



Rahapelaamisen kanavointi

Käsitteen käyttö ja sen merkitykset eri Pohjoismaissa

MAGDALEENA SELKEE & JANI SELIN & SUSANNA RAISAMO & TOMI LINTONEN

Rahapelaamisen kanavoinnilla pyritään ohjaamaan erityisesti verkkorahapelaamista säänneltyjen rahapeliyhtiöiden tarjoamiin peleihin. Aiempi tutkimus viittaa siihen, että käsitteen käyttö ja merkitykset vaihtelevat eri maissa ja eri toimijoilla. Artikkelissa selvitetään asiakirja-aineistoon pohjaten kanavoinnille annettuja merkityksiä eri pohjoismaisten toimijoiden puheessa.

.....
English summary at the end of the article

Johdanto

Rahapelaamisen kanavoinnilla viitataan politiikkatoimiin, joilla pyritään ohjaamaan erityisesti verkkorahapelaamista säänneltyjen rahapeliyhtiöiden tarjoamiin peleihin. Poliittikkatoimia, joilla pelaamisen kanavointia pyritään toteuttamaan ovat esimerkiksi pelitarjonta, markkinointi, luvattomien tarjoajien torjumiseksi käytetyt keinot sekä verotus (Borch 2021; Hörnle ym. 2018).

Euroopassa kansallisissa rahapelilaeissa kanavointi on mainittu useissa eri maissa. Esimerkiksi Ranskassa, Britanniassa ja Hollannissa ajatus rahapelikysynnän ohjaamisesta lailliseen tarjontaan oli keskeisellä sijalla rahapelipolitiikan perusteluissa jo useita vuosikymmeniä sitten (Cassidy 2020; Kingma 2008; Marionneau 2015). Hollannissa uudistetussa arpajaislaissa rahapelaamisen kanavointi on säilyttänyt keskeisen sijan ja sen tavoitteena on kuluttajien suojele sekä haittojen ja rikosten ehkäisy (Borch 2021).

Empiiriset tutkimustulokset kanavoinnin vaikutuksista ovat ristiriitaisia. Jonny Engebø ja kumppanit (2021) havaitsivat, että Norjassa yksinoikeusyhtiö Norsk Tippingin nettikasinon avaamisen jälkeen pelaaminen sääntelemättömään tarjontaan ei aiempien vuosien tapaan enää

kasvanut. Tutkijat päättelivät, että nettikasinolla onnistuttiin kanavoimaan rahapelikysyntää säänneltyyn vaihtoehtoon. Sylvia Kairouz ja kumppanit (2018) tutkivat Quebecissä yksinoikeusyhtiön avaaman nettikasinon kanavoitvaikutusta. Tulokset osoittivat, että nettikasinon avaamisen jälkeen suurin osa pelaajista jatkoi laittomilla nettikasinoina pelaamista. Rahapelaaminen tai ongelmapelaaminen eivät kuitenkaan lisääntyneet. Tutkijat arvioivat, että eräs selittävä tekijä vähäisen kanavoinnin taustalla oli se, että pokeri on suosituin peli nettikasinoina Quebecissä, eivätkä pelaajat olleet halukkaita siirtymään muualle eniten ja taidoiltaan parhaita pelaajia tarjoavilta sääntelemättömiltä sivustoilta.

Kanavointia koskeva rahapelipoliittinen keskustelu liittyy Euroopassa monilla tavoin myös EU-oikeuteen. Rahapelialaa ei ole yhdenmukaistettu EU:ssa, ja jäsenvaltioiden välillä on huomattavia eroja alan sääntelyssä. Suurimmassa osassa on toimilupiin perustuva järjestelmä ja vain Suomessa¹ kaikkea rahapelaamista koskeva yksinoin-

¹ "Suomi" ja "suomalainen" viittaavat tekstissämme rahapeli-toiminnan sääntelyyn vain Manner-Suomessa. Ahvenanmaan rahapeli-toimintaa koskeva sääntely jää tarkastelumme ulkopuolelle.

keusjärjestelmä. Yksinoikeusjärjestelmän oikeutusperustaksi on EU-oikeudessa hyväksytty pyrkimys vähentää ja ehkäistä rahapelihaittoja. Toimilupajärjestelmien kohdalla markkinoiden vapaan kilpailun rajoittaminen voidaan oikeuttaa rahapelikysynnän ohjaamisella kuluttajien kannalta turvallisempaan vaihtoehtoon. Euroopan unionin tuomioistuimien (EUT) on oikeuskäytännössään hyväksynyt rahapelipolitiikan, jossa pyritään sekä haittojen vähentämiseen että rahapelaamisen kanavointiin säänneltyyn tarjontaan houkuttelevilla tuotteilla ja niiden mainonnalla. (Lovejoy 2014; Selin 2019.) Tätä linjaa on kritisoitu varsinkin oikeustieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa (Lovejoy 2014; Planzer 2010; ks. Selin 2019).

Kanavointia koskevan kritiikin keskiössä on se, että kuluttajia houkuttelevaa rahapelitarjontaa ja rahapelihaittojen vähentämistä pidetään vaikeasti yhteensovittavina tavoitteina (Selin 2019). Kanavointia perustellaan sillä, että säännelty ja monipuolisen verkkorahapeli tarjonta on kuluttajien suojelun sekä rahapelihaittojen vähentämisen ja ehkäisyn kannalta järkevää (Borch 2021; Kairouz ym. 2018). Verkkorahapeli tarjonnan kasvattamisen on katsottu lisäävän rahapelaamista ja rahapelihaittoja, sillä verkkorahapelaaminen on potentiaalisesti haitallisempaa kuin perinteinen rahapelaaminen, sekä rahapelaamisen kulttuurista hyväksyntää (Gainsbury & Wood 2011; Kairouz ym. 2017). Houkutteleva säännelty pelitarjonta voi johtaa dilemmaan: pelien jatkuva kehittäminen on omiaan lisäämään pelitarjonnan haitallisuutta, jolloin säännelty tarjonta ei ole kanavointipyrkimysten jälkeen enää yhtä turvallista kuin aiemmin (Borch 2021). Suomalaisessa rahapelipoliittisessa keskustelussa kanavoinnin on osoitettu olevan poliittisesti käyttökelpoinen tapa perustella rahapelitarjonnan kasvattamista järjestelmässä, jonka oikeutus perustuu haittojen huomiointiin (Selin ym. 2019). Myös Martin French kumppaneineen (2021) havaitsi kanavointia koskevan keskustelun yhteyden poliittisen vaikuttamiseen, kun he tutkivat verkkosivujen estämistä koskevaa lainsäädäntöhanketta Quebecissä. Hanketta perusteltiin tarpeella kanavoida pelikysyntää säänneltyyn tarjontaan. Tutkijat esittivät, että kyseisessä tapauksessa verkkosivujen estoon liittyvät riskit jätettiin tarkoituksellisesti keskustelun ulkopuolelle, eikä verkkosivujen eston vaihtoehtoista juuri keskusteltu. On siis viitteitä siitä, että kanavointipuhe ei ole vain neutraalia tosiasioiden kuvaamista, vaan se kytkeytyy yleisempään rahape-

lipolitiikassa vaikuttavaan jännitteeseen rahapelituottojen tavoittelun ja rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen välillä (Selin ym. 2019).

Anita Borch (2021) havaitsi kanavointia rahapelijärjestelmiltään erilaisissa Euroopan maissa vertailevassa tutkimuksessaan, että kanavointia koskevat taustaoletukset ovat samoja, mutta kanavoinnin merkitykset ovat erilaisia. Esimerkiksi yksinoikeusjärjestelmäisessä Norjassa kanavointia perusteltiin valtion suoran ohjauksen eduilla, kun taas toimilupajärjestelmään vastikään siirtyneessä Hollannissa rahapeli tarjoamista ei pidetä valtion tehtävänä lainkaan.

Tämän tutkimuksen lähtökohtana on aiemmassa tutkimuksessa havaitut osin ristiriitaiset kanavoinnille annetut merkitykset tai tavoitteet. Tutkimuskirjallisuudessa ei ole aiemmin Borchia (2021) lukuun ottamatta systemaattisesti kiinnitetty huomiota siihen, miten kanavointi käsitetään rahapelijärjestelmiltään erilaisissa maissa. Borchia seuraten myös tässä tutkimuksessa vertaillaan kanavointipuhetta eri maissa ja rahapelijärjestelmistä. Rahapelijärjestelmiä vertailevan tutkimusotteen on osoitettu olevan toimiva keino valaista eroja maiden välillä (ks. Egerer ym. 2018). Aiemmassa tutkimuksessa ei ole systemaattisesti huomioitu eroja rahapelipolitiikan kannalta keskeisten toimijoiden kanavointipuheessa. Kuitenkin esimerkiksi valvontaviranomaisilla ja peliyrityksillä on ollut Suomessa hyvin erilaiset näkemykset rahapelaamisen kanavoinnista markkinoinnin keinoin (Selin 2016). On siis viitteitä siitä, että kanavointipuheeseen voi eri toimijoilla liittyä erilaisia pyrkimyksiä.

