Asiantuntijalausunto

Dos. Janne Nikkinen

19.1.2023

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: HE 255/2022 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta

Kiitän mahdollisuudesta tulla kuulluksi otsikossa mainitussa asiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi arpajaislakia (1047/2001) siten että rahapelien tuotoilla (eli pelaajien tappioilla) rahoitettujen toimintojen taloudellinen ja määrärahatasoon liittyvä riippuvuus Veikkaus Oy:n tuotosta poistetaan. Tavoitteena on myös vahvistaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä nimenomaan yksinoikeusjärjestelmässä. Keskityn tähän ko. tavoitteeseen tässä lausunnossani.

Olen aiemmin antanut hallintovaliokunnalle lausunnon asiassa HE 135/2021 vp, jossa myös esittelin rahapelihaittojen ehkäisyyn liittyviä näkemyksiäni. Minulle ei tämän nyt käsillä olevan lausuntopyynnön yhteydessä yksilöity kysymyksiä, joihin toivotaan vastauksia juuri tähän lakimuutokseen liittyen. Käynnissä on kuitenkin useampien ministeriöiden toimialaan kuuluvien lakien muuttaminen, joista tämä Sisäministeriön alaan liittyvä HE 255/2022 vp on vain yksi (muut esitykset ovat HE 282/2022 vp/OKM, HE 269/2022 vp/STM ja HE 260/2022 vp/MMM).

Em. syystä asiaa tulisi mielestäni tarkastella kokonaisuutena laajemmin, kuin vain tämän yksittäisen lakimuutoksen osalta. Käyn siksi seuraavassa lävitse, miten tähän tilanteeseen on päädytty ja mikä on tilanne maassamme järjestettävässä rahapelitoiminnassa nimenomaan haittojen näkökulmasta. Tiedostan, että lausuntoni todennäköisesti poikkeaa jonkin verran muista annettavista lausunnoista, etenkin historiallisen katsauksensa takia. Näkemykseni mukaan tämä on kuitenkin välttämätöntä, syystä että manner-Suomen rahapelijärjestelmän tuotto on aiemmin perustunut nopearytmisiin automaattipeleihin ja niiden laajaan saatavuuteen (Lähteenmaa & Marionneau, 2020). Tilanne on kuitenkin muuttumassa ja lienee syytä pyrkiä arvioimaan mihin lainsäädännön kehitystyössä on jatkossa varauduttava. Useat yksittäiset lakimuutokset saattavat muuten jäädä osin irrallisiksi ja/tai korostamaan perusteluosioissaan enemmän tiettyjä intressinäkökulmia (esimerkiksi rahapelaamisen kanavointia manner-Suomen valtio-omisteisen rahapeliyhtiön tarjontaan, riippumatta haitoistakin).

1.1 Tausta

Esityksessä todetaan (HE 255/2022 vp, s. 3), että rahapeleistä saatavan tuoton ”*ohjaamisella yhteiskunnan käyttöön ja tuoton yleishyödyllisellä käyttötarkoituksella on katsottu olevan myös vaikutusta rahapelitoiminnan kansalliseen hyväksyttävyyteen*”. Korvamerkintä otettiin aikanaan käyttöön useissa maissa, ml. Suomi, juurikin tästä syystä eli vähentämään rahapelejä kohtaan yleisesti esiintyvää vastustusta. Kyseessä on siten ollut ensisijaisesti poliittinen työkalu (Smith 1998), joka johtaa väistämättä tehokkuustappioihin, mikäli määrärahan voisi käyttää toisin tai paremmin muualla. Verotukseen perehtyneet asiantuntijat eivät ole em. syystä Suomessakaan korvamerkintää rahapelituottojen yhteydessä suositelleet (näin esim. Kotakorpi ym. 2016). Suomessa edunsaajien laaja määrä myös on osaltaan tehokkaasti vähentänyt kritiikkiä rahapelejä kohtaan aina viime vuosiin asti.

