av spelproblem

Organisationerna gör en betydande insats för att lindra spelens skadeverkningar. Med sin forsknings- och utvecklingsverksamhet har de lyft fram spelskadorna som ett tema i samhällsdebatten, de har utvecklat arbetsmetoder för att lindra och behandla de skador som drabbar individer och familjer och de har tagit fram webbaserade och andra tjänster för de drabbade redan långt innan kommunerna eller staten började tillhandahålla sådana. Organisationerna producerar fortfarande också en betydande del av vårdtjänsterna, trots att spel- och andra problem inte nödvändigtvis specificeras i deras tjänster.

Social- och hälsovårdsorganisationerna erbjuder många slag av hjälp mot spelproblem och deras negativa biverkningar åt de drabbade och deras närstående: kamratgrupper, kamratstöd på webben, telefonkamratstöd, resurskurser, evenemang, understödd semester i samarbete med semesterorganisationer. Sådant stöd erbjuds av till exempel Peliraja'tion, som är en del av stiftelsen Sospeds riksomfattande verksamhet. Garantistiftelsen ger bland annat skuldrådgivning och hjälper människor att få kontroll över sin egen ekonomi.

Dessutom förebygger organisationerna spelproblem bland annat genom samarbete med läroinrättningar och arbetsplatser i fritidsverksamhet, sociala medier och lättillgängliga mötesplatser.

Vården för penningsspelproblem ankommer på kommunerna och erbjuds ofta som en del av andra missbrukar- och mentalvårdstjänster. Någon inhemsk God medicinsk praxis-rekommendation för penningsspelberoende har vi ännu inte, men olika vårdformer som bygger på internationella rekommendationer tillämpas. Närmare information om dem ges på THL:s webbsidor.

En av de största utmaningarna i vården är att endast 10–20 procent av dem som lider av penningsspelproblem söker vård. Skam och andra negativa känslor i kombination med okunskap om tjänsterna och vårdens innehåll är faktorer som får många att låta bli att söka vård. Spelproblemet kan också hamna i skuggan av andra eventuella problem, såsom missbruk eller ekonomiska trångmål, trots att just problemspelandet kan ligga bakom också dem.

Förutom kommunerna och organisationerna erbjuder också stiftelser och några privata kliniker hjälp och vård mot spelberoende. Det är fråga om såväl öppenvård och institutionsvård som kamratgruppsstöd.

Institutet för välfärd och hälsa bedriver förebyggande verksamhet genom att erbjuda utbildning åt kommunerna och yrkesmänniskor och genom att producera material.

I tjänsteproduktionen är samarbetet mellan olika aktörer omfattande: Spelkliniken, som är ett samarbetsprojekt mellan huvudstadsregionens kommuner, organisationerna och staten, erbjuder hjälp mot spelproblem i huvudstadsregionen. Projektpartners är förutom Helsingfors och Vanda stad också A-klinikstiftelsen, Blåbandsförbundet, stiftelsen Sosped, Huvudstadsregionens kompetenscentrum inom det sociala området Socca samt THL. Alla parter har egna ansvarsområden: THL svarar för kostnaderna för koordineringen, forskningen, uppföljningen och bedömningen medan kommunerna svarar för öppenvården och jouren.

För kostnaderna för telefontjänsten Peluuri, en hjälplinje för personer med spelproblem, svarar Veikkaus, medan Blåbandsförbundet och A-klinikstiftelsen svarar för tjänstens förvaltning.

Det är viktigt att det finns specialiserade tjänster för problemspelare, men det är också viktigt att se till att problemen kan lösas i en integrerad process tillsammans med andra tjänster, eftersom de som lider av penningsspelets beroende och problemspelande ofta behöver hjälp också inom andra livsområden. Tjänsterna för problemspelare kräver specialkompetens. Då anordnandet av social- och hälsovårdstjänster i framtiden kommer att skötas av större aktörer än kommunerna blir det sannolikt lättare att utveckla specialkompetens i och med att enheterna är större.