Tavoitteenamme on selvittää, kuinka rahapelipolitiikan kannalta keskeiset toimijat rahapelijärjestelmiltään erilaisissa Pohjoismaissa puhuvat kanavoinnista. Pohjoismaista tarkastelemme Suomen lisäksi Norjaa, Ruotsia ja Tanskaa. Tutkimuskysymyksemme ovat seuraavat:

- Missä eri merkityksissä kanavointikäsitettä käytetään Suomessa?
- Millaisia eri merkityksiä käsite saa eri toimijoiden puheessa Suomessa?
- Miten suomalainen kanavointikäsite ja -keskustelu vertautuu muissa Pohjoismaissa käytettyyn kanavointikeskusteluun?
- Onko eroja siinä, kuinka eri järjestelmissä puhutaan kanavoinnista?

Tutkimusaineisto- ja menetelmät

Tutkimuksen aineistonkeruu toteutettiin kesäkuussa 2021. Aineisto koostui vuosina 2006–2021 julkaistuista suomalaisista, ruotsalaisista, norjalaisista ja tanskalaisista julkisista rahapelipolitiikkaan liittyvistä asiakirjoista, joissa käytettiin kanavointikäsitettä. Aineistosta pyrittiin muodostamaan monipuolinen ja useiden toimijoiden kanavointikeskustelua sisältävä. Aineistoon sisällytettiin politiikan sisällöstä vastaavien toimijoiden asiakirjoja, rahapeliyhtiöiden tai heidän edustajiensa asiakirjoja sekä valvontaviranomaisten asiakirjoja. Poliittikka-asiakirjoja olivat rahapelaamista koskevat lakiehdotukset sekä erilaiset ministeriöiden tilaamat tai tekemät selvitykset. Rahapeliyhtiöiden asiakirjoja olivat yksinoikeusyhtiöiden, kuten Veikkaus Oy:n ja Norsk Tippingin vuosiraportit sekä muiden rahapeliyhtiöiden tai heidän edustajiensa toimeksiannosta tehdyt selvitykset. Viranomaisen asiakirjoja olivat esimerkiksi rahapelitoimintaa valvovien viranomaisten raportit. Aineistoon pyrittiin etsimään jokaisesta maasta kultakin toimijalta sama määrä erilaisia asiakirjoja, mutta aina tämä ei ollut mahdollista.

Eri toimijoilta analysoitujen asiakirjojen määrä vaihteli yhden ja viiden asiakirjan välillä. Esimerkiksi Tanskasta löytyi vain yksi rahapeliteollisuuden asiakirja. Ruotsissa valvontaviranomaisen, Spelinspektionenin, asiakirjoista ei löytynyt mainintoja kanavoinnista ja aineistoa täydennettiin kahdella Statskontoretin rahapelijärjestelmän uudistusta arvioineella raportilla. Ruotsin valtiollisen rahapeliyhtiön Svenska Spelin vuosiraporteista vuosilta 2019 ja 2020 löytyi vain yksittäisiä mainintoja kanavoinnista, eikä niitä sisällytetty aineistoon. Aineisto muodostui 30 asiakirjasta, joissa kanavointikäsite mainittiin 2–148 kertaa. Eniten asiakirjoja aineistossa oli Norjasta (11 kpl) ja Suomesta (7 kpl). Ruotsista ja Tanskasta oli kummastakin kuusi asiakirjaa. Aineisto on kuvattu yksityiskohtaisesti liitteessä 1 (ks. www.julkari.fi). Perustiedot aineistosta on koottu taulukkoon 1.

Kanavointimainintoja etsittiin asiakirjoista hakutoiminnolla. Suomeksi julkaistuista asiakirjoista mainintoja etsittiin hakusanalla kanavo*, norjaksi, ruotsiksi ja tanskaksi kirjoitetuista asiakirjoista hakusanalla kanal*, sekä englanniksi kirjoitetuista asiakirjoista hakusanalla channel*. Löytyneet kanavointimaininnat kopioitiin ja siirrettiin erillisiin tiedostoihin. Rahapelituottojen kanavointia koskevat tekstiotteet jätettiin aineiston ulkopuolelle.

Aineiston analysointi toteutettiin kahdessa vaiheessa. Ensin analysoitiin suomalaiset tekstiotteet aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin (Elo & Kyngäs 2008). Aineisto luokiteltiin ja kanavointikäsitteen käyttötavoista muodostettiin luokittelukehikko. Luokittelukehikko muodostui alaluokista ja näistä tiivistyvistä yläluokista. Yläluokat tiivistyivät laajemmiksi käsitteen merkitystä kuvaaviksi pääluokiksi, joita analyysissä muodostui suomalaisesta kanavointipuheesta viisi. Pääluokat eivät jakautuneet yhtä moneen ala- ja yläluokkaan. Merkityserot pääluokkien välillä olivat selvät. Pääluokkien mukaisten kanavointikäsitteen käyttötapojen yleisyys aineistossa vaihteli. Seuraavassa vaiheessa muiden maiden aineisto luokiteltiin hyödyntämällä samaa luokittelukehikkoa. Valtaosa muusta aineistosta voitiin luokitella käyttämällä suomalaiseen aineistoon perustuvaa luokittelukehikkoa, mutta myös uusia pääluokkia muodostettiin.

Tulokset

Suomi

Suomessa rahapelitoimintaa säädellään arpajaislailla (1047/2001). Lain tavoitteena on rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturvan takaaminen, väärinkäytösten ja rikosten estäminen sekä pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisy ja vähentäminen. Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus toimeenpanna ja markkinoida rahapelejä Manner-Suomessa. Arpajaislakia on uudistettu useaan otteeseen sen vuonna 2002 tapahtuneen voimaan tulon jälkeen. Valmistellessaan vuonna 2021 hyväksytyjä muutoksia arpajaislakiin, hallitus harkitsi kanavointitehtävän lisäämistä lain tavoitteisiin, mutta hallituksen esitykseen ei kanavointitehtävää lopulta sisällytetty (Valtioneuvosto 2020).

Suomalaisten toimijoiden kanavointipuheessa kanavointi sai erilaisia merkityksiä eri yhteyksissä ja eri tarkasteluajankohtina. Tavat käyttää kanavointikäsitettä olivat: ulkoinen kanavointi, edistävää kanavointi, kanavointikykyinen rahapelijärjestelmä, rajoittava kanavointi sekä sisäinen kanavointi. Eniten korostuivat edistävän kanavoinnin ja kanavointikykyisen rahapelijärjestelmän pääluokat.

Pääluokassa *ulkoinen kanavointi* kanavointikäsite viittasi rahapelien kysynnän ohjaamiseen sääntelyn ulkopuolisista rahapeleistä kohti säänneltyä

Taulukko 1. Yleiskuva tutkimusaineistosta

Suomi	
Politiikka-asiakirjat	<ul style="list-style-type: none"> • HE 207/2010 vp. • HE 132/2016 vp. • Hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Luonnos 7.1.2021. • Sisäministeriö (2019): Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys.
Rahapeliyhtiöiden asiakirjat	<ul style="list-style-type: none"> • Veikkaus (2020): Vuosiraportti 2019. • Veikkaus (2021): Vuosiraportti 2020.
Valvontaviranomaisen ja muiden viranomaisten asiakirjat	<ul style="list-style-type: none"> • Poliisihallitus (2015): Rahapelien markkinointia koskevat Poliisihallituksen linjaukset.
Norja	
Politiikka-asiakirjat	<ul style="list-style-type: none"> • Kulturdepartement (2016): Alt å vinne. Rapport til Stortinget. • Prop. 220 L (2020 –2021). Lagesitys.
Rahapeliyhtiöiden asiakirjat	<ul style="list-style-type: none"> • Menon Economics (2018): Samfunnsøkonomisk analyse av lisensordning for pengespill. Rapport til Stortinget. • Norsk Rikstoto (2020): Vuosiraportti 2019. • Norsk Rikstoto (2021): Vuosiraportti 2020. • Norsk Tipping (2020): Vuosiraportti 2019. • Norsk Tipping (2021): Vuosiraportti 2020.
Valvontaviranomaisen ja muiden viranomaisten asiakirjat	<ul style="list-style-type: none"> • Lotteri- og stiftelsestilsynet (2015): Sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet. Rapport til Kulturdepartementet. • Lotteri- og stiftelsestilsynet (2020): Vuosiraportti 2019. • Lotteri- og stiftelsestilsynet (2021): Vuosiraportti 2020. • Rambøll (2015): Utredning av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill. Rapport til Kulturdepartementet.
Ruotsi	
Politiikka-asiakirjat	<ul style="list-style-type: none"> • SOU 2017:30 (2017). Komiteamieting. • SOU 2020:77 (2020). Komiteamieting.
Rahapeliyhtiöiden asiakirjat	<ul style="list-style-type: none"> • Copenhagen Economics (2016): Licenssystem för onlinespel. Rapport till Stortinget. • Copenhagen Economics (2020): Kanaliseringen på den svenska marknaden för onlinespel. Rapport till Stortinget.
Valvontaviranomaisen ja muiden viranomaisten asiakirjat	<ul style="list-style-type: none"> • Statskontoret (2018): Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Del 1. Rapport. • Statskontoret (2021). Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Del 4. Rapport.
Tanska	
Politiikka-asiakirjat	<ul style="list-style-type: none"> • Lovforslag nr. L 202 (Folketinget 2009-2010). Lagesitys. • Lovforslag nr. L 196 (Folketinget 2016-2017). Lagesitys.
Rahapeliyhtiöiden asiakirjat	<ul style="list-style-type: none"> • H2 Gambling Capital (2020): Denmark Online Gambling Market –Impact Analysis. Rapport til Stortinget.
Valvontaviranomaisen ja muiden viranomaisten asiakirjat	<ul style="list-style-type: none"> • Spillemyndigheden (2020): Rapport om ulovligt spil. Rapport. • Spillemyndigheden (2021): Rapport om ulovligt spil. Rapport. • Spillemyndigheden (2021): Vuosiraportti 2020.

pelitarjontaa. Pääluokassa toimijat määrittelivät, mitä kanavoinnilla tarkoitetaan tai ilmaisivat sen olevan poliittisesti tavoiteltava asia:

Kanavoinnilla tarkoitetaan rahapelikysynnän ohjaamista luvalliseen ja säänneltyyn rahapelitarjontaan (Sisäministeriö 2019, 20).