Kytköksen katkaiseminen Veikkaus Oy:n ja edunsaajien välillä sekä rahapelituottojen (pelaajien tappioiden) siirtäminen yleiskatteellisiin budjettivaroihin 1.1.2024 on siten erittäin kannatettava toimenpide. ”Tausta” -kohdassa todetaan kuitenkin myös (samalla sivulla 3), että ”*tuotto on viime vuosina vähentynyt muun muassa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevien tehostamistoimenpiteiden ja pelaamisessa tapahtuneiden muutosten johdosta*”. Ennen kotimaisten rahapeliyhtiöiden yhdistämistä vuonna 2017 ko. yhtiöiden tuotto kasvoi jatkuvasti (silloinen Raha-automaattiyhdistys eli RAY teki historiansa parhaan tuloksen vuonna 2016). Tätä ennen pelaamiseen liittyvillä vastuullisuustoimenpiteillä ei ollut käytännössä juurikaan roolia pelihaittojen ehkäisyssä (tämä olisi edellyttänyt rahapelaamisen kokonaiskulutuksen ja tuottojen vähentämistä).

Viittaan edellisellä mm. siihen, että esimerkiksi alaikäisten pelaaminen kiellettiin Suomessa vasta vuonna 2011, joka oli kansainvälisesti poikkeuksellisen myöhään. Tätä ennen rahapelaaminen oli sallittua 15-vuotiaalle ja täysi-ikäisen huoltajan läsnä ollessa jopa sitäkin nuoremmille lapsille. Ikärajan noston (18 vuoteen) yhteydessä vuonna 2012 Valtioneuvosto myönsi silloiselle RAY:lle luvan lisätä 2 500 hajasijoitettua automaattia. Tämä huolimatta siitä, että rahapeliautomaatteja oli jo ennestään Suomessa 20 000. Näin kaupoissa, huoltoasemilla ja muissa julkisissa paikoissa olevien automaattien määrää kasvatettiin maksimitasoon 22 500. THL:n tutkimuksissa on havaittavissa ongelmapelaajien määrän kasvu vuodesta 2011 alkaen (viimeisin kotimainen väestötutkimus on vuodelta 2019 eli ennen koronaa, Salonen ym. 2020). Mikko Alkio kysyykin aiheellisesti teoksessaan ”Rahapelilainsäädäntö ja markkinat” tässä yhteydessä (Alkio 2020: 244): ”*Mitä poliittinen päättäjä silloin mietti?*”. Ilmeisesti mitään haittavaikutusten arviointia ei tässä

saatavuuden lisäämisen yhteydessä tehty vuonna 2012 tehty, vaan automaattien lisäämisen tarkoitus oli kompensoida alaikäisten pelaamisen vähenemisen aiheuttamia tulomenetyksiä.

Korkean saatavuuden takia Suomen rahapeliongelmaisten luvut ovatkin Euroopan korkeimpia, huolimatta manner-Suomen yksinoikeusjärjestelmästä. Saatavuudella on yleisesti ottaen kaikissa riippuvuuksissa suora yhteys haittoihin (näin etenkin alkoholin suhteen, Babor ym. 2003). Ajatus suuresta joukosta vain vähän pelaavia ei rahapelien riippuvuutta aiheuttavan luonteen takia toimi, ja uhkapelaaminen onkin maassamme huomattavan keskittynyttä: noin viisi prosenttia kaikista pelaajista tuottaa puolet Veikkauksen tuotosta. Lisäksi on huomioitava rahapeliongelmaisten läheiset, joita on Suomessa arviolta 800 000. Ilman tehokkaita pelaamista rajoittavia toimia, heidän määränsä kasvaa.

