

KKV:s rekommendationer för utveckling av penningsspelsregleringen

Slutsatser

- Finland övergår till ett licenssystem för onlinespel sommaren 2027. Reformen medför en risk för att skadeverkningarna ökar, om regleringen inte kompletteras med effektiva åtgärder för att förebygga skadeverkningar. För att öka åtgärdernas effektivitet bör man också ingripa kraftigare i spelande utanför systemet.
- KKV föreslår ett omfattande åtgärdspaket för att minska skadeverkningarna av penningsspel. Paketet omfattar striktare metoder för att ingripa i spelande utanför systemet, förlust- och insättningsgränser på systemnivå, förbud mot bonusspelpengar samt förbud mot marknadsföring av penningsspel i sociala medier.
- Dessutom innehåller åtgärdspaketet rekommendationer om att flytta penningsspel-automater till lokaler med ålderskontroll, om striktare reglering av penningsspelens funktioner och egenskaper samt om att trygga tillräcklig finansiering för förebyggande arbete och tillsyn.
- En omfattande konsekvensbedömning av effekterna av övergången till licenssystemet bör genomföras. Bedömningen bör basera sig på ett omfattande material på spelarnivå, där olika penningsspelsbolags databaser kombineras. I fortsättningen bör sådant material utnyttjas i större utsträckning än i dag också vid bedömningen av effekterna av penningsspelspolitiska åtgärder.

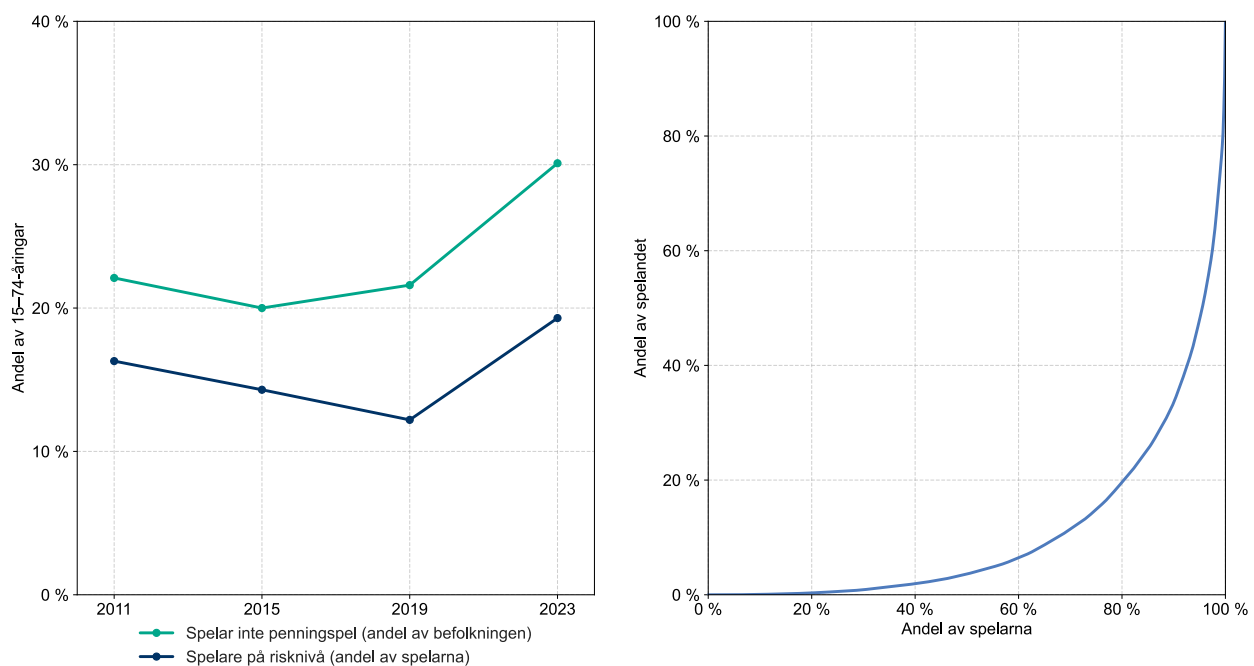
Innehåll

Slutsatser	1
1 Bakgrund	2
2 Kännetecken för en bra penningsspelspolitisk åtgärd	3
3 Åtgärdsrekommendationer	5
4 Konsekvensbedömning av politiska åtgärder i fortsättningen	12
Källförteckning	14

1 Bakgrund

Finlands penningsspelssystem står inför en betydande förändring. Finland övergår till ett partiellt licenssystem, där nätkasinon och sportvadslagning öppnas för konkurrens. Tidigare har endast det statsägda bolaget Veikkaus fått erbjuda penningsspel i Finland, men när konkurrensen öppnas sommaren 2027 kommer tiotals nya penningsspelbolag in på marknaden.¹

Ett centralt mål för den finländska penningsspelpolitiken är att förebygga och minska de skadeverkningar som penningsspel orsakar.² Målet att förebygga och minska skadeverkningarna av penningsspel har dock inte uppnåtts under de senaste åren. Även om finländarnas penningsspelande verkar ha minskat under de senaste åren, har andelen av befolkningen som spelar på en problematisk nivå enligt de senaste enkätundersökningarna ökat tydligt under de senaste åren. Andelen spelare som spelar på risknivå är nu högre än någonsin under 2010-talet (se figur 1, vänster), och andelen spelare som spelar problematiskt har mer än fördubblats från 2011 till 2023. Samtidigt har andelen personer i befolkningen som inte spelar penningsspel ökat.³ Även om penningsspelande är vanligt i Finland kommer största delen av de pengar som används för penningsspel från en mycket liten del av spelarna. Enligt TH:s enkätundersökning kommer hälften av det belopp som finländarna använder för penningsspel från endast några procent av spelarna (se figur 1, höger).



Figur 1. Andelen finländare i åldern 15–74 år som inte spelar penningsspel och andelen penningsspelare i åldern 15–74 år som spelar på risknivå (vänster) samt fördelningen av spelbeloppet mellan spelarna (höger).