Se listan över specialtjänster för penningsspeletsproblem: <https://peluuri.fi/sv/spelare>

Metoder för spelkontroll

I revideringen av lotterilagen (RP 213/2018 rd) godkändes obligatorisk identifiering för spelautomater. Lagen träder i kraft i början av 2022. Redan nu tillhandahåller Veikkaus olika medel med vilka spelaren kan begränsa sitt eget spelande. Spelaren ska sätta gränser dygns- och månadsvis för kontoöverföringar från bank- till spelkontot, och exempelvis i spel med snabbt tempo ska spelaren sätta motsvarande förlustgränser, dvs. ange det belopp som spelaren maximalt kan förlora under ett dygn eller en månad. Pengar kan inte överföras nattetid. Dessutom finns en spärrknapp med vilken spelaren kan spärra allt digitalt spelande till och med slutet av följande dygn. Spärren kan också ges för längre tid. Spelaren kan också begära portförbud till kasinon och spelhallar.

Veikkaus har enligt sin egen statistik "över två miljoner identifierade kunder, varav drygt 6 000 har en spelspärr som är i kraft tills vidare, dvs. minst ett år, medan cirka 22 000 spelare har satt en tidsbegränsad spärr åt sig. Dygnslång spelspärr används i genomsnitt av 1 000 personer." Därtill kan spelarna använda en tidspåminnare, se sin egen spelhistoria och granska sitt spelande med hjälp av frågor.

Då kunden tar i bruk en spelspärr kan Veikkaus fråga om han eller hon vill bli kontaktad av telefonhjälpens Peluuri. Veikkaus kan emellertid inte själv sätta upp spelspärrar åt en kund, även om bolaget med hjälp av monitoreringssystem som bygger på speldata har möjlighet att identifiera problemspelare. Bolaget får inte använda insamlad data och kan därför spärra spelandet endast för en kund som inte uppfyller eller bryter mot Veikkaus avtalsvillkor. Problemspelande gör inte det. Veikkaus borde ha möjlighet att ta direkt kontakt med problemspelare.

Även Norge har ett monopolsystem, och Norsk Tipping identifierar alla sina spelare. Bolaget har också börjat ta direkt kontakt med problemspelare. Det man då diskuterar är spelsatsningarnas

storlek och hur de kan begränsas. Detta i kombination med begränsningar i spelautomater har fått problemspelarna att spela mindre.

Veikkaus borde också tillfälligt kunna hindra en spelare från att spela då det är fråga om problemspelande. Organisationerna som arbetar med spelproblem har föreslagit att man bör ta fram ett effektivt program som hindrar spel. Programmet ska då erbjudas gratis åt alla som söker hjälp mot problemspelande eller som tagit Veikkaus spelspärr i bruk. Ett spärrprogram i datorn eller telefonen blockerar tillgången till penningssidor.

Spärrar mot Veikkaus spel hindrar inte spelaren från att besöka andra webbkasinon. Man räknar med att det finns omkring 500 webbkasinon som erbjuder service på finska och svenska men som är olagliga i Finland. Det råder således ingen brist på utbud. Det är inte förbjudet att spela på dessa sidor, men utbudet är olagligt och tillsynsmyndigheten ingriper knappt alls i deras verksamhet.

Spelautomaterna och deras placering

Veikkaus har ställt ett avkastningsmål för varje automat, och om målet överskrids kan bolaget överväga att inte placera ut flera spelautomater på samma ställe. Att minska antalet automater på de ställen där det nu finns många kunde vara ett snabbt sätt att skära ner tillgången på spel. Den handlare eller krögare som tar emot en spelautomat i sin lokal får som ersättning 17 procent av automatens avkastning efter lotteriskatt. En enda spelautomat kan således stå för en betydande del av butikens eller kioskens intäkter.