2.2 Veikkaus Oy:n tuotto, käyttötarkoitukset ja tuotonjako

Tässäkin alakohdassa viitataan (aiemman kohdan ”Tausta 1.1” tapaan) Veikkaus Oy:n omaehtoisiin vastuullisuustoimenpiteisin ja mm. koronan vaikutukseen rahapelaamisen tuottojen kohdalla (sivulla 11). Kuten Veikkauksen vuosiraporteista ja HE 255/2022 vp:n sivun 12 taulukosta ilmenee, manner-Suomesta saatavan rahapelituoton määrä kääntyi laskuun jo vuonna 2018 (eli ennen koronaa ja viimeaikaisia vastuullisuustoimenpiteitä). Suomessa vähänkään tutkimuksessa vaikuttaviksi todetut vastuullisuustoimenpiteet on otettu käyttöön huomattavan myöhään verrattuna moniin maihin. Esimerkiksi toisessa monopolimaassa Norjassa tunnistautuminen rahapeliautomaattien yhteydessä tuli pakolliseksi jo 2009, kun Suomessa tämä alkoi vasta vuonna 2021. Tekniset mahdollisuudet olisivat Suomessakin olleet jo pitkään olemassa, ottaen huomioon Suomen ja Norjan automaattien yleisen toiminnallisen samankaltaisuuden. Tuottojen kuitenkin jatkuvasti kasvaessa vuoteen 2017 asti, tällaisista tehokkaista rajoituksista ei juurikaan maassamme keskusteltu.

Nykyiset muutokset uhkapelikäyttäytymisessä ovat puolestaan seurausta yleisestä eurooppalaisesta kehityksestä, jossa ns. kivijalkapelaaminen vähenee ja kasvu tapahtuu lähinnä internetissä. (Sulkunen ym. 2019). Perustuen 16 maasta keräämäämme yhteensä 30 eurooppalaista rahapeliyhtiötä kattavaan aineistoon eräänlainen markkinasaturaatio on jo ainakin valtio-omisteisten yhtiöiden pelitarjonnan osalta tapahtunut (Sulkunen ym. 2022). Tähän ei voida Suomessa vaikuttaa. Tärkeää on tiedostaa, mitä tämä käytännössä tarkoittaa, eli että mikä tahansa rahapelituottoihin

liittyvä kasvu on haettavissa vain eniten haittaa aiheuttavista nopearytmisistä (usein rajat ylittävistä) internet-peleistä ja urheilu- ym. vedonlyönnistä. Suomen rahapeliongelmien ehkäisyn suhteen olisikin oleellista estää pelaajien siirtyminen nopearytmisiin internet-peleihin.

Tässä on kuitenkin ristiriita tulevien Veikkaus Oy:n tuottopäämäärien suhteen, johtuen em. saturaatiokehityksestä (koska tuottoja tullaan tulevaisuudessa saamaan vain korkean haittapotentian internet-peleistä). Mikäli valitaan haittojen ehkäisy tuottojen sijaan, on päätettävä, miten toimia rahapelien saatavuuden yleiseksi rajoittamiseksi. Joka paikassa vastaan tuleva yksinoikeusjärjestelmänkin piiriin kuuluvien rahapelien mainonta ja markkinointi osaltaan lisää pelaamisen aloittamisen kiinnostavuutta. Maailmassa ei liene toista maata, jossa jalkapallon pääsarja olisi nimetty valtio-omisteisen rahapeliyhtiön mukaan (Veikkausliiga). Samaan aikaan esimerkiksi lisenssimaa Italiassa rahapelien mainonta urheilun yhteydessä on kielletty.

Mikäli edelleen verrataan tilannetta Norjaan, rahapelihaittojen kasvua on pystytty 2010-luvulla hillitsemään, juurikin aiemmin mainittujen paljon aiemmin aloitettujen saatavuutta rajoittavien vastuullisuustoimenpiteiden takia. Tässä on ollut oleellisena tekijänä etenkin hajasijoitettujen automaattien määrän vähentäminen 15 000:sta tasoon 3 000-4 000 (Suomessa oli vuoden 2022 lopussa 9 100 hajasijoitettua automaattia). Huomioimalla internet-pelaamisen takia tapahtuneen online-markkinan samanaikaisen laajentumisen Norjassa (joidenkin arvioiden mukaan lähes 60 prosenttia, arvioita tuottavat H2 Gambling Capital ja VIXIO Gambling Compliance), Norjan lähestymistapa perustuen saatavuuden tehokkaaseen rajoittamiseen on ollut onnistunut myös sikäläisten tutkijoiden mukaan (Engebo ym. 2020). Vasta viime vuosina rahapelihaitat ovat lisääntyneen internet-pelaamisen jatkuvan kasvun takia lähteneet kasvuun myös Norjassakin.