Anmärkningar: Fördelningen av spelbeloppet har beräknats utifrån materialet i THL:s undersökning Finländarnas penningsspel 2023. I enkäten har respondenten kunnat uppge sitt spelande antingen

¹ Licenser har kunnat sökas sedan mars 2026. Hittills har ett trettiotal bolag ansökt om licens och omkring 50–60 nya varumärken väntas komma in på marknaden. Se MTV Uutiset (2026).
² Se t.ex. 1 § 2 mom. i lotterilagen (1047/2001) och Statsrådet (2022).
³ Grönroos m.fl. (2024).

per vecka, månad eller år. Vid beräkningen av andelarna har alla spelares spelande räknats om till årsnivå genom att multiplicera spelandet på veckonivå med 52 och spelandet på månadsnivå med 12. I spelarandelarna har endast personer som har spelat för ett eurobelopp som är större än noll inkluderats. I beräkningarna har ovägda värden använts.

Källa: Grönroos m.fl. (2024), materialet i undersökningen Finländarnas penningsspel 2023.

Det är osannolikt att den kommande övergången till licenssystemet i sig skulle lyckas minska skadeverkningarna av penningsspel. Detta indikeras till exempel av erfarenheterna från Danmark och Sverige.⁴ Reformen är tvärtom förenad med en betydande risk för att skadeverkningarna kommer att öka. Till följd av den nya regleringen skulle marknadsföringen av penningsspel vara friare än i dag, och spelaren skulle inte på samma sätt som i nuläget ha möjlighet att ställa konsumtionsgränser som gäller hela systemet.

Även i ett licenssystem kan skadeverkningarna av penningsspel minskas, om spelande utanför systemet kan förhindras effektivt och effektiva åtgärder för att förebygga skadeverkningar av penningsspel samtidigt genomförs. För att ökningen av skadeverkningarna av penningsspel ska kunna stoppas måste åtgärder som minskar skadeverkningarna införas snabbt. Nedan beskrivs KKV:s rekommendationer om vilka åtgärder som bör införas i Finland.

2 Kännetecknen för en bra penningsspelspolitisk åtgärd

Peningsspel orsakar många slags skadeverkningar för individer och samhället. För det första orsakar penningsspel ett starkt beroende hos många konsumenter. En spelare med penningsspelsberoende kan inte fullt ut kontrollera sitt spelande, vilket kan leda till överdrivet spelande. Spelandet orsakar dem betydande psykologiska, sociala eller ekonomiska skadeverkningar. Beroendet orsakar också skadeverkningar för deras närstående. Ur samhällets perspektiv syns problemen i samband med spelandet också som nedsatt arbetsförmåga och som en belastning på social- och hälsovårdstjänsterna.

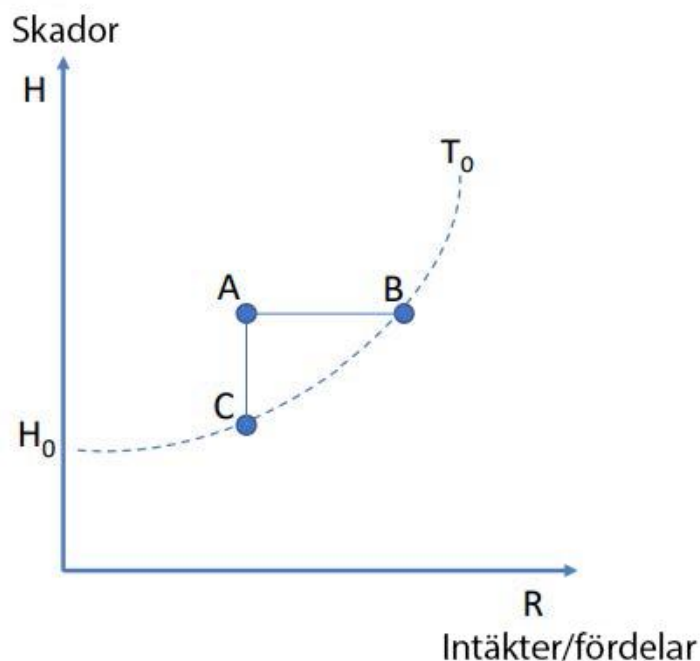
Peningsspel är emellertid också förenade med nyttor. Liksom inom annan näringsverksamhet producerar de företag som bedriver penningsspelsverksamhet nyttigheter för konsumenterna som konsumenterna är beredda att betala för. För många konsumenter fungerar spelandet som ofarlig underhållning, och penningsspel ger därmed också upphov till nyttor för samhället. Penningsspelsindustrin skapar också arbetstillfällen, och samhället får betydande skatteintäkter från penningsspelbolagen som kan användas för samhällselit viktiga ändamål.

I en ideal värld skulle regleringen av penningsspel utformas så att penningsspel inte längre orsakar några skadeverkningar alls, utan endast spelande som ger upphov till nyttor skulle återstå. I praktiken är detta dock inte möjligt. Åtgärder som minskar skadligt spelande leder i praktiken oundvikligen också till förlust av nyttor. Begränsningar av möjligheterna att spela kan hjälpa personer med penningsspelsberoende att sluta spela, men samtidigt kan de också hindra personer som får nöje av spelandet från att spela. Dessutom kan åtgärder som begränsar spelandet styra spelandet till utbudet hos bolag utanför systemet, varvid det finns en risk för att skadeverkningarna inte minskar, samtidigt som exempelvis staten får mindre skatteintäkter.