Kanavointia säänneltyyn pelitarjontaan perusteltiin sillä, että säännelty tarjonta oli vastuullisempaa, luotettavampaa, turvallisempaa ja julkisen vallan valvomaa. Kanavointi tässä merkityksessä painottui erityisesti vuoden 2010 hallituksen esityksessä (HE 207/2010 vp). Vuoden 2010 arpajaislain uudistuksen jälkeen kanavointi sai myös muita merkityksiä ja tavoite ohjata rahapeliin kysyntää kietoutui osaksi käsitteen muita merkityksiä.

Kanavointipuhe kytkeytyi usein kattavan pelituotevalikoiman tarjoamiseen sekä tämän tarjonnan markkinointiin. Kanavointia yksinoikeusjärjestelmään tavoiteltiin erilaisin pelaamista oletettavasti edistävin keinoin. Pääluokan nimeksi muodostui tämän vuoksi *edistävä kanavointi*. Edistävän kanavoinnin keinoja, kuten houkuttelevan tarjonnan kehittämistä ja mainontaa, perusteltiin sillä, että EU-oikeus hyväksyy tällaisten toimien käyttämisen. Kanavointi tässä merkityksessä painottui vuoden 2016 arpajaislain uudistuksessa. Kolmen rahapeliyhteisön yhdistämistä perusteltiin sillä, että yksi rahapeliyhtiö mahdollistaisi kolmea rahapeliyhteisöä paremmin kiinnostavan pelitarjonnan kehittämisen:

Myös yksinoikeusjärjestelmässä on mahdollista uudistaa rahapelitarjontaa, mutta kolmen rinnakkaisen yksinoikeustoimijan malli kaventaa tätä mahdollisuutta. Jos suomalainen rahapelitarjonta ei pysy kansainvälisen kehityksen mukana, kanavointikyky, eli kyky ohjata rahapeleihin kohdistuvaa kysyntää kotimaiseen valvotun rahapelitarjontaan, heikkenee. (HE 132/2016, 7.)

Myös uusimmassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi arpajaislain muuttamiseksi korostui *edistävän kanavoinnin* merkitys, ja siinä ehdotettiin useita pelaamista oletettavasti edistäviä keinoja, esimerkiksi aiemmin kiellettyinä olleiden vedonlyöntipelien markkinoinnin sallimista (Sisäministeriö 2021).

Myös rahapeliyhtiön ja valvontaviranomaisen asiakirjoissa kanavointia käytettiin *edistävän kanavoinnin* merkityksessä. Veikkaus Oy (2021) kertoi pyrkivänsä siihen, että kotimainen kysyntä ohjautuisi sen peleihin. Kanavointi liittyi Veikkauksen puheessa pelien tarjonnan kehittämiseen sekä

asiakaskokemuksen parantamiseen. Poliisihallitus (2015) puolestaan korosti markkinoinnin maltillisuutta, vastuullisuutta ja kaiken markkinoinnin perustumista kanavointitarpeeseen.

Vuoden 2021 arpajaislain luonnoksessa pääluokka *edistävä kanavointi* mainittiin (Sisäministeriö 2021), mutta ei yhtä usein kuin vuonna 2016 (HE 132/2016 vp). Sen sijaan kanavointipuheessa korostui uusi pääluokka, *kanavointikykyinen rahapelijärjestelmä*. Pääluokassa ja vuoden 2021 luonnoksessa toimijoiden kanavointipuheessa korostui aiempaa selvemmin pyrkimys tukea ja vahvistaa yksinoikeusjärjestelmän kykyä ohjata pelaaminen säänneltyyn rahapelitarjontaan (Sisäministeriö 2021). Järjestelmän vahvistamista ja kanavointia perusteltiin ensisijaisesti haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamisella:

Lisäksi esityksen tavoitteena on vahvistaa yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä arpajaislailla säädettyyn rahapelitarjontaan rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi (Sisäministeriö 2021, 1).

Kanavointikyvyn vahvistamiseksi ehdotettiin Veikkaus Oy:n kanavointikyvyn ja toimintaedellytysten turvaamista (Sisäministeriö 2021).

Veikkaus Oy (2020; 2021) kertoi panostuksistaan yhtiön kanavointikyvyn kehittämiseksi sekä toi esille kanavointikykyisen yksinoikeusjärjestelmän kehittämisen tarpeen.

Neljäs suomalaisten toimijoiden kanavointipuheesta muodostunut pääluokka oli *rajoittava kanavointi*. Pääluokassa toimijat pohtivat erilaisten rajoitusten, kuten verkkosivujen estämisen ja maksuestojen merkitystä järjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen vähentämisessä. Esitettiin, että mikäli pelaaminen järjestelmän ulkopuolelle vähenisi, myös tarve käyttää edistävän kanavoinnin keinoja vähenisi:

Yksinoikeusjärjestelmässämme Manner-Suomen ulkopuolisten rahapelisivustojen estäminen vaikuttaisi suoraan käytännössä yhtiön tarpeeseen markkinoida rahapelejä ja kanavointiperiaatteen nojalla ylläpitää ja kehittää rahapelaamiseen houkuttelevaa pelitarjontaa. Arpajaislain vastaisen rahapelitarjonnan estämisellä ja Veikkaus Oy:n kanavointitarpeen vähentymisellä voidaan siten arvioida olevan rahapelihaittoja estävää ja vähentävää vaikutusta. (Sisäministeriö 2019, 71.)

Pelaamista rajoittavia keinoja ei siten perusteltu kysynnän kanavoinnilla säänneltyyn tarjontaan, vaan pelaamisen ja siihen liittyvien haittojen vähentymisellä. Sisäministeriön (2019) esiselvityksen mukaan teknisten estotoimien käyttöönotto

oli mahdollista, mutta estojen haasteena oli niiden kierrettävyys. Maksuliikenne-estojen sisällyttämistä arpajaislakiin esitettiin vuonna 2021 (Sisäministeriö 2021).

Pääluokassa *sisäinen kanavointi* kanavoinnilla viitattiin rahapelaamisen ohjaamiseen säännellyn tarjonnan sisällä vähemmän haittoja aiheuttavaan pelaamiseen. Sisäinen kanavointi painottui erityisesti valvontaviranomaisen puheessa:

Kanavoinnilla on tavoiteltava myös rahapelikulutuksen ohjaamista rahapelaamisesta todennäköisesti enemmän haittoja aiheuttavista peleistä vähemmän haittoja aiheuttaviin rahapeleihin (Poliisihallitus 2015, 16).

Politiikka-asiakirjoissa sisäinen kanavointi mainittiin vuosina 2019 ja 2021 (Sisäministeriö 2019; Sisäministeriö 2021). Sisäinen kanavointi mainittiin markkinoinnin sääntelyn yhteydessä, jossa markkinoinnin tavoitteeksi määriteltiin rahapelaamisen ohjaaminen säänneltyyn pelitarjontaan. Tätä periaatetta ehdotettiin täydennettäväksi periaatteella ohjata pelaamista vähemmän haittoja aiheuttavaan pelaamiseen Veikkaus Oy:n tarjonnan sisällä (Sisäministeriö 2021). Veikkauksen vuosiraporteissa tätä tavoitetta ei mainittu.

Norja

Norjassa rahapelien toimeenpanon yksinoikeus on valtion hallitsemilla rahapeliyhtiöillä Norsk Tippingillä ja Norsk Rikstotolla. Lisäksi järjestöt ja urheiluseurat voivat järjestää viranomaisen myöntämällä luvalla muun muassa arpajaisia ja bingoa (Lotteri- og stiftelsestilsynet 2018; 2020a). Norjassa selvitettiin 2010-luvun puolivälissä rahapeli-järjestelmän muuttamista yksinoikeusmallista toimilupamalliin. Poliittisten selvitysten lisäksi rahapelituotoista hyötyvät järjestöt sekä kansainväliset peliyhtiöt tilasivat omia selvityksiään toimilupajärjestelmään siirtymisen vaikutuksista.

Norjassa kanavointikeskustelu oli Suomea aktiivisempaa ja esimerkiksi politiikka-asiakirjoissa kanavointia käsiteltiin enemmän kuin suomalaisissa. Kanavointikäsitteen käyttö sopi pääosin samoihin pääluokkiin kuin suomalaisessa keskustelussa, mutta Norjassa kanavoinnista käytettiin Suomesta poiketen esimerkiksi merkitystä *kanavointiaste*.