I beredningen av samhälleliga beslut är det viktigt att beakta biverkningarna och förutse deras inverkan på välfärden som helhet. Särskilt i glesbygder kan inkomsterna från spelautomater vara en nödvändighet för en butiks eller en kiosks lönsamhet. Om automaterna tas bort kan det med andra ord innebära att också andra tjänster försvinner från tätorter och små orter där bland annat posttjänster och kontantautomater kan vara belägna i anslutning till en butik eller en kiosk. Att flytta spelautomaterna endast till Veikkaus spelhallar skulle innebära att de helt försvinner från omkring 250 orter. En del av spelandet skulle då kanaliseras på nytt, exempelvis till nätet och förmodligen då till såväl legala som illegala sidor.

Med obligatorisk identifiering blir det möjligt att använda samma metoder för spelkontroll i automaterna som redan finns i Veikkaus webbspel. Identifiering är ett mycket effektivt sätt att hindra minderåriga från att spela. Dessutom ger spel med identifierade spelare information om spelandet som helhet och möjliggör också gränser för allt spelande. Detta är viktigt särskilt för personer som spelar mycket och problematiskt. Ofta sker sådant spelande uttryckligen på automater.

Då placeringen av automaterna avgörs kan förutom företagsekonomiska aspekter också bekämpning av grå ekonomi och socialpolitiska synpunkter beaktas. Exempelvis i Manchester i England har riskanalyser gjorts med hjälp av karttjänster. Då kunde man bedöma var det inte lönar sig att placera spelautomater, såsom i närheten av skolor och kliniker för spelberoende och missbrukare. Motsvarande riskanalys måste göras även i Finland, och etiska aspekter bör spela roll i besluten om automaternas antal och placering.

Penningspel som strider mot lotterilagen och hur de kan hindras

Trots vårt monopolsystem är det i praktiken möjligt att i Finland via webben spela också utländska spelbolags spel. Andra aktörer än Veikkaus har inte tillstånd att föranstalta penningsspel i Finland,

vilket innebär att alla andra penningspel i Finland är lagstridiga och skadar monopolsystemet. I den offentliga debatten talas det ibland om illegala aktörer. Veikkaus använder termen "aktör utan licens", inrikesministeriet termen "penningspelsverksamhet som strider mot lotterilagen". I praktiken är det fråga om ett och samma fenomen.

Man har bedömt att satsningarna på utländska spel, inklusive åländska Paf:s, år 2016 var 170 miljoner euro, vilket motsvarar 8,7 procent av spelnettot. Idag uppskattas beloppet redan ha stigit till cirka 300 miljoner euro. Att spela utländska spel och nätspel blir hela tiden vanligare. Av den konkurrensutsatta digitala marknaden är Veikkaus marknadsandel endast cirka 50 procent.

Även i Finland har det diskuterats huruvida tillgången till penningspel utanför fastlandet borde blockeras med tekniska medel. Den färskaste utredningen i denna fråga är inrikesministeriets förstudie om penningspelslagstiftningen från maj 2019.

I de flesta europeiska länder tillämpas blockering, dvs. tillträde hindras till webbsidor som lagstridigt eller utan licens erbjuder penningspel. I Europeiska ekonomiska samarbetsområdet EES tillämpas blockering i 18 länder.

Blockering kan ske antingen genom IP-blockering – en viss IP-adress blockeras – DNS-blockering – blockering av IP-trafik baserad på speltjänstens namn – eller URL-blockering. Detaljerna, styrkorna och svagheter hos sådana blockeringar behandlas grundligt i inrikesministeriets förstudie (2019). Också betalningar till webbsidor som är olagliga eller saknar licens kan hindras.

Vissa länder använder endast en blockering, andra flera. Till exempel Norge hindrar bara betalningar, medan Danmark blockerar tillgången till webbsidor utan licens. Länder med licenssystem blockerar i praktiken alltid otillåtna webbsidor, eftersom licenserna i annat fall förlorar sitt värde.