Suomen ja Norjan vertailu osoittaakin Suomen kohdalla manner-Suomessa toimivan peliyhtiön omien vastuullisuustoimenpiteiden riittämättömyyden. Osasyynä tähän ovat olleet peliyhtiölle eli Veikkaus Oy:lle asetetut tuotto-odotukset (aiemmin tuottotavoitteet). Huolimatta siitä, että EU-lainsäädäntö edellyttää monopolin kohdalla rajoittavaa rahapelipolitiikkaa, rahapeliautomaattien määrä on Suomessa vähentynyt käytännössä pitkälti kaupan alan rakennemuutoksen takia (joka myös mainitaan HE 255/2022 vp:n sivulla 11). Tämä on osaltaan vähentänyt pelipisteiden kokonaismäärää ja Veikkauksen syrjäseuduille sijoitettujen automaattien yleistä kannattavuutta.

Lisäesimerkkinä vastuullisuustoimenpiteiden riittämättömyydestä voitaneen mainita myös, että sairaaloiden kahvioista Veikkaus Oy päätyi poistamaan automaatteja vasta lehtikirjoitusten jälkeen (Iltalehti 14.8.2019 ja sitä seuranneet artikkelit). Vastuullisesti toimiva rahapeliyhtiö ei olisi sairaiden ja muiden liikuntarajoitteisten saataville automaatteja alun perinkään sijoittanut. Matti O.

Huttusen silloiselle RAY:lle tekemässä selvityksessä todettiin jo 1980-luvulla mm., että ”*[r]aha-automaattipeleihin kohdistuva pelihimo muodostuu ongelmaksi helpommin vähävaraisemmissa väestöryhmissä. Raha-automaattipeleihin käytetyt panokset ovat yleensä varsin pieniä. Näin ollen pakollisen pelihimon aiheuttamat taloudelliset menetykset muodostuvat erityiseksi ongelmaksi vähävaraisille väestöryhmille kuten eläkeläisille, työttömille ja nuorisolle*” (Huttunen 1989: 9).

Tuotto rahapeleistä ei näin ole ollut ainoastaan rajoittavan politiikan suotuisa liitännäisseuraus, vaan seurausta siitä, että monopoliyhtiö on voinut vaikuttaa sen määrittelemiseen, mikä on vastuullista ja mikä ei, riippumatta omista aiheselvityksistäänkin (em. Huttunen 1989 ym.). Kansainvälistä tutkimustietoa saatavuuden merkitytyksestä rahapeliongelmien suhteen on ollut jo pitkään saatavilla (Rossow 2019 esittelee näitä kattavasti). Tiedossa on myös vähintään yhtä pitkään ollut, että rahapeliongelmista kärsivät eniten haavoittuvat ihmisryhmät (kuten pitkäaikaissairaat, vanhukset ja heikosti toimeentulevat). Rahapeliyhtiön vastuulle ei voi siksi tulevaisuudessa siirtää pelihaittojen ehkäisyä ja/tai pelaamisen kokonaiskulutuksen vähentämistä (joka on väistämätön seuraus rahapelihaittojen ehkäisystä). Suomessa tulisikin etsiä keinoja suorittaa rahapelihaittojen ehkäisyä Veikkaus Oy:sta riippumattakin. Esimerkiksi valistuskampanja, jossa tuotaisiin esiin rahapeliriippuvuuteen liittyvä korkea itsemurhariski (esim. Ruotsissa suoritetun tutkimuksen Håkansson & Karlsson 2020 mukaan 15-kertainen normaaliväestöön verrattuna) olisi tällöin mahdollinen. Veikkaus Oy ei tällaista välttämättä oma-aloitteisesti ryhdy toteuttamaan.

2.3 Euroopan Unionin oikeus ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet

Alakohdassa 2.3 todetaan (sivulla 20), että Euroopan Unionin komissio on lopettanut rahapelijärjestelmään liittyvän rikkomuskannemenettelyn ja muut toimenpiteet Suomea vastaan vuonna 2013. Aiempien komissioiden päätökset eivät kuitenkaan sido nykyistä komissiota tai myöhemmin nimitettäviä komissioita. Kohdassa todetaan (samalla sivulla 20), tämän ko. päätöksen perustuneen siihen että ”*Suomessa oli säädetty tarvittavasta rakenteesta sen varmistamiseksi, että monopolin toimintaan sovelletaan rahapelialan valvotun kasvun politiikkaa, jolla pyritään kanavoimaan pelihimo valvottuihin toimintoihin ja että monopoli ei palveluja tarjotessaan ja markkinoidessaan yllytä eikä rohkaise kuluttajia osallistumaan rahapeleihin*”.