Handlingsutrymmet för penningsspelsregleringen kan åskådliggöras med den bifogade figuren (figur 2). De möjliga kombinationer av nyttor och skadeverkningar som kan uppnås genom reglering illustreras med kurvan T0. Kombinationer under kurvan är inte möjliga och de ovanför kurvan är möjliga. Kurvan illustrerar att det till exempel inte är möjligt att uppnå stora nyttor helt

⁴ Se t.ex. KKV (2024) och Karjalainen m.fl. (2024).

utan skadeverkningar. Även på den nivå där skadeverkningarna minimeras (H_0) uppstår en viss mängd skadeverkningar, eftersom exempelvis spelande utanför systemet inte helt kan förhindras. Punkt A kan i sin tur tänkas beskriva nuläget. Eftersom vi inte befinner oss på kurvan T_0 skulle det vara möjligt att öka nyttorna utan att skadeverkningarna ökar (punkt B) eller minska skadeverkningarna utan förlust av nyttor (punkt C). Åtgärder som för oss närmare kurvan T_0 kan därför i princip anses vara motiverade. Även åtgärder som förskjuter kurvan T_0 åt höger och nedåt är motiverade, eftersom det då är möjligt att exempelvis uppnå en lägre nivå av skadeverkningar än tidigare utan att nyttor går förlorade. Sådana åtgärder är till exempel åtgärder som förebygger spelande utanför systemet.



Figur 2. Avvägning mellan nyttor och skadeverkningar vid regleringen av penningsspel.

Källa: Pöyry och Maliranta (2021).

Vid regleringen av penningsspel måste man således balansera mellan nyttor och skadeverkningar. En bra penningsspelpolitisk åtgärd minskar skadeverkningarna så mycket som möjligt utan att en betydande mängd nyttor samtidigt går förlorad. Åtgärderna bör alltså riktas så exakt som möjligt mot spelande som orsakar skadeverkningar och ingripa så lite som möjligt i ofarligt underhållningsspelande. Även i detta avseende måste man dock komma ihåg att spelande som för närvarande är problemfritt på längre sikt kan utvecklas till ett beroende. Även begränsat underhållningsspelande är således förenat med risker och kan orsaka skadeverkningar av penningsspel.⁵

⁵ För en närmare information, se Pöyry och Maliranta (2021), s. 21–38, samt Maliranta (2021), s. 13–23.

3 Åtgärdsrekommendationer

3.1 Förebyggande av spelande utanför systemet

Rekommendation: I Finland bör betalnings- och nättrafikblockeringar införas för att minska spelandet utanför systemet.

Bakgrund: I samband med beredningen av reformen av penningsspelssystemet utredes möjligheten att bland annat förbjuda genomförandet av sådana betalningstransaktioner som hänför sig till tillhandahållande av penningsspel utan tillstånd samt införa en skyldighet att blockera åtkomsten till webbplatser som tillhör aktörer som tillhandahåller penningsspel utan tillstånd. Dessa åtgärder inkluderades dock inte i den nya penningsspelslagen. Orsaken till detta var i synnerhet landskapet Ålands särställning och självständiga lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller penningsspel. Vid den tidpunkten bedömdes det att bestämmelser om metoder för att blockera betalnings- och nättrafik i riksomfattande lagstiftning kunde stå i strid med självstyrelselagen för Åland, om en spelares betalnings- eller nättrafik på Åland skulle blockeras på grund av det tekniska genomförandet av rikstäckande blockeringar.⁶

Motivering: Ett av de centrala målen med reformen av licenssystemet är att höja kanaliseringsgraden, det vill säga att styra spelandet till spel som tillhandahålls av bolag som är verksamma inom det finländska systemet. En högre kanaliseringsgrad har också setts som en åtgärd som stöder förebyggandet av skadeverkningar av penningsspel, eftersom en allt större del av spelandet då skulle ske inom ramen för den finländska penningsspelregleringen.

I Norge används för närvarande både betalnings- och nättrafikblockeringar. Det verkar som om införandet av blockeringsåtgärder har lett till att allt färre normmän som spelar onlinespel spelar penningsspel utanför systemet.⁷ Nät- och betalningsblockeringar i anslutning till penningsspel används i flera länder som har övergått till ett licenssystem.⁸

Övergången till ett licenssystem garanterar inte i sig att de penningsspelpolitiska målen uppnås. Kanalisering av spelandet till systemet minskar inte skadeverkningarna av penningsspel om spelandet inom systemet inte är säkrare än spelandet utanför systemet. För att spelandet inom Finlands penningsspelssystem ska vara väsentligt säkrare än spelandet utanför systemet bör regleringen kompletteras med de åtgärder som presenteras längre fram i denna text. Dessa åtgärder behöver dock stöd av effektiva metoder för att förebygga spelande utanför systemet. Därför anser KKV att betalnings- och nättrafikblockeringar för penningsspel bör införas i Finland. Lagstiftningen om blockeringarna bör beredas i samarbete med landskapet Åland.

⁶ Se t.ex. RP 16/2025 rd, s. 184.

⁷ Effekterna av de norska blockeringsåtgärderna behandlas kortfattat i rapporten Karjalainen m.fl. (2024), s. 83–85.

⁸ Egerer och Marionneau (2024).

3.2 Erbjudande av bonusspelpengar under kundförhållandet

Rekommendation: Erbjudandet av bonusspelpengar bör förbjudas också under kundförhållandet.

Bakgrund: Enligt penningsspelslagen får innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningsspelslicens inte erbjuda penningsspel avgiftsfritt, till nedsatt pris, med kombinerade erbjudanden eller genom att erbjuda spelpengar på annat sätt än i form av sådana bonusspelpengar för kunden som avses i 26 §.

Innan bonusspelpengar ges ska innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningsspelslicens säkerställa att detta inte äventyrar den skyldighet som innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningsspelslicens har att skydda spelarna mot överdrivet spelande enligt 34 §. I Finland får bonusspelpengar inte erbjudas vid kundvärkning, men de får erbjudas befintliga kunder under kundförhållandet.

Motivering: Olika förfaranden med tilläggsförmåner, erbjudanden och bonusar är ägnade att öka penningsspelens attraktionskraft, och konsumentens uppmärksamhet kan i alltför hög grad riktas mot den tilläggsförmån som erbjuds i stället för att konsumenten noggrant överväger andra eventuella riskfaktorer i samband med anskaffningen av nyttheten.