Blockeringen gäller oftast sådana webbsidor som anses vara riktade uttryckligen till det blockerande landet. Detta avgörs på basis av webbsidans språk och valuta, offentlighetspersoner som används i marknadsföringen eller andra kännetecken eller varumärken med koppling till landet i fråga. Inget EU-land har förbjudit penningspelsapplikationer, men till exempel Polisstyrelsen i Finland bad Apples Appstore att avlägsna det Maltaregistrerade spelbolaget PML:s finskspråkiga applikation. PML förde ärendet till domstol i Finland men förlorade målet.

Enligt en utredning som Europeiska kommissionen låtit göra, *Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers*, har medlemsländerna identifierat tre huvudsakliga fördelar med blockering:

1. En varning på öppningssidan (landing page) för olagliga eller olicensierade spelsidor
 - En person som försöker logga in på en olaglig/olicensierad aktörs spelsidor får se en s.k. landing page som informerar om att det handlar om en olicensierad aktör och att spelandet kan vara riskabelt i och med att aktören inte är underkastad någon tillsyn. Det ger spelaren en möjlighet att i stället välja en licensierad aktör.
2. Myndigheternas möjlighet att få information om nättrafiken kring nätspelet
3. Spelhinder åtminstone på olicensierade eller olagliga spelsidor
 - Det har gått att kringgå hindren, men för en del av spelarna är det svårt eller också vill de inte försöka, vilket åtminstone i någon mån minskar spelandet på dessa sidor.

På basis av inrikesministeriets grundliga förstudie kan också Finland ta i bruk blockering mot lagstridiga penningsspel.

Om blockeringen minskar spelandet på spelsidor utanför fastlandet minskar samtidigt behovet av styrning i och med att spelandet då förmodligen i större utsträckning skulle ske inom Veikkaus spelutbud. Enligt befolkningsundersökningen om penningsspel har de spel som finländare spelar utanför fastlandet, t.ex. kasino- och penningautomatspel, i allmänhet en större skaderisk. Undersökningar har visat att skadeverkningarna är större i utländska spel i och med att de är mer vanebildande och exempelvis insatserna och koefficienterna är högre. Det minskade utlandsspelandet och därmed mindre styrningsbehovet kan i kombination med minskad marknadsföring bidra till att också spelandets skadeverkningar blir mindre.

Monopolbolagets ansvar

I den offentliga debatten har man under senaste tid frågat sig om statsbolaget Veikkaus verksamhet är ansvarsfullt. Bland annat bolagets reklam och ledningens avlöning har lyfts fram.

Veikkaus och Polisstyrelsens åsikter går isär beträffande hurdan marknadsföring lotterilagen förutsätter. Polisstyrelsen har varit tvungen att anmärka på Veikkaus bland annat för korsförsäljning, marknadsföring till minderåriga, marknadsföring av skadliga spel samt reklam som ger en positiv bild av spelandet. Under år 2019 har Veikkaus blivit tvungen att dra bort annonser på grund av den uppståndelse de väckt i offentligheten. Skillnaderna i Veikkaus och Polisstyrelsens synsätt vittnar om ett behov av en klarare tolkning av lotterilagen. Dessutom är det uppenbart att staten som ägare bör förutsätta ansvarsfullare marknadsföring av Veikkaus.

THL har uttryckt sin oro över spelens skadeverkningar och sitt tvivel beträffande Veikkaus förutsättningar för och tillräckliga satsning på skadeförebyggande. Kontakten mellan THL och Veikkaus har varit spänd och man har inte alltid varit överens om exempelvis faktabasen. Båda gör exempelvis befolkningsundersökningar om penningsspel, men resultaten avviker från varandra. Skillnaderna kan bero bland annat på skillnader i urvalsförfarandet, enkätfrågorna eller materialets representativitet. Det är lättare att skrida till konkreta förebyggande åtgärder mot spelskador om det råder enighet om informationen och statistiken och hur de ska tolkas. Att förebygga spelandets skadeverkningar borde vara ett gemensamt mål för alla aktörer.