Tässä yhteydessä on syytä huomioida, että jo HE 1999/197 vp yhteydessä todettiin arpajaislain (1047/2001) 5 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden yhteydessä valtion tällaisen pelihimoon

perustuvan varainhankinnan olevan moraalisesti arveluttavaa. Oikeustieteen alueen Defensor Legis -lehdessä julkaistussa artikkelissa Heikkilä ym. (2002) todetaankin, että ”*esimerkiksi tupakan ja alkoholin kohdalla moraalinen arveluttavuus ei ole yhtä vahvasti, jos ollenkaan esillä. Sen sijaan korostetaan tieteellisellä tutkimuksella havaittuja suoria vaikutuksia ja ulkoisvaikutuksista muille aiheutuvia kustannuksia*” (Heikkilä ym. 2002: 1021).

Lailliseen ja kanavoituunkin rahapelitoimintaan liittyvät yhteiskunnalliset kustannukset ovat huomattavat. Ruotsissa tällaisten kustannusten rahalliseksi arvoksi arvioitiin vuonna 2018 yhteensä 1.42 miljardia euroa (Hofmarcher ym. 2020). Ruotsin silloin vielä yksinoikeudella toimivien monopoliyhtiöiden tuotto oli samana vuonna noin 700 miljoonaa euroa. Norjassa viime vuonna julkaistussa selvityksessä (Kristensen ym. 2022) arvioitiin Norjan Suomea vastaavan monopolijärjestelmän rahapelihaittojen yhteiskunnallisiksi vuosikustannuksiksi noin 500 miljoonaa euroa (suunnilleen pääasiallisen monopoliyhtiön eli Norsk Tippingin vuosituotto). Vastaavia ulkomaisia laskelmia on muitakin (esim. Browne ym. 2017 Victorian osavaltiosta Australiasta), jotka osoittavat samansuuntaisesti, että rahapelaamisen yhteydessä on vaikea puhua yhteiskunnallisesta ”tuotosta”.

Rahapelaaminen lähinnä uudelleenallokoi olemassa olevaa varallisuutta tavalla, joka aiheuttaa yhteiskunnan vähäosaisille ja muutenkin tuen tarpeessa oleville merkittävää haittaa. Suomessa rahapelien yhteiskunnallisia kustannuksia ei ole Ruotsin ja Norjan tapaan vastaavassa laajuudessa toistaiseksi tutkittu (kuten HE 255/2022 vp:n kohdassa 4.3.2 todetaankin). Kotimaisen aihetutkimuksen puuttuessa on oletettava, että tilanne on Suomessa vastaavan kaltainen kuin Ruotsissa ja Norjassa (eli että rahapelaamisen yhteiskunnalliset kustannukset kumoavat saatavat tuotot).

2.2.2.3 Hevoskasvatuksen ja -urheilun edistämiseen tarkoitettu tuotto

Hevoskasvatuksen yhteydessä esitetään, että Veikkauksen tuki hevosalalle on huomattavan merkityksellistä. Käytännössä puolet noin 40 miljoonan tukisummasta kuluu erilaisiin palkintoihin (20,9 miljoonaa vuonna 2022). Maa- ja metsätalousministeriön tuottaman selvityksen (Vidgrén ym. 2022) perusteella tuen vaikuttavuudesta ei voida esittää oikeastaan mitenkään luotettavia arvioita. Työryhmän raportissa todetaan, että Suomen Hippoksen järjestörakenteeseen ja päätöksenteon ongelmiin on yritetty puuttua toistuvasti vuosikymmenten ajan käytännössä tuloksetta. Hevosalan

työntekijöiden ja yritysten tilastointi ja sitä kautta myös työllisyysvaikutusten arviointi on huomattavan epävarmaa (Verohallitus 2013; Saastamoinen 2018). Ravialan tukeminen nykyisenkaltaisilla summilla tulevaisuudessa ei vaikuta saatavilla olevan tutkimustiedon valossa perustellulta.