Enligt undersökningar kan erbjudanden och bonusar leda till att konsumenterna spelar mer än de ursprungligen hade tänkt.⁹

Problemen i samband med bonusar finns också när de erbjuds under kundförhållandet. Att förfarandet är tillåtet endast under ett redan etablerat kundförhållande minskar inte de risker som är förknippade med det. Bonusspelpengar kan fungera som ett incitament att skapa nya kundkonton hos olika penningsspelsbolag för att få bonusen, oberoende av i vilket skede konsumenten får tillgång till bonusspelpengarna. Detta kan i sin tur leda till en till och med betydande ökning av konsumentens totala spelande.

Enligt 26 § i penningsspelslagen ska licenshavaren innan bonusspelpengar ges säkerställa att erbjudandet av bonusspelpengar inte äventyrar licenshavarens skyldighet enligt 34 § i penningsspelslagen att skydda spelarna mot överdrivet spelande. Licenshavaren ser dock endast det spelande som sker inom det egna bolaget, även om konsumenten har ett incitament att öppna konton hos flera bolag för att få bonus. Dessutom ligger det i penningsspelsbolagets affärsmässiga intresse att öka spelandet, medan syftet med omsorgsplikten är att förebygga överdrivet spelande. Även i bästa fall skulle omsorgsplikten endast kunna riktas mot situationer där riskerna redan kan observeras, medan bonusspelpengar uppmuntrar till spelande också innan en sådan risk har identifierats.

Dessutom är bonusspelpengar som erbjuds under kundförhållandet i praktiken en central mekanism genom vilken spelare kan belönas för aktivt spelande, aktiveras till att börja spela igen samt uppmuntras att öka sitt spelande. Eftersom annat erbjudande av penningsspel avgiftsfritt, till nedsatt pris, med kombinerade erbjudanden eller genom erbjudande av spelpengar i regel är förbjudet, har bonusspelpengar en särskild betydelse som incitament för spelande.

⁹ RP 16/2015 rd, avsnitt 7. Detaljmotivering, 7.1 Penningsspelslagen.

3.3 Insättnings- och förlustgränser

Rekommendation: Spelarspecifika insättnings- och förlustgränser som gäller hela penningssystemet bör införas. Beredningen av lagstadgade maximala förlustgränser bör inledas.

Bakgrund: Enligt 30 § i den nya penningpelslagen ska innehavaren av penningpelslicens säkerställa att spelaren vid registrering som spelare eller senast före den första penningöverföringen uppställer en gräns för hur mycket pengar spelaren högst kan överföra från sitt bankkonto till sitt spelkonto per dygn och månad.

I den nuvarande modellen är de insättningsgränser som spelaren själv uppställer licenshavar-specifika. Detta innebär att spelaren för att hantera sitt totala spelande måste följa upp och uppställa gränser separat hos alla de penningpelsbolag där spelaren har skapat ett spelkonto. Totalt aktörer väntas komma in i licenssystemet, vilket väsentligt försvagar de bolagsspecifika gränsernas praktiska effektivitet. Dessutom kan bolagsspecifika gränser kringgå genom att öppna nya spelkonton i andra bolags tjänster eller på motsvarande sätt genom att flytta spelandet till en annan licenshavare.

Enligt 32 § i penningpelslagen kan det genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om licenshavarsspecifika maximala förlustgränser per dygn, månad och år. Dessa gränser kan gälla elektroniska penningautomatspel, elektronisk penningbingo, virtuella vadhållningsspel samt elektroniska kasinospel, med undantag för elektroniska pokerspel. Någon förordning av statsrådet om maximala förlustgränser har dock inte utfärdats.

Motivering: I den internationella forskningslitteraturen har det konstaterats att penningpelspelare kan ha svårt att kontrollera sitt spelande och att en del av spelarna kommer att använda mer pengar på spelandet än de ursprungligen hade tänkt.¹⁰ Insättnings- och förlustgränser kan stödja spelarens egen kontroll över spelandet, men deras effektivitet beror på hur heltäckande de begränsar spelarens totala konsumtion.

Bolagsspecifika gränser är inte tillräckliga för att säkerställa en effektiv kontroll över spelandet i ett licenssystem, eftersom de inte beaktar spelarens totala spelande. Spelaren kan överskrida en total konsumtion som är säker i förhållande till den egna betalningsförmågan eller kontrollen över spelandet, även om spelaren har uppställt gränser för enskilda spelkonton. Därför bör lagstiftningen ändras så att spelaren centraliserat kan uppställa insättnings- och förlustgränser som gäller hela systemet.

Gränser på systemnivå skulle särskilt riktas mot spelare som spelar mycket och för vilka risken för skadeverkningar av penningspel typiskt sett är större. Däremot skulle effekterna på sporadiskt eller begränsat underhållningsspelande sannolikt vara begränsade. Gränser som gäller hela systemet skulle således kunna stärka förebyggandet av skadeverkningar utan att i onödan begränsa spelande med låg risk.

Utöver de förlust- och insättningsgränser på systemnivå som spelarna själva uppställer bör beredningen av lagstadgade maximala förlustgränser inledas. När det gäller lagstadgade gränser bör det utredas vilka maximala förlustgränser per dygn, månad och år som skulle vara effektiva och proportionerliga med tanke på förebyggandet av skadeverkningar. Vid bedömningen av

¹⁰ Brown m.fl. (2025); Andrade och Iyer (2009).

förlustgränsernas nivå måste både deras effekt på förebyggandet av skadligt spelande och deras eventuella effekt på spelande utanför licenssystemet vägas in.

3.4 Måttfullhet i marknadsföringen

Rekommendation: Marknadsföring av penningsspel i sociala medier bör förbjudas.