Av den offentliga debatten att döma upplever många att reklam överlag står i konflikt med monopolsystemets mål, dvs. att effektivare förebygga skadeverkningar. Uppståndelsen kring reklamen visar att Veikkaus reklam och frågan om hur etisk och lagenlig den är inte bevakas enbart av Polisstyrelsen som tjänsteuppdrag utan också av andra. Att vidmakthålla uppståndelsen och kritisera monopolet under spelproblemens täckmantel tjänar dem som vill bryta monopolet – en övergång till ett licenssystem skulle ju innebära bland annat att reklamintäkterna växer enormt, som vi sett i Sverige, och att privata placerare får vara med om att dela på spelavkastningen.

DEL 3 SLUTSATSER OCH ÅTGÄRDSFÖRSLAG

Hasardspelandet, penningspelandet har en lång historia. Då vi accepterar utgångspunkten att spel om pengar kommer att finnas även i framtiden måste vi dryfta hur det organiseras på bästa sätt med tanke på hela samhällets intresse. Ett ansvarsfullt fungerande monopolsystem är det effektivaste sättet att förebygga penningspelens skadliga verkningar och samtidigt maximera den andel av spelavkastningen som kommer det gemensamma bästa tillgodo. Ett ansvarsfullt system förutsätter klara mål och klar reglering från samhällets sida samtidigt som monopolbolaget måste ha en stark, i organisationskulturen förankrad strävan att förebygga skador.

Finland bör målmedvetet sträva efter att minska spelandets sociala skadeverkningar. Då det görs är det samtidigt viktigt att liksom i samhällspolitikerna överlag analysera den sammantagna samhällsliga effekten av föreslagna och valda åtgärder. En god samhällspolitik eftersträvar ett resultat som ur ett helhetsperspektiv är det bästa möjliga för såväl enskilda människor som olika grupper och intressen.

Vi tror att spelandets skadeverkningar kan minskas med hjälp av de åtgärder som föreslås i detta program. Forskningen om dessa skadeverkningar och hur de kan förebyggas är emellertid inte på en sådan nivå att vi exakt kunde säga hur de nedan föreslagna åtgärderna påverkar skadeverkningarna och inte heller spelavkastningen. Därför är det viktigt att avancera stegvis, eventuellt med regionala pilotprojekt. På så vis kan effekterna och genomslaget följas och behövliga tilläggsåtgärder eller justeringar vidtas.

SOSTE Finlands social och hälsa rf rekommenderar följande åtgärder för att utveckla penningspelssystemet i Finland och för att förebygga de problem och lindra de skadeverkningar som penningspel är förknippade med:

Ett nationellt penningspelspolitiskt program utarbetas

- Programmet ska definiera
 - målet för minskandet av skadeverkningarna
 - målen för förebyggande och minskande av penningspelens skadeverkningar och för vården av och stödet till personer som lider av spelberoende
 - målen för utbudet av och tillsynen över penningspel
 - målen för forskningen om penningspel och deras skadeverkningar
 - de resurser som de ovannämnda uppgifterna kräver
- Programmets implementering bevakas och utvärderas årligen.
- Organisationerna bör tas med i programberedningen.

En för stor andel av Veikkaus avkastning kommer från en liten grupp storspelare som ofta har spelproblem. Ett mål för programmet bör vara att avkastningen inte stiger mer än köpkraften. Avvikelser från det målet tillåts om antalet spelare växer, dvs. om fler människor spelar penningspel men med mindre insatser.

Monopolsystemet bevaras, understödssystemet reformeras

- Med den kunskap vi har idag är ett monopolsystem det tryggaste och effektivaste sättet att kombinera möjligheten att spela penningspel med åtgärder som minskar spelandets skadeverkningar.
- Den värdefulla verksamhet som bedrivs med spelavkastningens hjälp tryggas så att den minskning av avkastningen som de förebyggande åtgärderna orsakar kompenseras med en sänkt lotteriskatt. En sänkt lotteriskatt påverkar inte spelpriserna och gör det

administrativt enkelt att fördela compensationen enligt lagen om användning av avkastning av penninglotterier.