On myös huomattava, että Veikkauksen raviurheiluun liittyvistä peleistä kasvava osuus suuntautuu Suomen ulkopuolella oleviin kohteisiin. Kotimaisen rahapeliyhtiön ja raviurheilun kytkös on jatkuvasti ohenemassa ja työryhmä Vidgrén ym. toteaakin (Vidgren ym. 2022: 7): ”*Veikkauksen monopoliaseman tulevaisuus on epävarma, ja lisenssijärjestelmään siirtyminen vaikuttaa jollakin aikavälillä todennäköiseltä…Pelimarkkinoiden mahdollisesti avautuessa suomalaisen raviurheilun luonteva yhteistyötaho voi Veikkauksen lisäksi olla esimerkiksi Ruotsin ravipeliyhtiö ATG.*”

Ennen tällaiseen uudenlaiseen ratkaisuun siirtymistä rahapelaamisen ja raviurheilun kytkös tulisi uudelleenarvioida: miksi hevosala valitaan omaksi tuettavaksi muodokseen kaikkien muiden alojen sijasta. Kaikista Euroopan maista vain Suomessa raviurheilu muodostaa merkittävän määrän hevostaloudesta (Saastamoinen 2018). Ulkomailla raviurheilun asema ja yleinen hyväksyttävyys ovat muuttumassa mm. eläinten hyvinvointiin liittyvien seikkojen vuoksi (Marionneau & Nikkinen, tulossa). Esimerkiksi Britanniassa noin 200 hevosta kuolee vuosittain raviurheiluun liittyvän toiminnan yhteydessä. Hevosten käyttäminen rahapelitoiminnan välineenä ei ole välttämätöntä.

2.6 Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntö

HE 255/2022 vp:ssa viitataan vain lyhyesti Ahvenanmaan rahapelilainsäädäntöön. PAF:n asema on syytä kuitenkin huomioida, koska suuri osa manner-Suomen yksinoikeusoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvasta pelaamisesta on nimenomaan PAF:lle tapahtuvaa ja tuotot ovat siten Suomen valtakunnan rajan sisäpuolelle jääviä. Tällöin mikä tahansa Veikkauksen ulkopuolisen rahapelaamisen kanavointi manner-Suomen yksinoikeusjärjestelmän piiriin aiheuttaa maamme sisällä väistämättä tilanteen, jossa rahavarojen häviäminen Veikkauksen peleihin on valtiovallan taholta arvostettu paremmaksi kuin PAF:n tarjoamiin peleihin.

Tällä hetkellä PAF:n automaattipelien tarjoaminen ruotsinlaivoilla on Ruotsissa lainsäädännöllisen uudelleenarvioinnin kohteena (Regeringens proposition 2021/22:242). Mikäli automaatit poistetaan tulevaisuudessa Suomen ja Ruotsin välillä liikennöiviltä matkustajalaivoilta, PAF joutunee enenevässä määrin siirtämään pelejään internet-ympäristöön, lisäten entisestään kilpailua myös

Suomen valtakunnan rajojen sisällä. Tämä saattaa osaltaan vaikuttaa Veikkauksenkin tuottojen tuleviin arvioihin (HE 255/2022 vp kohta 2.2. ym.).

On huomattava myös Ruotsissa tässä yhteydessä esiin nostettu perustelu, eli että automaattien avulla muuten lisenssimarkkinalla operoiva PAF saa epäreilua kilpailuetua muihin Ruotsin lisenssiperusteisiin toimijoihin nähden. Vastaava ongelmatilanne lienee edessä myös Suomessa, mikäli lisenssijärjestelmään siirrytään tulevaisuudessa. Säilyttämällä rahapeliautomaatit kaupoissa ja kioskeissa niitä hallinnoiva operaattori (Veikkaus) omaa huomattavan julkisen näkyvyyden ja tunnettuuden verrattuna muihin mahdollisiin luvanvaraisiin toimijoihin. Online-markkinalla toimivat ulkomaiset kilpailijat eivät tätä tule välttämättä hyväksymään. Automaattien siirtäminen valvottuihin pelisaleihin olisi sikälikin perusteltua jo ennen lisenssijärjestelmään siirtymistäkin.