Bakgrund: Enligt 51 § 2 mom. i penningsspelslagen får penningsspel och innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningsspelslicens marknadsföras, om marknadsföringen till sin volym, omfattning, synlighet och frekvens är måttfull. Bestämmelsen preciserades genom förvaltningsutskottets betänkande FvUB 28/2025 rd. Som måttfull marknadsföring "kan inte betraktas sådan marknadsföring av licenshavaren och de penningsspel som denne anordnar där en enskild marknadsföringsåtgärd eller marknadsföringsåtgärderna som helhet väcker särskild uppmärksamhet eller är särskilt synliga eller till antalet upprepas särskilt ofta i en eller flera marknadsföringskanaler." I betänkandet konstateras att måttfullhet avser skälighet i fråga om marknadsföringens volym, omfattning, synlighet och frekvens. Måttfullhet kan också anses innebära återhållsam marknadsföring.

De kanaler där marknadsföring av penningsspel är tillåten räknas uttömmande upp i 51 § i lagen. Av de digitala kanalerna är licenshavarens egna webbplatser och egna konton i sociala medier tillåtna, förutsatt att marknadsföringen inte interagerar med konsumenten, samt sökmotorer på internet när sökord som har direkt anknytning till licenshavaren eller till penningsspel som licenshavaren anordnar används. Enligt regeringens proposition RP 16/2025 rd innebär förbudet mot interaktivitet i marknadsföring i licenshavarens egna kanaler i sociala medier att marknadsföringsinlägg som licenshavaren gör på webbplatser eller konton i sociala medier inte får vara förenade med möjlighet till diskussion eller kommentarer. Dessutom ska licenshavaren se till att tredje parter inte har möjlighet att dela eller vidarebefordra inläggen. Möjligheten att reagera på ett inlägg skulle dock vara tillåten på grund av de tekniska egenskaperna hos webbplatser och sociala medier.

Sociala medier når finländarna effektivt. Enligt Statistikcentralen använde 81 procent av 16–24-åringarna, 80 procent av 25–34-åringarna, 76 procent av 35–44-åringarna och 69 procent av 45–54-åringarna sociala nätverkstjänster dagligen eller nästan dagligen år 2024.¹¹

Motivering: Funktionslogiken i sociala medier har förändrats så att en större del än tidigare av det innehåll som användaren ser baserar sig på den sociala medieplattformens egna algoritmiska rekommendationer i stället för på användarens egna sökningar och följanden. Vilket innehåll användarna ser som rekommenderat av algoritmerna kan påverkas av många faktorer, såsom vilket slags innehåll användaren gillar (använder gilla-funktionen för), vilket innehåll användaren tittar på länge, kommenterar eller delar, eller exempelvis vilket slags innehåll liknande användare gillar.¹² I sociala medier är det också möjligt att vilket inlägg som helst oväntat får stor synlighet på

¹¹ Statistikcentralen (2024).

¹² Till exempel uppger kortvideotjänsten TikTok på sin webbplats att det innehåll som rekommenderas för användaren särskilt påverkas av användarinteraktioner (user interactions), information om innehållet (content information) och information om användaren (user information). Den relativa betydelsen av dessa kan variera beroende på flera faktorer (<https://support.tiktok.com/en/using-tiktok/exploring-videos/how-tiktok-recommends-content>, besökt 1.6.2026). På videotjänsten YouTube:s webbplats anges att tjänstens

kort tid på grund av att innehållet är intressant, överraskande eller dylikt (så kallad viral spridning). Detta kan också ske genom att innehållet sprids via algoritmer, även om exempelvis möjligheten för tredje parter att dela det har förhindrats.

Förbudet mot interaktivitet i penningsspelslagen syftar bland annat till att minska den algoritmiska synligheten genom att förbjuda flera funktioner som bidrar till den. Förbudet mot interaktivitet innebär dock inte automatiskt att penningsspelbolagens inlägg inte också skulle kunna visas bland innehåll som rekommenderas för användaren, eftersom den algoritmiska synligheten, såsom beskrivits ovan, också påverkas av andra faktorer.

Vid algoritmiska rekommendationer är det fråga om hur den sociala medieplattformens egen algoritm fungerar, och penningsspelbolagen har därför ingen möjlighet att styra dess funktion annat än indirekt genom att göra sådana inlägg som antas "intressera" algoritmen mest. Utöver algoritmisk inriktning kan företagen själva rikta sina inlägg exempelvis utifrån användarnas ålder, kön, språk och plats (beroende på plattform).¹³ Även om man i penningsspelslagen har strävat efter att begränsa synligheten för penningsspelbolagens inlägg i sociala medier kan bolagen således också påverka vilka slags användare som särskilt ser deras inlägg. Å andra sidan kan penningsspelbolagen inte själva styra de algoritmiska rekommendationerna så att de kan påverka omfattningen av inlaggens synlighet exempelvis i en situation där ett inlägg från ett penningsspelbolag genom algoritmiska rekommendationer får stor uppmärksamhet på det sätt som beskrivits ovan. Penningsspelbolagen kan således i praktiken inte säkerställa att synligheten bland plattformens användare för de inlägg som de gör i sociala medier är måttfull på det sätt som avses i penningsspelslagen.

Sociala medier är en effektiv kanal för att nå konsumenter, och synligheten för innehåll som publiceras där påverkas också av många sådana faktorer som penningsspelbolagen själva inte fullt ut kan påverka. För att måttfullheten i marknadsföringen ska förverkligas också på nätet bör marknadsföring av penningsspel i sociala medier förbjudas.

Penningsspelbolagen skulle dock fortfarande ha möjlighet till marknadsföring på nätet på sina egna webbplatser samt i sökmotorer på internet när sökord som har direkt anknytning till licenshavaren eller till penningsspel som licenshavaren anordnar används, på det sätt som föreskrivs i penningsspelslagen.

3.5 Reglering av spelens funktioner och egenskaper

Rekommendation: I Finland bör de skadliga egenskaperna hos penningsspelprodukter och funktionerna på penningsspelwebbplatser regleras striktare än i dag.