- Användningen av understöden effektiveras och civilsamhällets autonomi stärks genom en reformering av understödssystemet så att det blir tydligare, flexiblere och mindre byråkratiskt än idag.

Lagstridiga penningspel hindras

- Polisstyrelsen ges effektivare medel att hindra olaglig marknadsföring av penningspel från utländska aktörer.
- Penningspel som strider mot lotterilagen hindras genom att olagliga spelbolags webbsidor blockeras och penningöverföring till dessa bolag från Finland hindras. Med dessa åtgärder kan förebyggandet av de skadeverkningar och problem som de olagliga spelen orsakar effektiveras.

Veikkaus Ab:s verksamhet görs mer ansvarsfull

- Veikkaus Ab:s styrelse och operativa ledning bör ha tillräckligt kunnande om ansvarsfullhet och särskilt om hur penningspelens skadeverkningar kan motarbetas.
- Kriterierna för ledningens belöningssystem ska i första hand stödja målet att minska spelandets skadeverkningar och bedriva en ansvarsfull verksamhet.

Tillsynen över penningspelsverksamheten utvecklas

- Polisstyrelsen, som svarar för tillsynen över penningspelsverksamheten, ska fokusera sina tillsynsåtgärder särskilt på sådan verksamhet som har de potentiellt största skadeverkningarna och som riktar sig till minderåriga.
- Tillsynsmyndigheten bör ha resurser att ingripa också mot bolag som utan licens är verksamma på den finska marknaden.
- Iakttagandet av åldersgränserna bör övervakas effektivare än hittills. Om det verksamhetsställe där automater har placerats upprepade gånger försummar att övervaka spelandet bör automaterna avlägsnas.
- Särskild vikt fästs vid att skydda minderåriga mot marknadsföring av och reklam för penningspel.

Det förebyggande arbetet effektiveras

- Spelautomaternas totala antal och placering bör bedömas på nytt så att också socialpolitiska principer beaktas. Placering av automater i närheten av social- och hälsovårdsenheter, skolor, daghem och ungdomslokaler förbjuds.
- Då obligatorisk identifiering stegvis införs ska den information den ger och de effekter den har utnyttjas i beslutsprocesserna och i bedömningen av hur ansvarsfull monopolbolagets verksamhet har varit.
- Veikkaus förpliktas att stå i kontakt med de problemspelare man upptäckt och att hjälpa dem att få stöd.
- Veikkaus ges rätt att tillfälligt hindra en spelare från att spela då det klart är fråga om problemspelande.
- Spelutbudet utvecklas så att spelande med låg risk främjas medan spelande med hög risk minskas.

- Spelarna ges möjlighet att använda effektivare spelspärrar än de nuvarande. De som önskar bör ges möjlighet att anmäla sig till ett register som innebär att alla penningspel hindras.
- Tillräckliga resurser reserveras för förebyggande av spelproblem och för lågtröskelstöd.

Behandlingen av och forskningen om spelproblem utvecklas och det förebyggande arbetets strukturer stärks

- Med finansiering från Veikkaus grundas ett självständigt nationellt kompetenscenter för förebyggande av spelrelaterade skadeverkningar och behandling av spelproblem. Centret ska också utveckla vården.
- Regionala vårdtjänster i hela landet garanteras.
- Vård av personer med spelproblem tryggas som en del det allmänna vårdsystemets vård- och terapigaranti. Tillräckligt stöd på ett tidigt stadium åt personer med många problem tryggas.
- En (1) procent av spelnettot reserveras för arbete som tar sikte på att utveckla förebyggandet och behandlingen av spelskador samt forskningen om dem.
- Paraplyorganisationerna gör upp gemensamma anvisningar åt sina medlemmar med siktet inställt på att öka kunskapen och penningspel samt deras skadeverkningar och hur dessa kan förebyggas. Organisationerna beaktar anvisningarna i sin verksamhet. Detta stöds också i understödsbesluten.
- Staten garanterar tillräcklig finansiering till forskningen om penningspel. Vi behöver en mångsidig internationell kunskapsbas och effektiv bevakning för att kunna följa situationens utveckling i Finland i jämförelse med andra europeiska länder, särskilt de nordiska länderna.
- Veikkaus verksamhet bör vara transparent. Det är viktigt att Veikkaus ger forskarna tillträde till all nödvändig insamlad data.