Suomen tapaan Norjassa kanavointikäsitettä käytettiin *ulkoisen kanavoinnin* merkityksessä. Vuoden 2021 lakiehdotuksessa kanavointi määriteltiin seuraavasti:

Norsk Tippingin ja Norsk Rikstoton päätehtävänä on ohjata pelitoimintaa ja pelihallua pois sääntelemättömästä tarjonnasta omiin rahapeleihinsä. Tätä kutsutaan usein kanavoinniksi. (...) Kanavoinnin onnistuessa pelaajat valitsevat säännellyn tarjonnan sääntelemättömän tarjonnan sijaan. (Prop. 220 2021, 99.)

Norjassa rahapelipoliittinen tavoite kanavoida kysyntää säänneltyyn tarjontaan liittyi erottamattomasti edistävään kanavointiin. Pääluokka *edistävää kanavointi* painoutuikin poliittisten toimijoiden asiakirjoissa. Kulturdepartementin (2016) mukaan vastuullinen rahapelipolitiikka edellyttää, että säännellyt peliyhtyritykset tarjoavat houkuttelevia pelejä ja voivat siten vetää pelaajia pois sääntelemättömästä tarjonnasta. Kanavoidakseen pelaajia peliyhtiöt saivat Norjassa kehittää uusia pelejä. Uusien pelien kehittämisen tarve arvioitiin ministeriössä ja pelien kehittäminen hyväksyttiin valvontaviranomaisella. Kanavointia perusteltiin sillä, että säännellyillä toimijoilla pelaamisen ei tulisi johtaa peliongelmiin.

Norjassa markkinoinnin merkitystä pelaajien kanavoimiseksi korostettiin ja Kulturdepartement (2016) piti sitä tärkeänä rahapelipolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Vuonna 2021 lakiin ehdotettiin lisättäväksi kohta yksinoikeusyhtiöiden markkinoinnin rajoittumisesta siihen, mikä oli välttämätöntä pelitarjonnasta tiedottamiseksi ja pelihallun johtamiseksi säänneltyyn tarjontaan (Prop. 220 2021). Aiemmin peliyhtiöiden markkinointia säänneltiin vain hallituksen asettamalla markkinoinnin ohjeilla.

Norjassa on käytetty vedonlyöntiin liittyvää kanavointikeinoa, jossa vetoa lyönyt pelaaja saa päättää vapaaehtoisuuden, johon ohjautuu seitsemän prosentin osuus pelaajan pelaamasta panoksesta (Kulturdepartement 2016). Järjestelmän nähtiin rakentavan asiakasuskollisuutta ja tarjoavan hyvää julkisuutta edistäen siten kanavointia.

Myös Norsk Tippingin ja Norsk Rikstoton sekä rahapelejä valvovan viranomaisen Lotteri- og stiftelsestilsynetin asiakirjoissa korostui *edistävään kanavoinnin* pääluokka. Rahapeliyhtiöiden vuosiraporteissa houkuttelevan pelitarjonnan ja markkinoinnin kerrottiin olevan tärkeää kanavointitehtävässä onnistumisessa (Norsk Rikstoto 2020; 2021; Norsk Tipping 2020; 2021). Lotteri- og stiftelsestilsynet (2020b; 2021) tarkasteli pelaamista edistäviä keinoja kriittisemmin ja korosti markkinoinnin rajoja: mikäli sääntelemättömien yritysten markkinointi vähenee, myös säänneltyjen peliyhtyritysten markkinoinnin tulisi vähentyä.

Norjassa toimijat pohtivat pääluokassa *rajoittava kanavointi* rajoittavien toimien vaikutusta. Suomesta poiketen näillä keinoilla esitettiin olevan vaikutusta kysynnän kanavoimiseen. Kulturdepartement (2016) arvioi järjestelmän ulkopuolelle pelaamisesta ilmoittavat varoitussivut vaikuttaviksi. Vuoden 2021 lakiesityksessä verkkosivujen estämisen arvioitiin vahvistavan kanavointikykyä (Prop. 220 2021). Ensisijaisesti rajoittavia keinoja perusteltiin säänneltyjen yhtiöiden suojelemisella. Myös yksinoikeusyhtiöiden vuosiraporteissa rajoittavien keinojen arvioitiin vaikuttavan kanavointiin (Norsk Rikstoto 2020; 2021; Norsk Tipping 2020; 2021).

Norjassa pääluokassa *kanavointikykyinen rahapeli* järjestelmä käsiteltiin Suomesta poiketen yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyvyn lisäksi kanavointikykyä toimilupajärjestelmän näkökulmasta. Kulturdepartementin (2016) mukaan yksinoikeusjärjestelmä toimii, jos se kanavoi pelaajia ja onnistuu pitämään sääntelemättömät peliyhtiöt poissa. Yksinoikeusjärjestelmän perustelun epäiltiin vaikeutuvan ja toimilupajärjestelmä voisi tulla kysymykseen, jos pelaajien kanavointi ja peliongelmien vähentäminen ei onnistuisi:

Jos Norjan viranomaiset eivät pitkällä aikavälillä pysty pitämään peliriippuvaisten määrää vakaana tai vähentämään sitä, tarve hallita sääntelemättömiä yhtiöitä toimilupamallilla kasvaa. Näin voi tapahtua myös, jos sääntelemättömät yhtiöt hankkivat jatkuvasti kasvavan markkinaosuuden kerroin- ja kasinopeleissä. Ministeriön käsityksen mukaan yksinoikeusmallin puolustaminen voi olla vaikeaa, jos Norsk Tipping ei onnistu kanavoimaan suurta osaa kerroin- ja kasinopelien pelaajista omaan tarjontaansa. (Kulturdepartement 2016, 70.)

Vuoden 2021 lakiesityksessä toimilupamallin siirtymistä ei esitetty, vaan yksinoikeusmallia tahdottiin vahvistaa, sillä sen uskottiin tarjoavan riittävä kuluttajansuoja (Prop. 220 L 2021).

Kulttuuriministeriön toimeksiannosta tehtiin selvitys toimilupamalliseen rahapelijärjestelmään siirtymisen taloudellisista ja sosiaalisista seurauksista (Rambøll 2015). Lisäksi kansainväliset peliyhtiöt tilasivat selvityksen järjestelmämuutoksen vaikutuksista (Menon Economics 2018). Näissä selvityksissä kanavointia käsiteltiin erityisesti toimilupajärjestelmän kanavointikykyyn vaikuttavien tekijöiden näkökulmasta:

Toimilupajärjestelmän kokonaisvaikutus riippuu näin ollen siitä, miten mahdollinen lupajärjestelmä perustetaan. Oikean tasapainon löytäminen verotason, vastuullisuusvaatimusten ja halun säännellä mahdollisimman suurta osaa markkinoista välillä on tässä yhteydessä

ratkaisevan tärkeää. Korkea verotaso tuo suuria tuloja, mutta sen kustannuksella, kuinka suuri osa markkinoista kuuluu Norjan sääntelyn piiriin. Suuret markkinoinnin ja palvelutarjonnan rajoitukset tarjoavat sinänsä parempaa suojaa kuluttajille, mutta ne voivat myös vähentää kanavointiastetta. (Menon Economics 2018, 8.)

Selvitysten mukaan toimilupajärjestelmän kanavointikykyyn vaikuttavia tekijöitä olivat erityisesti veroaste sekä toimilupien haltijoille asetetut vastuullisuusvaatimukset. Korkean veroasteen ja liian tiukkojen vastuullisuusvaatimusten arvioitiin vähentävän peliyhtiöiden halukkuutta hakea toimilupaa ja vaikuttavan siten järjestelmän kanavointikykyyn.

Toimilupajärjestelmän yhteydessä norjalaiset toimijat käyttivät kanavointikäsitettä runsaasti myös *kanavointiasteen* merkityksessä. Tämä muodosti uuden pääluokan, jota Suomessa ei muodostunut. Kanavointiaste viittaa sääntelyn piiriin kuuluviin peleihin hävityn rahan osuuteen kaikesta verkkorahapeleihin hävitystä rahasta. Kanavointiastetta käytetään kuvaamaan järjestelmän kykyä ohjata rahapelaamista säänneltyyn tarjontaan. Yksinoikeusyhtiöiden alhaista kanavointiastetta käytettiin argumenttina toimilupajärjestelmän puolesta: laskevan kanavointiasteen nähtiin johtavan tulojen menetyksiin ja aiheuttavan riskin urheilun ja kulttuurin rahoittamiselle tulevaisuudessa (Menon Economics 2018). Poliittikka-asiakirjoissa tai yksinoikeudella toimivien yksinoikeusyhtiöiden vuosiraporteissa kanavointia *kanavointiasteen* merkityksessä ei juuri käytetty ja käsitteen käyttö painottui ulkomaisten peliyhtiöiden kanavointipuheessa.

Kanavointi *sisäisen kanavoinnin* merkityksessä mainittiin ainoastaan kerran (Lotteri- og stiftelsestilsynet (2021).

Ruotsi

Ruotsissa on ollut verkkorahapelien osalta toimilupajärjestelmä vuoden 2019 alusta. Järjestelmässä peliyhtiöt hakevat lupaa toimia Ruotsin verkkorahapelimarkkinoilla. Koko rahapelimarkkina on jaettu kolmeen osaan, joista osa säilyi edelleen yksinoikeutena, kuten fyysiset kasinot ja rahapeliautomaatit. Ruotsissa katsottiin, että sääntelemättömien peliyhtyritysten osuus verkkorahapelimarkkinasta oli kasvanut liian suureksi, sillä yksinoikeusjärjestelmän osuus verkkorahapelaamisesta oli vuonna 2018 noin 47 prosenttia (Statskontoret 2019).