Bakgrund: Penningsspelprodukternas strukturella egenskaper, såsom ett högt speltempo, höga

rekommendationssystem förändras kontinuerligt, men att videorekommendationerna bland annat påverkas av vilka slags videor användaren tidigare har tittat på, vilka kanaler användaren prenumererar på, vilka slags sökningar användaren har gjort i tjänsten och vilken slags respons användaren har gett på andra videor (<https://support.google.com/youtube/answer/16089387?hl=en&sjid=10420006048255577069-EU>, besökt 1.6.2026)

¹³ Se t.ex. TikToks alternativ för målgruppsinriktning: <https://ads.tiktok.com/help/article/ad-targeting?lang=en> (besökt 1.6.2026).

maximiinsatser, stora maximivinster och funktioner som stärker kontinuiteten i spelandet, kan ha en betydande inverkan på spelandets intensitet och riskerna för skadeverkningar.

Enligt en färsk utredning är regleringen av skadliga egenskaper och funktioner i penningsspel mindre omfattande i Finland än i jämförelseländerna.¹⁴ I utredningen konstaterades till exempel att både maxiinsatserna och maximivinsterna i Finland var exceptionellt stora jämfört med jämförelseländerna. Maxiinsatserna i penningautomatspel på nätet var i jämförelseländerna i genomsnitt endast några euro, medan de i Finland kan vara upp till 100 euro.

Enligt 32 § i den nya penningsspelslagen kan det genom förordning av inrikesministeriet föreskrivas om de största tillåtna insatserna och spelvinsterna, bestämmelser om spelens tempo och andra egenskaper samt kvantitativa och tidsmässiga begränsningar som är specifika för spel och spelare. Någon förordning där penningsspelsprodukternas egenskaper regleras närmare har inte utfärdats.

Motivering: I Finland bör det genom förordning föreskrivas om måttligare nivåer på maxiinsatserna och maximivinsterna än i dag. Dessutom bör det genom förordning föreskrivas om spelens omgångshastighet samt om funktioner på penningsspelswebbplatser och penningsspelsplattformar som förebygger skadeverkningar. Sådana är till exempel verktyg som stöder uppföljningen av tid och konsumtion, påminnelser, meddelanden under spelandet samt obligatoriska spelpauser.

Enligt forskningsresultat kan de begränsningar och funktioner som förebygger skadeverkningar och som räknas upp ovan minska spelandets intensitet och konsumtionen. Det har till exempel konstaterats att en långsammare spelhastighet minskar användningen av pengar i penningsspel på nätet¹⁵, att popup-meddelanden om ansvarsfullt spelande påverkar spelbeteendet¹⁶ och att obligatoriska spelpauser kan avbryta långvariga spelsessioner.¹⁷ Dessutom har en sänkning av maxiinsatsen konstaterats ha samband med minskat spelande.¹⁸

Reglering av spelens funktioner och egenskaper skulle särskilt påverka intensivt spelande, spelande med höga insatser och långvarigt spelande. Däremot skulle effekterna på sporadiskt underhållningsspelande med små insatser sannolikt vara mindre. Genom reglering av funktioner och egenskaper kan förebyggandet av skadeverkningar av penningsspel således stärkas på ett sätt som inte i onödan begränsar spelande med låg risk.

3.6 Resurser för förebyggande arbete och tillsyn

Rekommendation: Tillräckliga resurser bör tryggas för förebyggande arbete och tillsyn.

Bakgrund: I Finland samordnas arbetet för att förebygga skadeverkningar av penningsspel av social- och hälsovårdsministeriet, och THL ansvarar för genomförandet och utvecklingen av arbetet. Organisationerna har en central roll i det praktiska förebyggande arbetet samt i stödet till personer som lider av spelproblem och deras närstående. Till exempel har det funnits

¹⁴ Väkeväinen och Marionneau (2026).

¹⁵ Newall m.fl. (2022).

¹⁶ Bjørseth m.fl. (2021).

¹⁷ Hopfgartner m.fl. (2023).

¹⁸ Sharpe m.fl. (2005).

kapacitetsbegränsningar i Peluuris tjänster: hjälptelefonen och chatten kan i nuläget inte svara på alla kontakter, och till programmet Peli poikki har det tidvis uppstått långa köer.¹⁹

Tillsynen över penningsspelsverksamheten kommer i fortsättningen i huvudsak att vara Tillstånds- och tillsynsverkets ansvar. Verket ansvarar bland annat för beviljandet av licenser, den tekniska tillsynen över spelhändelser och ålägganden om att avlägsna olagligt innehåll på nätet.²⁰

Motivering: Finansieringen av verksamhet som hänför sig till att förebygga och minska skadeverkningar av penningsspel bör tryggas också vid övergången till licenssystemet. Finansieringen bör även i fortsättningen komma från statens budget med allmän täckning och inte vara öronmärkt från penningsspelsbolagens spelintäkter.

Att koppla understöden till spelintäkterna kan skapa motstridiga incitament: verksamhet som syftar till att förebygga och minska skadeverkningar skulle då vara ekonomiskt knuten till just den verksamhet vars skadeverkningar man strävar efter att minska. Detta kan försvaga systemets konsekvens och göra det svårare att minska penningsspelandet och de skadeverkningar som det orsakar.

Budgetfinansiering med allmän täckning är i detta avseende en mer motiverad lösning. Inom ramen för sådan finansiering kan finansieringen bedömas i förhållande till andra samhällsbehov, och medel kan riktas till verksamhet som bedöms ge störst samhällsnyta.²¹

I Finland har tillsynen över penningsspelsmarknaden under de senaste åren bedrivits med betydligt mindre tillsynsresurser än i de övriga nordiska länderna.²² I och med den nya penningsspelstiftningen kommer tillsynsmyndigheten att få ett betydande antal nya uppgifter, och exempelvis marknadsföringen av penningsspel kommer att öka avsevärt jämfört med nuläget. Det är därför nödvändigt att tillsynsresurserna utökas från den nuvarande nivån.