Källor:

Calado, Filipa & Griffiths, Mark D. (2016): Problem gambling worldwide: An update and systematic review of empirical research (2000–2015). Artikkel i tidskrift Journal of Behavioral Addictions. 2016 Dec 1; 5(4): 592–613. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5370365/>

Carran, M. (2018): Consumer protection in EU online gambling regulation: Review of the implementation of selected provisions of European Union Commission Recommendation 2014/478/EU across EU States. regulation:<https://www.egba.eu/uploads/2018/12/181206-Consumer-Protection-in-EU-Online-Gambling-EBGA-Report-December-2018.pdf>

CEACG (University of Helsinki Centre for Research on Addiction, Control and Governance): Vuosiraportti 2018. <https://blogs.helsinki.fi/hu-ceacg/files/2019/01/CEACGin-vuosiraportti-2018.pdf>

Droglänken. Artiklar om spelande och problematiskt spelande:
<https://paihdelinkki.fi/sv/databank/informationssnuttar/hasardspel/spelberoende>

Egerer, Alanko, Hellman, Järvinen-Tassopoulos, Koivula & Lerkkanen (2018): Rahapelitoiminnan tehtävä ja julkisuuskuva Suomessa – Haastattelututkimus rahapelipoliittisista mielipiteistä. (Publications of the Faculty of Social Sciences no 100) Helsinki: University of Helsinki.

Egerer, Lerkkanen & Jääskeläinen (2019): Suomen uusi kasino ja rahapelipoliittiset mielipiteet Tampereella. (Publications of the Faculty of Social Sciences no 115) Helsinki: University of Helsinki.

EHYT Ehkäisevä päihdetyö: *Tutustu uuteen Rahapelaaminen puheeksi -tukiaineistoon.* Verkkouutinen: <http://www.ehyt.fi/fi/tutustu-uuteen-rahapelaaminen-puheeksi-tukiaineistoon>

EHYT Ehkäisevä päihdetyö (Mirka Smolej, Salla Karjalainen, Tapio Jaakkola, 2015): Rahapelaamisen riskirajoilla. http://www.ehyt.fi/sites/default/files/Rahapelaamisen%20riskirajoilla_verkko.pdf

European Commission (2019): Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers.
https://ec.europa.eu/growth/content/evaluation-regulatory-tools-enforcing-online-gambling-rules-and-channelling-demand-towards-1_en

Gambling Commission (Iso-Britannia): Advertising/marketing rules and regulations. Verkkosivu: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/for-gambling-businesses/Compliance/General-compliance/Social-responsibility/Advertising-marketing-rules-and-regulations.aspx>

Heiskanen, Silvennoinen, Nuutinen, Hallamaa, Saarelainen ja Björkenheim (2019): *”Tunnissa meni 1500e” - Ulkomaille pelaaminen rahapeliongelmien apua hakeneiden joukossa.*
https://peluuri.fi/sites/default/files/ulkomaille_pelaaminen_rahapeliongelmien_apua_hakeneiden_joukossa_pitka0705.pdf

Inrikesministeriet (2019): Förstudie om lagstiftningen om penningsspel (på finska). Inrikesministeriets publikationer 2019:2

Inrikesministeriet: Med avkastningen av penningsspel stöds allmännyttig verksamhet. Webbida: <https://intermin.fi/sv/polisvasendet/penningsspel>