Rahapelijärjestelmän muutoksen vuoksi Ruotsissa käsiteltiin kanavointia runsaasti politiikan

toimijoiden asiakirjoissa. Lisäksi rahapeliyhtiöt ovat tilanneet omia kanavointia käsitelleitä selvityksiään (taulukko 1). Ruotsissa kanavointikeskustelu ja käsitteen eri merkitykset erosivat Suomen vastaavista melko paljon.

Ruotsissa kanavointia käytettiin samassa *ulkoi-sen kanavoinnin* merkityksessä kuin Suomessa:

Verkkopelaamisen kohdistuva kysyntä on kanavoitava turvalliseen ja valvottuun tarjontaan tavalla, joka ei lisää pelaamista (SOU 2017:30, 41).

Järjestelmän uudistamisella tavoiteltiin pelaamisen ohjaamista toimiluvan saaneille peliyrityksille. Lisäksi osa kanavointipuhetta oli myös pelien kanavointi eli se, että toimiluvan saaneet yritykset tarjoaisivat lähes kaikki Ruotsissa myytävät pelit. Pyrittiin myös siihen, että peliyritykset siirtyisivät uuden sääntelyn alaisiksi (SOU 2017:30). Kanavointi -käsite määriteltiin järjestelmän uudistamista valmistelleessa mietinnössä säänneltyjen verkkorahapelimarkkinoiden osuuden lisäämiseksi.

Kanavointi: Tällä hetkellä monet rahapeliyhtiöt/arpajaisjärjestäjät toimivat Ruotsin rahapelimarkkinoilla ilman lupaa. Nykyisten säännösten mukaan nämä yritykset eivät voi saada toimilupaa Ruotsissa. Ruotsin lainsäädännön alaisen verkkorahapelimarkkinaosuuden kasvattamista kutsutaan kanavoinniksi. (SOU 2017:30, 164.)

Pelien ja yritysten kanavointi on Suomesta ja Norjasta poikkeava merkitys kanavoinnille. Ruotsissa se nähtiin edellytyksenä sille, että myös pelaajat ohjautuvat valvottuun ja säänneltyyn tarjontaan. Järjestelmän uudistamisen yhteydessä kanavointi nähtiin keinona saavuttaa lain muut tavoitteet, ei lain päämääränä (SOU 2017:30).

Myös Ruotsissa toimijat keskustelivat kanavoinnista *kanavointikykyisen rahapelijärjestelmän* merkityksessä. Tässä pääluokassa kanavointikäsitteen käyttö kytkeytyi eri toimijoiden keskusteluun siitä, millainen toimilupajärjestelmän tulisi olla, jotta se houkuttelisi peliyhtiöt hakemaan toimilupaa ja saavuttaisi siten tavoitellun kanavoinnin tason.

Järjestelmää uudistettaessa arvioitiin, että onnistunut kanavointi saavutetaan yhdistämällä houkuttelevat toimiluvat, kohtuullinen verotaso sekä mahdollisimman tehokkaat sanktiot ja keinot sääntelemättömien peliyhtiöiden poissulkemiseksi markkinoilta. Lisäksi arvioitiin, että kaikkien lupaehtojen täyttävien peliyhtiöiden tulee saada toimilupa. Toimilupien määrän rajoittamisen arvioitiin olevan tuhoisaa kanavointitavoitteelle. (SOU 2017:30.) Myös rahapeliyhtiöiden tilaamisra-

porteissa (Copenhagen Economics 2016; 2020) käsiteltiin rahapelijärjestelmän kanavointikykyyn vaikuttavia tekijöitä melko samalla tavalla kuin politiikka-asiakirjoissa.

Suomesta poiketen, mutta Norjan tapaan, ruotsalaisten toimijoiden kanavointikeskustelusta erottui pääluokka *kanavointiaste*. Copenhagen Economics (2020) painotti kanavointiasteen olevan ehkä tärkein yksittäinen tekijä arvioitaessa peliuudistuksen onnistumista. Myös Statskontoret (2018; 2021) piti järjestelmä uudistusta arvioineissa raporteissaan kanavointiastetta tärkeänä kanavointia kuvaavana tunnuslukuna. Copenhagen Economics (2020) arvosteli Statskontoretin kanavointiasteen mittaamista siitä, ettei kanavointiastetta mitattu erikseen eri peleille ja että luvattomien markkinoiden koko oli arvioitu liian pieneksi. Tämän epäiltiin vääristävän virallisia arvioita. Poliitiikka-asiakirjoissa kanavointiasteesta keskusteltiin vain vähän.

Ruotsissa *edistävän kanavoinnin* pääluokka ei korostunut yhtä merkittävästi kuin Suomessa ja Norjassa, mutta politiikka-asiakirjoissa merkitys mainittiin. EU-oikeuden katsottiin sallivan uusien tuotteiden kehittämisen, uusien tekniikoiden käyttämisen ja pelien markkinoinnin kanavointitarkoituksessa (SOU 2017:30). Houkuttelevien pelien katsottiin kanavoivan sekä pelaajia että peliyhtiöitä uuteen toimilupajärjestelmään:

Keskeinen menestystekijä kanavoinnissa on peliyhtiöiden näkökulmasta se, että niillä on lupa tarjota haluamansa tuotevalikoima, mikä yleensä tarkoittaa, että tarjolla on useita erilaisia pelimuotoja (SOU 2017:30, 258).

Myös markkinointia perusteltiin peliyhtiöiden kilpailukyvyyn ja kanavoinnin näkökulmasta (SOU 2017:30). Peliyritysten ja valtionkonttorin asiakirjoissa kanavointia edistävän kanavoinnin merkityksessä ei juuri käsitelty.

Ruotsissa eräs rahapelijärjestelmän uudistuksen lähtökohdista oli verkkopelien kysynnän kanavointi turvalliseen ja hallittuun tarjontaan ilman pelaamisen lisääntymistä. Pääluokassa *kysyntää lisäävä kanavointi* arvioitiin, oliko tällainen mahdollista:

Kanavoinnilla ei ole tarkoitus lisätä pelaamista, mutta on mahdollista, että näin tapahtuu. Usein kanavointi kasvattaa markkinoita, mutta tällöin kyse on säänneltyistä markkinoista, eikä pelaamisen siis välttämättä tarvitse lisääntyä. (SOU 2017:30, 314.)

Toimilupajärjestelmää valmisteltaessa epäiltiin, että muutos saattaisi johtaa lisääntyneeseen pelaamiseen tai ongelmapelaamiseen. Pelaamisen lisääntymistä ei pidetty välttämättä huonona asiana, sillä uudistuksessa verkkopelaaminen kanavoitettiin turvallisempaan tarjontaan. Rahapelihaittojen kannalta verkkorahapeleihin liitettiin riskejä, kuten nimettömyys tai päihtyneenä pelaaminen. Mietinnössä kanavoinnin myönnettiin olevan toimilupajärjestelmässä hyötyjen ja haittojen välillä tasapainottelua. (SOU 2017:30.)

Myös Ruotsissa kanavointikeskustelua käytiin jonkin verran rajoittavan kanavoinnin näkökulmasta (SOU 2020:77; Statskontoret 2021). Uudistuksen jälkeen ilmaistiin tarve lisätoimenpiteille toimiluvattomien poissulkemiseksi pelimarkkinoilta:

Vaikka Valtiokonttori toteaa, että kanavointi eli lisensijärjestelmässä tapahtuvan ruotsalaisten rahapelaamisen osuus on kasvanut uudelleenjärjestelyn jälkeen, se kuitenkin arvioi, että ilman lupaa toimivien peliyhtiöiden sulkemiseksi Ruotsin rahapelimarkkinoilta on tehtävä enemmän (SOU 2020:77, 59).

Ehdotettiin, että otetaan käyttöön varoitusviesti siirryttäessä sääntelemättömille pelisivustoille sekä erityinen ohjelmistolisenssi. Ohjelmistolisenssin saadakseen peliohjelmiston kehittäjien tulee tehdä yhteistyötä vain toimiluvan omaavien rahapeliyhtiöiden kanssa. Tämän arveltiin myötävaikuttavan kanavoinnin tasoon siksi, että sääntelemättömien rahapeliyritysten toiminta vaikeutuisi. (SOU 2020:77.)

Ruotsalaisten politiikan toimijoiden kanavointipuheesta muodostui myös toinen uusi pääluokka, *kanavointitarve*.² Uudistuksessa tietyt pelimuodot, kuten arpajaiset, kasinot ja rahapeliautomaatit, jätettiin kilpaillun markkinan ulkopuolelle. Tätä perusteltiin sillä, ettei näissä peleissä ollut suoraa ulkomaisten peliyhtiöiden kilpailua ja siten kanavointitarvetta (SOU 2020:77).

Tanska

Tanskassa toimilupajärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2012. Arvontapelit, kuten lotto, jäivät toimilupajärjestelmän ulkopuolelle (Spillemyndigheden 2021). Vuonna 2018 muun muassa bingopelit sisällytettiin toimilupajärjestelmään.

² Myös suomalaisissa politiikka-asiakirjoissa oli yksittäisiä mainintoja kanavointitarpeesta, mutta niistä ei muodostunut omaa pääluokkaa.