3.7 Flyttning av penningautomater till lokaler med ålderskontroll

Rekommendation: Spel på penningautomater bör i fortsättningen endast vara möjligt i separata lokaler med ålderskontroll.

Bakgrund: Veikkaus har för närvarande knappt 9 000 penningautomater på cirka 4 000 spelställen. Största delen av automaterna är så kallade utplacerade penningautomater, det vill säga sådana som finns till exempel i butiker, kiosker och servicestationer.²³ Största delen av spelandet på fysiska penningautomater sker på utplacerade penningautomater.²⁴

Motivering: KKV har undersökt effekterna av tidigare stängningar av penningautomater och konstaterat att stängning av automater och en minskning av antalet spelställen minskar

¹⁹ Se t.ex. RP 16/2025 rd.

²⁰ Tillsynsuppgifterna överförs från Polisstyrelsens lotteriförvaltning till Tillstånds- och tillsynsverket den 1 juli 2027.

²¹ Maliranta (2021), s. 7; Pöyry och Maliranta (2021), s. 45–46.

²² Karjalainen m.fl. (2024), s. 27–29.

²³ Buri m.fl. (2025).

²⁴ Bedömningsgruppen för risker och skadeverkningar av penningsspel och Institutet för hälsa och välfärd (2024).

penningsspelandet och leder inte i betydande utsträckning till att spelandet flyttas till andra spelkanaler, såsom penningspel online.²⁵ Mot bakgrund av resultaten förefaller det klart att en flyttning av automaterna till lokaler med ålderskontroll och den därav följande betydande minskningen av antalet spelställen med penningautomater skulle minska penningsspelandet. KKV utarbetar för närvarande en närmare förhandsbedömning av frågan, som publiceras hösten 2026.

Mot bakgrund av KKV:s undersökningar förefaller det dock som om stängningarna av penningautomater relativt sett har minskat spelandet mest bland dem som spelar minst. Även spelandet bland dem som spelar mycket har minskat i viss mån, men bland dem observeras också en övergång till andra spelkanaler.²⁶ En minskning av antalet automater kan dock ha en minskande effekt på skadeverkningarna av penningspel på längre sikt, om den leder till att allt färre människor börjar spela eller om personer som senare kunde ha utvecklat spelproblem slutar spela eller minskar sitt spelande till följd av att spel på penningautomater i fortsättningen blir svårare.

I nuläget ser människor nästan oundvikligen penningautomater i vardagliga miljöer, såsom livsmedelsbutiker. Detta kan exempelvis öka frestelsen att spela för personer som lider av spelproblem. Att penningspel är synliga i vardagliga miljöer normaliserar också spelandet, vilket kan sänka tröskeln för att börja spela.

4 Konsekvensbedömning av politiska åtgärder i fortsättningen

Utvecklingen av licenssystemet bör basera sig på ett så heltäckande och högklassigt kunskapsunderlag som möjligt. Om effektiva metoder för att förebygga spelande utanför licenssystemet införs i Finland, kommer en betydande del av finländarnas penningsspelande online i fortsättningen att ske inom licenssystemet. Detta skulle skapa bättre förutsättningar än i dag för att följa penningsspelandet, bedöma hur regleringen fungerar och identifiera centrala riskfaktorer med tanke på förebyggandet av skadeverkningar av penningspel.

Genom att kombinera de spelarspecifika material som licenshavarna producerar skulle det vara möjligt att skapa en mer heltäckande bild än i dag av finländarnas penningsspelande. Med hjälp av materialet skulle man kunna följa hur penningspelmarknaden fungerar samt granska exempelvis spelandets omfattning, beteendet i fråga om olika spelprodukter, koncentrationen av spelandet och hur spelarna rör sig mellan olika licenshavares tjänster.

Ett omfattande material på spelarnivå skulle komplettera den nuvarande forskningsinformationen. En betydande del av forskningen om penningspel, inklusive en stor del av de undersökningar som det hänvisas till även i denna promemoria, baserar sig på enkätmaterial, relativt små urval eller material som samlats in i andra länder. Dessa undersökningar ger värdefull information om penningspelande, men de är inte i sig tillräckliga för att exakt beskriva finländarnas faktiska penningspelsbeteende i licenssystemet. Därför bör ett informationssäkert och pseudonymiserat kombinerat material skapas av licenshavarnas spelarspecifika uppgifter, vilket skulle göra det möjligt att följa spelandet på olika licenshavares webbplatser. Ansvar för att skapa ett sådant material hör naturligtast till Tillstånds- och tillsynsverket i egenskap av tillsynsmyndighet, eftersom penningspelslagen garanterar verket omfattande rättigheter att få information.

Dessutom bör möjligheten att kombinera material på spelarnivå med Statistikcentralens mikrodatab utredas. Då skulle det vara möjligt att bedöma hur penningspelande, förluster och risker för

²⁵ Buri m.fl. (2025).

²⁶ Buri m.fl. (2025).

skadeverkningar fördelar sig exempelvis enligt ålder, kön, inkomster, utbildning, ställning på arbetsmarknaden och andra socioekonomiska bakgrundsfaktorer. Sådan information skulle vara väsentlig för att bedöma om skadeverkningarna av penningsspel särskilt drabbar befolkningsgrupper som redan befinner sig i en utsatt ställning. En koppling till exempelvis inkomstuppgifter skulle bidra till en mer exakt bild av den ekonomiska betydelsen för spelarna av penningsspelande och de förluster som det orsakar.