Institutet för hälsa och välfärd (THL): Publikationer och forskning om penningspel i Finland:
<https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/suomalaisten-rahapelaaminen/julkaisuja>

Institutet för hälsa och välfärd (THL): Rahapelaaminen Suomessa. Webbsida:
<https://thl.fi/fi/web/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/rahapelit>

Institutet för välfärd och hälsa (THL): Rahapeliongelman hoito ja tuki. Webbsida:
<https://thl.fi/fi/web/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/rahapelit/rahapeliongelman-hoito-ja-tuki>

Institutet för välfärd och hälsa (THL): *Rahapelaaminen, rahapelihaitat ja rahapeliin liittyvät mielipiteet kolmessa maakunnassa. Rahapelikyselyn 2016–2017 perustulokset yksinoikeusjärjestelmän uudistuksessa.* Institutet för välfärd och hälsa. Rapport 4/2019.
https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137804/URN_ISBN_978-952-343-301-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Institutet för välfärd och hälsa (THL): *Peliklinikan asiakkaiden rahapelaaminen, rahapelihaitat ja rahapeliin liittyvät mielipiteet Rahapelikyselyn 2016–2017 perustulokset yksinoikeusjärjestelmän uudistuksessa.* Institutet för välfärd och hälsa. Rapport 5/2019.
https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137805/URN_ISBN_978-952-343-309-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Järvinen- Tassopoulos, Johanna, toim. (2018): Suomalaisen rahapelaamisen tilannekatsaus 2017. Terveystieteiden tutkimuskeskus. Terveystieteiden tutkimuskeskus. Terveystieteiden tutkimuskeskus. Terveystieteiden tutkimuskeskus.
http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136096/Muu2017_316_27.11.Suomalaisen%20rahapelaamisen_tilannekatsaus.korj_WEB.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lahesmaa Petri (2019): Taustaraaportti EU:n rahapelipolitiikasta Veikkauksen edunvälittäjäverkostolle

Mielenterveystalo.fi: *Spelberoende är ett funktionellt beroende.* Webbartikel:
https://www.mielenterveystalo.fi/sv/aikuiset/itseoito-ja-oppaat/oppaat/peliriippuvuus/Pages/yleista_riippuvuuksista.aspx

Pelitoiminnan tutkimussäätiö (Forskningsstiftelsen för spelverksamhet). Webbsida:
<http://www.pelisaatio.fi/toiminta/>

Spelinspektionen (Sverige). Information om licensansökan och licensavgifter. Webbsida:
<https://www.spelinspektionen.se/licensansokan/avgifter/avgifter-vid-ansokan/>

Spelinspektionen (Sverige). Spelreklam för 7,4 miljarder kronor under 2018. Webbsida:
<https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/statistiknytt/spelreklam-for-74-miljarder-kronor-under-2018/>

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

Spillemyndigheden: Fees on betting and online casino. Webbsida:
<https://www.spillemyndigheden.dk/en/fees-betting-and-online-casino>

Statsrådet: *Organisationer inom social- och hälsovårdsområdet får närmare 362 miljoner euro för sin verksamhet 2019.* Webbnyhet. <https://valtioneuvosto.fi/sv/artikeln/->

[/asset_publisher/1271139/sosiaali-ja-terveysalan-jarjestojen-toimintaan-lahes-362-miljoonaa-euroa-vuonna-2019](#)

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

Veikkaus: Rahapelimonopolin historiaa. Webbsida:
<https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/yritystietoa/historia>

Veikkaus: Mihin Veikkauksen pelien tuotto käytetään. Webbsdia:
<https://www.veikkaus.fi/fi/yritys?#!/avustukset/avustuskohteet>

Veikkaus: Årsrapport 2018:
https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2018/veikkaus_vuosi_raportti_2018.pdf

Veikkaus: Rapport om ansvarsfullhet 2018
https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2018/veikkaus_vastuullisuusraportti_2018_lr.pdf