Tanskassa kanavointikeskustelu on ollut vähäisintä. Tanskalaisissa lakiehdotuksissa kanavointimainintoja oli muutamia. Rahapeliyhtiöiden asiakirjoja löytyi yksi (H2 Gambling Capital 2020). Myös valvontaviranomaisen asiakirjoissa kanavointimainintoja oli vähän. Tanskalaisista asiakirjoista löydettiin samat pääluokat kuin Suomesta, lukuun ottamatta kanavointia sisäisen kanavoinnin merkityksessä. Tanskassa käytettiin myös merkitystä kanavointiaste.

Kanavointi *ulkoisen kanavoinnin* merkityksessä mainittiin politiikka-asiakirjoissa sekä H2 Gambling Capitalin raportissa (2020). Tanskan rahapelijärjestelmän uudistuksen tarkoituksena oli, että tanskalaisten pelit kanavoitettiin säänneltyyn ja hallittuun järjestelmään, jolloin pelien kielteisiä sosiaalisia seurauksia yhteiskunnassa estettäisiin. Muutosta perusteltiin muuttuneella toimintaympäristöllä, jossa teknologisen kehityksen vuoksi kuluttajat kykenivät vertailemaan ja pelaamaan eri maiden pelitarjontaa. (Lovforslag nr. 202, 2010.) Tämän katsottiin johtavan siihen, ettei pelejä voitu säännellä ja valvoa kuten aiemmin:

Tämän lakiehdotuksen tarkoitus on panna täytäntöön hallituksen päätös Tanskan rahapelimarkkinoiden osittaisesta vapauttamisesta ja nykyaikaistamisesta, mikä tarkoittaa, että pelaajilla on vapaus valita useiden peliyritysten välillä, että uusien pelipalvelujen tarjoajien välinen kilpailu luo parempia tuotteita pelaajille, että tanskalaisten pelit kanavoidaan säänneltyyn ja hallittuun kehykseen, että pelaajien suojeluun kiinnitetään entistä enemmän huomiota (...) (Lovforslag nr. 202, 2010, 9).

Edistävän kanavoinnin pääluokkaan kuuluvaa keskustelua houkuttelevan tuotevalikoiman merkityksestä pelaajien kanavoimiselle oli vain järjestelmää uudistaneen lakiehdotuksen yhteydessä. Muuttuneen toimintaympäristön ja verkkorahapelaamisen myötä tanskalaisten pelaajien kerrottiin tottuneen laajaan pelivalikoimaan. Tanskalaisen pelimallin ja tarjonnan ei enää uskottu vetoavan pelaajiin ja pelaajien kanavoimiseksi sääntelyä oli uudistettava. (Lovforslag nr. 202, 2010.)

Kanavointikykyiseen rahapelijärjestelmään liittyvää kanavointipuhetta oli vain H2 Gambling Capitalin raportissa (2020), jossa arvioitiin Tanskan verkkorahapelien sääntelyyn ehdotettujen muutosten, kuten veroasteen nostamisen, vaikutuksia verotuloihin sekä pelaajien kanavoitumiseen:

Sen sijaan veroprosentin korottaminen 22 prosenttiin johtaisi todennäköisesti verotulojen kasvuun, vaikuttamatta kuitenkaan kanavointiin säännellyille yhtiöille ja tarjoaisi siten ”optimaalisen” verokannan sekä kuluttajansuojelun että verotulojen kannalta.

Veroasteen nostamisen ennustettiin johtavan peliyhtiöiden tuottojen vähenemiseen, jolloin peliyritykset eivät pysty tarjoamaan yhtä houkuttelevia bonuksia kuin aiemmin, ja tämän arveltiin vaikeuttavan pelaajien kanavointia (H2 Gambling Capital 2020).

Rajoittavan kanavoinnin pääluokkaa käsitteli vain H2 Gambling Capital (2020, 26):

Kyky estää asiakkaita käyttämästä offshore-palveluntarjoajia on toinen tärkeä tekijä toiminnan kanavoinnissa luvanvaraisille pelioperaattoreille.

Lisäksi H2 Gambling Capital totesi, että sääntelemättömien pelimarkkinoiden poistaminen niiden muodostumisen jälkeen on vaikeaa ja että houkutteleva toimilupajärjestelmä on estotoimenpiteitä tehokkaampi kanavointikeino.

Kanavointia *kanavointiasteen* merkityksessä käytettiin peliyhtiöiden ja valvontaviranomaisen asiakirjoissa. Valvontaviranomaisen Spillemyndighedenin (2020) mukaan kanavointiaste on osoitus säänneltyjen markkinoiden osuudesta, ja se oli vuonna 2020 Tanskassa Euroopan korkeimpia (95 %).

Johtopäätökset ja pohdinta

Suomalaisessa rahapelipoliittisessa keskustelussa kanavoinnilla on monia merkityksiä: 1) ulkoinen kanavointi eli sääntelyn ulkopuolelle suuntautuneen rahapelaamisen ohjaaminen takaisin säänneltyyn, 2) edistävä kanavointi eli säännellyn rahapelitarjonnan houkuttelevuuden lisääminen, 3) kanavointikyky eli järjestelmän toiminta ja sääntely on järjestetty niin, että pelaaminen ohjautuu säänneltyyn tarjontaan, 4) rajoittava kanavointi eli sääntelyn ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen vaikeuttaminen sekä 5) sisäinen kanavointi eli pelaamisen ohjaaminen vähemmän haittoja aiheuttavaan pelaamiseen säännellyn pelitarjonnan puitteissa.

Näistä merkityksistä tavallisimpia olivat kanavointikykyinen järjestelmä sekä ulkoinen ja edistävä kanavointi. Eri aikoina on selkeästi painotettu kanavoinnin erilaisia merkityksiä. Kun vuoden 2010 hallituksen esityksessä ulkoinen kanavointi painottui, niin vuosina 2016 ja 2021 edistävän kanavoinnin mukaista puhetta oli enemmän. Vuonna 2021 kanavointikykyistä yksinoikeusjärjestelmää koskeva puhe korostui. Myös Veikkauksen vuosiraporteissa kanavointikyky mainittiin tois-

tuvasti. Rajoittava kanavointi mainittiin vuosien 2019 ja 2021 politiikka-asiakirjoissa, mutta ei muiden toimijoiden asiakirjoissa.

Verrattaessa Suomea Norjan, Ruotsin ja Tanskan vastaavaan puheeseen havaittiin selkeitä yhtäläisyyksiä mutta myös merkittäviä eroja (taulukko 2). Yhteistä maiden kanavointipuheelle oli, että ulkoinen kanavointi ja edistävä kanavointi korostuvat. Ruotsissa ulkoisella kanavoinnilla viitattiin pelaajien ohjaamisen lisäksi myös peliyhtiöiden ohjaamiseen sääntelyn piiriin. Tämä näyttäisi siten ainakin toimilupajärjestelmässä olevan pelikysynnän ohjaamisen lisäksi toinen taso, jolla kanavoinnista puhutaan ja jota tavoitellaan. Ruotsissa edistävä kanavointi mainittiin lähes yksinomaan politiikka-asiakirjoissa. Edistävää kanavointia koskeva puhe oli kaikissa maissa tyypillistä politiikan toimijoiden, viranomaisten ja kansallisten rahapeliyhtiöiden asiakirjoissa, mutta harvinaista kansainvälisen rahapeliteollisuuden asiakirjoissa. Rajoittavasta kanavoinnista puhuttiin kaikissa maissa melko harvoin, ja muista maista poiketen Suomessa rajoitusten tarvetta perusteltiin rahapelihaittojen vähentämisellä. Kanavointitarve ja kysyntää lisäävä kanavointi mainittiin puolestaan vain Ruotsissa. Ruotsissa keskustelu kanavoinnista oli kaikkein monipuolisinta.

Kanavoinnin eräät merkityssisällöt näyttävät liittyvän rahapelijärjestelmään. Kanavointikyky mainitaan Pohjoismaissa ennen kaikkea kansainvälisten rahapeliyhtiöiden tilaamissa raporteissa ja keskustelussa, jotka liittyvät toimilupajärjestelmään. Norjassa lisäksi politiikka-asiakirjoissa on mainintoja kanavointikykyistä. Kanavointiastetta koskevaa puhetta oli kaikissa muissa maissa paitsi Suomessa. Norjassa kanavointiastetta käytettiin erityisesti kansainvälisten peliyhtiöiden tilaamissa raporteissa. Ruotsissa useat toimijat puhuivat kanavointiasteesta, Tanskassa vain valvontaviranomainen. Kanavointiaste oli kaikkialla vahvasti osa rahapelitoiminnan tarkastelua ja arviointia talouden näkökulmasta. Se liittyi myös kiinteästi keskusteluun toimilupajärjestelmästä.

Tutkimuskirjallisuudessa esitettyä epäilyä siitä, että edistävä kanavointi johtaisi pelien haitallisuuden kasvuun ja näin pelihaittojen lisääntymiseen, sivuttiin vain Ruotsissa. Tämä on yllättävää ja viittaa myös siihen, että kanavointipuhe liittyy usein rahapelitoiminnan tarkasteluun taloudellisesta näkökulmasta. Sisäinen kanavointi on suomalaiselle keskustelulle tyypillinen piirre. Virallinen perustelu sääntelemättömiin peleihin suuntautuvan pe-

Taulukko 2. Kanavointipuheen pääluokat, niiden käyttö ja pääluokkaa puheessaan tyypillisesti käyttäneet toimijat eri Pohjoismaissa.