Material på spelarnivå skulle också göra det möjligt att bedöma effekten av enskilda egenskaper i licenssystemet. I bästa fall skulle effekterna av exempelvis spelpauser, gränser för maximiinsatser, förlustgränser, konsumtionspåminnelser och andra åtgärder för ansvarsfullt spelande bedömas med hjälp av randomiserade försök. I ett försök skulle spelarna eller spelhändelserna enligt ett på förhand fastställt förfarande delas in i försöks- och kontrollgrupper. I försöksgruppen skulle den förändring som undersöks införas, såsom en längre spelpaus, en lägre maximiinsats eller en ny typ av konsumtionspåminnelse, medan systemets egenskaper skulle förbli oförändrade i kontrollgruppen. Genom att jämföra utvecklingen i grupperna skulle man kunna bedöma om åtgärden exempelvis minskar spelsessionernas längd, förlusterna eller riskbeteendet. I Norge har motsvarande upplägg till exempel använts för att undersöka effekterna av obligatoriska spelpauser i en verklig onlinespelmiljö.²⁷

Utöver bedömningen av enskilda regleringsåtgärder bör en omfattande efterhandsutvärdering av reformen av licenssystemet genomföras. I utvärderingen bör systemets effekter på den totala omfattningen av spelandet, skadeverkningarna av penningsspel, spelandet utanför licenssystemet, tillsynens funktion, marknadsföringen, koncentrationen av spelandet samt den socioekonomiska fördelningen av skadeverkningarna granskas. Utvärderingen bör genomföras i samarbete mellan myndigheter, och resultaten bör finnas tillgängliga i tillräckligt god tid för att följande regering ska ha möjlighet att göra de ändringar i systemet som behövs.

Utöver ett omfattande material på spelarnivå bör det i Finland utvecklas ett etablerat och så tillförlitligt sätt som möjligt att mäta spelandet utanför licenssystemet. Omfattningen av spelandet utanför systemet har stor betydelse vid bedömningen av regleringen. Samtidigt är betydande ekonomiska intressen förknippade med frågan. Licenshavarna kan ha ett incitament att framhäva omfattningen av spelandet utanför systemet om den används som grund för att lätta på regleringen. Därför bör staten ha ett oberoende och transparent system av indikatorer med hjälp av vilket utvecklingen av spelandet utanför systemet kan följas och på vilket beslut om utvecklingen av systemet kan baseras.

²⁷ Hopfgartner m.fl. (2023).

Källförteckning

- Andrade, Eduardo och Ganesh Iyer (2009). Planned versus actual betting in sequential gambles. *Journal of Marketing Research* 46(3), s. 372–383.
- Bjørseth, Benjamin, Josefine Simensen, Aina Bjørnethun, Mark Griffiths, Eilin Erevik, Tony Leino och Ståle Pallesen (2021). The effects of responsible gambling pop-up messages on gambling behaviors and cognitions: A systematic review and meta-analysis. *Frontiers in Psychiatry* 11, 601800.
- Brown, Matthew, Nicholas Grasley och Mariana Guido (2025). Do sports bettors need consumer protection? Evidence from a field experiment. SSRN Working paper, 23.1.2025.
- Buri, Riku, Joel Karjalainen, Anni Koskinen och Daniel Peredo Siles (2025). The effects of limiting access to gambling: Insights from the closures of Electronic Gambling Machines. KKV Working Papers 5/2025.
- Egerer, Michael och Virve Marionneau (2024). Blocking measures against offshore online gambling: a scoping review. *International Gambling Studies* 24(1), s. 36–52.
- Grönroos, Tanja, Anne Salonen, Tiina Latvala, Jukka Kontto och Heli Hagfors (2024). Finländarnas penningsspel 2023. Statistikrapport 15/2024.
- Hopfgartner, Niklas, Michael Auer, Tiago Santos, Denis Helic och Mark Griffiths (2024). Cooling off and the effects of mandatory breaks in online gambling: A large-scale real-world study. *International Journal of Mental Health and Addiction* 22, s. 2438–2455.
- Karjalainen, Joel, Anni Koskinen, Savva Kuparinen och Helena Tuorila (2024). Pohjoismaiset rahapelijärjestelmät ja niiden vaikutukset. KKV Tutkimusraportteja 3/2024.
- KKV (2024). Licenssystemet löser inte ensamt problemen på penningsspelsmarknaden. Pressmeddelande 19.6.2024.
- Maliranta, Mika (2021). Näkökulmia suomalaiseen rahapelaamiseen – KKV rahapeliselvitykset 2019–2021. KKV Selvityksiä 4/2021.
- MTV Uutiset (2026). Tiotals nya bolag på väg in på den finländska penningsspelsmarknaden – hur går det med skadeverkningarna av penningsspel? Publicerad 20.4.2026. Besökt 6.5.2026.
- Newall, Philip, Leonardo Weiss-Cohen, Henrik Singmann, W. Paul Boyce, Lukasz Walasek och Matthew Rockloff (2022). A speed-of-play limit reduces gambling expenditure in an online roulette game: Results of an online experiment. *Addictive Behaviors* 127, 107229.
- Sharpe, Louise, Michael Walker, Maree-Jo Coughlan, Kirsten Enersen och Alex Blaszczynski (2005). Structural changes to electronic gaming machines as effective harm minimization strategies for non-problem and problem gamblers. *Journal of Gambling Studies* 21(4), s. 503–520.
- Pöyry, Lasse och Mika Maliranta (2021). Rahapelipoliittisen ohjausjärjestelmän nykytila ja muutos – tavoitteiden asettamisesta toteutukseen ja seurantaan. KKV Selvityksiä 3/2021.
- Rahapelien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä och Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2024). Selvitys raha-automaattien siirtämisestä erillisiin valvottuihin tiloihin.
- Statistikcentralen (2024). Finlands officiella statistik (FOS): Befolkningens användning av informations- och kommunikationsteknik (webbpublikation).
- Statsrådet (2022). Penningsspelspolitiskt program. Statsrådets publikationer 2022:40.
- Väkeväinen, Eveliina och Virve Marionneau (2026). Rahapelituotteiden piirteiden ja ominaisuuksien sääntely Suomen verrokkimaissa. Työpaperi 11/2026. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.