	Suomi	Norja	Ruotsi	Tanska
Ulkoisen kanavointi	toisinaan mainittu politiikan toimijat	usein mainittu politiikan toimijat	usein mainittu politiikan toimijat	toisinaan mainittu politiikan toimijat peliyhtiöt
Edistävä kanavointi	usein mainittu politiikan toimijat peliyhtiö viranomainen	usein mainittu politiikan toimijat peliyhtiöt viranomainen	toisinaan mainittu politiikan toimijat	harvoin mainittu politiikan toimijat
Kanavointikyky	usein mainittu politiikan toimijat peliyhtiö	usein mainittu politiikan toimijat kv. peliyhtiöt	usein mainittu politiikan toimijat peliyhtiöt	toisinaan mainittu peliyhtiöt
Sisäinen kanavointi	harvoin mainittu politiikan toimijat viranomainen	harvoin mainittu viranomainen	ei	ei
Kanavointiaste	ei	toisinaan mainittu kv. peliyhtiöt	usein mainittu viranomainen peliyhtiöt	toisinaan mainittu viranomainen peliyhtiöt
Kanavointitarve	ei	ei	toisinaan mainittu politiikan toimijat	ei
Kysyntää lisäävä kanavointi	ei	ei	harvoin mainittu politiikan toimijat	ei

Usein mainittu = toistuu useita kertoja eri asiakirjoissa; toisinaan mainittu = toistuvia mainintoja; harvoin mainittu = vain yksittäisiä mainintoja.

laamisen hillitsemiselle maksuetoilla on Suomessa muista tutkituista maista poiketen haittojen vähentäminen ja ehkäisy. Vuonna 2016 rahapelilyhteisöjen yhdistämistä perusteltiin samoin, vaikka tavoitteena oli pikemminkin tuottojen turvaaminen (Selin ym. 2019). Näyttää mahdolliselta, että Suomessa perustellaan haittojen ehkäisyllä ja vähentämisellä pyrkimyksiä, joiden tavoitteena on turvata järjestelmän tuotot.

Eri toimijat painottavat selvästi eri kanavoinnin merkityksiä. Rahapeliyhtiöiden kielenkäytössä korostuu taloudellinen näkökulma rahapelihaittojen sijasta. Esimerkiksi kanavointiaste on terminä näennäisen neutraali osoitin, joka kuvaa säännellyn pelaamisen osuutta kaikesta verkkorahapelaamisesta. Se näyttää olevan toimilupajärjestelmille ja rahapeliteollisuudelle tyypillinen tapa puhua kanavoinnista (ks. Borch 2021). Kanavointiaste kuitenkin sulkee ulkopuolelleen muita mittareita ja näkökulmia, joita voisi käyttää rahapeli-toiminnan vaikutusten arviointiin. Esimerkki kanavointiasteelle vaihtoehtoisesta tai sitä täydentävästä mittarista on säännellyn pelitarjonnan ulkopuolelle pelaavien osuus väestöstä. Tällöin sääntelemättömiin peleihin virtaavan rahan määrä ei ole ensisijainen huolen aihe, vaan huoli siitä, kuinka

suuri osa väestöstä pelaa pelejä, joita ei säännellä ja joihin liittyy suurempi riski haitoista.

Rahapelipolitiikassa käytetyssä kanavointipuheessa on samankaltaisia piirteitä kuin suomalaisessa alkoholipoliittisessa keskustelussa. Erityisesti ulkoista kanavointia muistuttava puhe on tuttua alkoholijuomien tarjonnan säätelyä koskevasta keskustelusta Suomessa. Vuoden 2018 alkoholilain uudistuksen yhteydessä alkoholijuomateollisuus ja vähittäiskauppa argumentoivat vahvempien alkoholijuomien myynnin vapauttamiseksi vähittäiskauppaan: tällä voitiin heidän mukaansa vähentää Suomelle haitallista alkoholijuomien matkustajatuontia (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 16, 22). Sisäisen kanavoinnin idea taas oli kantavana periaatteena Suomessa 1960-luvulla alkoholipoliittisessa keskustelussa vallinneessa ”mieto linja” -ajattelussa, joka huipentui vuoden 1969 alkoholilain uudistuksen yhteydessä muun muassa keskioluen myynnin sallimiseen vähittäiskaupoissa (Häikiö 2007, 159–199). ”Miedon linjan” tavoitteena oli siirtää kysyntää väkevästä alkoholijuomista vähemmän haitalliseksi miellettyihin alkoholijuomiin (Kuusi 2004, 75).

Laadullisen tutkimuksemme tuloksia ei voi yleis- tää koskemaan kaikkea kanavointia koskevaa kes-

kustelua. Aineiston rajaamiseen liittyvät ratkaisut ovat voineet vaikuttaa tuloksiin. Keskeisin tällainen ratkaisu oli se, että otimme mukaan vain asiakirjojen tekstinkohdat, joissa käytettiin kanavointisanaa. Tarkastelun ulkopuolelle jäivät sellaiset tekstinkohdat, joissa ilmaistiin jokin kanavointiin selkeästi kuuluva idea käyttämättä kanavointisanaa. Aineistomme on painottunut hieman eri tavoin eri maissa. Norjasta aineistoon sisällytettiin asiakirjoja liittyen siellä aktiivisesti käytyyn rahapelipoliittiseen keskusteluun toimilupajärjestelmään siirtymisestä. Tiedostaen nämä rajoitteet olemme pyrki-neet aineiston analyseissa varomaan ylitulkintaa.

Kanavointia koskevassa rahapelipoliittisessa keskustelussa kanavointi voi saada hyvin erilaisia merkityksiä eri toimijoilla ja eri konteksteissa. Tämän vuoksi esimerkiksi kanavoinnin lisääminen rahapelipoliitiikan viralliseksi tavoitteeksi saattaisi lisätä epäselvyyttä rahapelipoliitiikan tavoitteista ja vähentää entisestään haittanäkökulman merkitystä rahapelipoliitikassa. Kanavointia koskevaa rahapelipoliittista puhetta ei tule myöskään pitää vain neutraalina asioiden kuvaamisena, vaan sillä pyritään todennäköisesti myös aktiivisesti vaikuttamaan rahapelipoliitiikan sisältöön.

Saapunut 28.9.2021
Hyväksytty 15.2.2022

KIRJALLISUUS

- Arpajaislaki (1047/2001).
- Borch, Anita (2021) Channelling gambling: The case of Norway. Teoksessa Nikkinen, Janne & Marionneau, Virve & Egerer, Michael (eds.): The global gambling industry: Structures, tactics, and networks of impact. London: Springer.
- Cassidy, Rebecca (2020) Vicious games. Capitalism and gambling. London: Pluto Press.
- Copenhagen Economics (2016) Licenssystem för onlinespel. Vilken skattesats ger såväl hög kanalisering som goda skatteintäkter? Tukholma: Copenhagen Economics. https://www.bos.nu/wp-content/uploads/2018/08/Rapport_BOS_Final.pdf (luettu 30.8.2021).
- Copenhagen Economics (2020) Kanaliseringen på den svenska marknaden för onlinespel. Tukholma: Branschföreningen för Onlinespel (BOS). https://www.bos.nu/wp-content/uploads/2020/05/Final_sv_BOS_27april_v2.pdf (luettu 30.8.2021).
- Egerer, Michael & Marionneau, Virve & Nikkinen, Janne (eds.) (2018) Gambling policies in European Welfare States. London: Palgrave.
- Elo, Satu & Kyngäs, Helvi: The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing* 62 (2008): 1, 107–115.
- Engelbø, Jonny & Torshheim, Torbjørn & Pallesen, Ståle (2021) Regulatory measures' effect on gambling participation: Experiences from Norway. *Frontiers in Psychiatry* 12: 1031.
- French, Martin & Tardif, Dani & Kairouz, Sylvia & Savard, Annie-Claude (2021) A Governmentality of online gambling: Quebec's contested Internet gambling website blocking provisions. *Canadian Journal of Law and Society* 1–22.
- Gainsbury, Sally & Wood, Richard (2011) Internet gambling policy in critical comparative perspective: The effectiveness of existing regulatory frameworks. *International Gambling Studies* 11 3, 309–323.
- HE 207/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 132/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- Häikiö, Martti: Alkon historia (2007) Valtion alkoholiliike kieltolain kumoamisesta Euroopan unionin kilpailupoliittikkaan 1932–2006. Helsinki: Otava.
- Hörnle, Julia & Littler, Alain & Tyson, Gareth & Padumadasa, Eranjan & Schmidt-Kessen, Maria José & Ibosiola, Damilola Isaac (2018) Evaluation of regulatory tools for enforcing online gambling rules and channelling demand towards controlled offers. Brussels: European Commission.
- H2 Gambling Capital (2020) Denmark Online Gambling Market. Impact Analysis. Independent Report. Danish Online Gambling Association. <https://www.egba.eu/uploads/2020/06/Tax-analysis-Denmark.pdf> (luettu 30.8.2021)
- Kairouz, Sylvia & Fiedler, Ingo & Monson, Eva & Arsenault, Nicole (2018) Exploring the effects of introducing a state monopoly operator to an unregulated online gambling market. *Journal of Gambling Issues* 37, 136–148.
- Kingma, Sytze (2008) The liberalization and (re)regulation of Dutch gambling markets: National consequences of the changing European context. *Regulation & Governance* 2 (4), 445–458.
- Kulturdepartement (2016) Alt å vinne. Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk. Kulturdepartement. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1d7855fb977943b6b748f0694f697148/nn-no/pdfs/stm201620170012000dddpdfs.pdf> (luettu 27.8.2021)
- Kuusi, Hanna (2004) Viinistä vapautta. Alkoholii, hallinta ja identiteetti 1960-luvun Suomessa. Helsinki:

- ki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2018) Hvem kan ha lotteri og bingo? <https://lottstift.no/nb/lotteri-og-bingo/hvem-kan-ha-lotteri-og-bingo/> (luettu 14.9.2021)
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2020a) Pengespill på nett. <https://lottstift.no/nb/pengespill/pengespill-pa-nett/> (luettu 14.9.2021)
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2020b) Årsrapport 2019. Oslo: Lotteri- og stiftelsestilsynet. https://lottstift.no/content/uploads/2020/03/Arssrapport_2019_web.pdf (luettu 30.8.2021)
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2021) Årsrapport 2020. Oslo: Lotteri- og stiftelsestilsynet. https://lottstift.no/content/uploads/2021/04/Arssrapport_2020_web.pdf (luettu 30.8.2021)
- Lovejoy, Katherine (2014) A busted flush. Regulation of online gambling in the European Union. *Fordham International Law Journal* 37 (5), 1525–1574.
- Lovforslag nr. 202 (Folketinget 2009–2010) (2010) Forslag til Lov om spil. https://www.ft.dk/ripdf/samling/20091/lovforslag/l202/20091_l202_som_fremset.pdf
- Lovforslag nr. 196 (Folketinget 2016–2017) (2017) Forslag til Lov om ændring af lov om spil, lov om afgifter af spil og lov om Danske Spil. <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201612L00196>
- Marionneau, Virve (2015) Justifications of national gambling policies in France and Finland. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs* 32 (3), 295–309.
- Menon Economics (2018) Samfunnsøkonomisk analyse av lisensordning for pengespill. Menon-Publikasjon Nr. 68/2018. Oslo: Menon Economics. <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2018-68-Samfunns%C3%B8konomisk-analyse-av-lisensordning-for-pengespill-1.pdf> (Luettu 30.8.2021)
- Norsk Rikstoto (2020) Med puls for hest og spill. Årsrapport Norsk Rikstoto 2019. Oslo: Norsk Rikstoto. https://www.rikstoto.no/globalassets/dokumenter/diverse/rikstoto_arsrapport_2019_skjerm.pdf (Luettu 30.8.2021)
- Norsk Rikstoto (2021) Med puls for hest og spill. Årsrapport Norsk Rikstoto 2020. Oslo: Norsk Rikstoto. https://www.rikstoto.no/globalassets/dokumenter/diverse/rikstoto_arsrapport_2020_low.pdf (Luettu 30.8.2021)
- Norsk Tipping (2020) Norsk Tipping Drømmer og ansvar. Norsk Tippings års- og samfunnsrapport 2019. Oslo: Norsk Tipping. https://2019.norsk-tipping.no/wp-content/uploads/sites/2/2020/04/Norsk-Tipping_rapport_2019_formell.pdf (Luettu 30.8.2021)
- Norsk Tipping (2021) Et krevende samfunnsoppdrag. Norsk Tippings års- og samfunnsrapport 2020. Oslo: Norsk Tipping. <https://2020.norsk-tipping.no/arsberetning-2020/> (Luettu 30.8.2021)
- Planzer, Simon (2010) The ECJ on gambling addiction: Absence of an evidence-oriented approach. *European Journal of Risk Regulation* 1 (3), 289–295.
- Poliisihallitus (2015) Rahapelien markkinointia koskevat Poliisihallituksen linjaukset. POL-2015-7474. Helsinki: Poliisihallitus. <https://poliisi.fi/rahapelien-markkinointi> (Luettu 4.1.2022).
- Prop. 220 (2020–2021) (2021) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Lov om pengespill (pengespilloven). Det kongelige kulturdepartement. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-220-l-20202021/id2861989/> (Luettu 4.1.2022)
- Rambøll (2015) Utredning av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill. Oslo: Rambøll. Oslo: Rambøll. https://www.regjeringen.no/contentassets/ba4e735203e748d5bb1c48d3d4ba1de5/rapport_rmc-utredning_av_ekonomiske_konsekvenser_av_en_mulig_lisensordning_for_pengespill.pdf (Luettu 30.8.2021)
- Selin, Jani (2016) From self-regulation to regulation: An analysis of gambling policy reform in Finland. *Addiction Research & Theory* 24 (3), 199–208.
- Selin, Jani (2019) National gambling policies and the containment of the EU's politico-legal influence. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs* 36 (2), 77–90.
- Selin, Jani & Hellman, Matilda & Lerkkanen, Tuulia (2019) Monopolin vahvistaminen kilpailun nimissä. *Yhteiskuntapolitiikka* 84 (2), 206–213.
- Sisäministeriö (2019) Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys. Helsinki: Sisäministeriö. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-266-1>
- Sisäministeriö (2021) Hallituksen esitys eduskunnalle arpaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Luonnos 7.1.2021. <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=SM051:00/2019> (luettu 4.1.2022)
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2017) Alkoholilain kokonaisuudistus. Yhteenveto esitysluonnosta koskevasta lausunnoista. Lausuntoyhteenveto STM075:00/2011.
- SOU 2017:30 (2017) En omreglerad spelmarknad. Del 1. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/03/sou-201730/> (Luettu 4.1.2022)
- SOU 2020:77 (2020) Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/12/sou-202077/> (Luettu 4.1.2022)
- Spillemyndigheden (2020) Rapport om ulovligt spil. Spillemyndigheden. <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2021-04/%C3%85rsrapport%202020%20SPM.pdf> (Luettu 30.8.2021)
- Spillemyndigheden (2021) Spillemyndigheden. <https://www.spillemyndigheden.dk/en> (Luettu 13.8.2021).
- Statskontoret (2018) Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 1. Tukholma: Statskontoret. <https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2018/201822.pdf> (Luettu 30.8.2021)
- Statskontoret (2021) Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 4. Tukholma: Statskontoret. <https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2021/2021-5-webb.pdf> (Luettu 30.8.2021)
- Valtioneuvosto (2020) Pöytäkirjamerkinnät. Hallituk-

sen neuvottelu vuoden 2021 talousarvioesityksessä 14.–15.9. <https://valtioneuvosto.fi/document-s/10616/37498572/P%C3%B6yt%C3%A4kirjamerkinn%C3%A4t+budjettiriihi+160920.pdf> (luettu 4.1.2022).

Veikkaus (2020) Vuosi- ja vastuullisuusraportti 2019. Helsinki: Veikkaus.
Veikkaus (2021) Vuosi- ja vastuullisuusraportti 2020. Helsinki: Veikkaus.

ENGLISH SUMMARY

Magdaleena Selkee & Jani Selin & Susanna Raisamo & Tomi Lintonen: Channelling gambling. The use of the concept and its different meanings in the Nordic countries (Rahapelaamisen kanavointi. Käsitteen käyttö ja merkitykset eri Pohjoismaissa)

The channelling of gambling generally refers to the various policy measures taken by public authorities to steer online gambling demand away from unregulated operators towards games offered by regulated operators. Channelling is justified by the fact that the regulated and diversified supply of online gambling makes sense in terms of consumer protection. However, it has been suggested that increasing the regulated supply of online gambling could also increase gambling harm. The discourse on channelling was examined in documents from Finland, Norway, Sweden and Denmark. Based on content analysis of the Finnish material, we created a classification framework describing the different meanings of channelling. This framework was then applied to examine the material from the other Nordic countries.

The results show that in Finnish gambling policy debate, the key meanings of channelling were: external

channelling, promotional channelling, channelling capacity of the regulatory framework, restrictive channelling and internal channelling. The most common among these meanings were channelling capacity as well as external and promotional channelling. Outside Finland, channelling was also discussed in the following senses: degree of channelling, need for channelling and demand-increasing channelling. A common feature to the channelling discourse in all countries is that external channelling and promotional channelling are mentioned repeatedly and in the texts of several actors. The country differences in discourse seem to be related to the prevailing gambling system and the debate surrounding that system. In the gambling policy debate, channelling takes on very different meanings for different actors and in different contexts. Therefore, gambling policy discourse on channelling should not only be seen as a neutral description of the world, but it is also likely to be an active political action aimed at influencing the content of gambling policy.

Keywords: gambling policy, gambling, gambling harm, channelling.

KIRJOITTAJAT

Selkee, Magdaleena, TtM, tutkija, Alkoholitutkimussäätiö
([magdaleena.selkee\[at\]alkoholitutkimussaatio.fi](mailto:magdaleena.selkee@alkoholitutkimussaatio.fi))

Selin, Jani, YTT, erikoistutkija, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ([jani.selin\[at\]thl.fi](mailto:jani.selin@thl.fi))

Raisamo, Susanna, dos., TtT, tutkimuspäällikkö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
([susanna.raisamo\[at\]thl.fi](mailto:susanna.raisamo@thl.fi))

Lintonen, Tomi, dos., FT, tutkimusjohtaja, Alkoholitutkimussäätiö
([tomi.lintonen\[at\]alkoholitutkimussaatio.fi](mailto:tomi.lintonen@alkoholitutkimussaatio.fi))