4.3 Pääasialliset vaikutukset

Alaosiossa todetaan (sivulla 27), että ”*Veikkaus Oy:n tehtävänä ei…arpajaislain mukaan ole tulon hankkiminen valtiolle*”. Valtiolla on huomattava keinovalikoima tuottojen keräämiseen myös vähemmän haitallisilla tavoilla kuin omistamansa rahapeliyhtiön avulla. Arto Myllymäen ja Eija Tetrin silloiselle RAY:lle jo vuonna 2001 tekemän selvityksen mukaan valtio voisi hyvin verottaa luvanvaraisesti toimivia yrittäjiä (lisenssijärjestelmä). Myllymäki ja Tetri totesivat selvityksessään (2001: a75) mm. että *”[s]inänsä rahapelien käytön estämisen yksityisen voitontavoittelun keinona on ymmärrettävää moraalisista syistä, mutta toisaalta asiaan vaikuttanee myös se, että rahapelijärjestelmä on usein myös tehokas keino kerätä varoja valtion lainsäädännön kautta määräämiin tarkoituksiin*”. Ainoana kansallisen rahapelimonopolin ylläpitämistä puoltavana seikkana em. selvityksen tekijät mainitsivat rahapelirikollisuuden torjunnan. EU:n alueella toimivalle julkisesti noteeratulle yhtiölle toimiluvan peruutus lienee kuitenkin riittävä pelote pitää tarjonta Veikkausta vastaavalla tavalla laillisena ja (ainakin näennäisesti) vastuullisena. Esimerkkinä tässä yhteydessä mainittakoon, että Ruotsissa Ninja Casinon lisenssi peruttiin sikäläisen sääntelyelimen toimesta vuonna 2019 (mm. liiallisen mainonnan ja markkinoinnin takia).

Esitin itse omassa selvityksessäni vuonna 2008 silloiselle STAKES:lle eli nykyiselle THL:lle (Nikkinen 2008), että rahapeliautomaatit tulisi Suomessakin keskittää valvottuihin pelisaleihin, joita voisivat ylläpitää myös yksityiset tahot (mahdollistaen tehokkaan valvonnan ja sanktiot). Pelkästään yksinoikeusjärjestelmä ei vielä itsessään takaa rahapelihaittojen tehokasta ehkäisyä (Egerer ym.

(toim.), 2018; Marionneau ym. 2022). Mikäli näin olisi, vuosikymmenten ajan eniten haittaa aiheuttaneet automaatit olisi poistettu julkisista tiloista jo aiemman tai nykyisenkin lainsäädännön puitteissa, perustuen saatavilla olevaan koti- ja ulkomaiseen tutkimusnäyttöön (Heiskanen ym. 2020). Tätä suositti myös työryhmämme (Selin ym. 2017) selvitys rahapelihaittojen tehokkaasta ehkäisystä, joka luovutettiin silloiselle perhe- ja peruspalveluministeri Annika Saarikolle vuonna 2017. Vasta viime vuosina ja etenkin vuonna 2021 alkaneen pakollisen tunnistautumisen jälkeen fyysisistä rahapeliautomaateista aiheutuvat haitat ovat Veikkauksen oman tiedonannon perusteella alkaneet laskea (sähköpostiviesti Hannu Rinkinen-Janne Nikkinen, 18.1.2023). On kysyttävä, olisiko siirtyminen pakolliseen tunnistautumiseen aiemmin vastaavasti laskenut myös rahapeliautomaateista aiheutuvaa haittaa. Hajasijoitetut automaatit edelleen normalisoivat pelaamista ja tuottavat siirtymää fyysisistä terminaaleista digikanaviin. Ruotsissa rahapeliautomaattien hajasijoittelusta kauppoihin ja kioskeihin luovuttiin jo 1970-luvulla.

4.3.2 Taloudelliset vaikutukset

Osion 4.3.2. alakohdassa ”Yritysvaikutukset” todetaan (HE 255/2022 vp:n sivuilla 30-31), että ”*rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen liittyvän laaja-alaisen asiantuntemuksen näkökulmasta olisi perusteltua, että hallintoneuvoston työskentelyyn osallistuisi viranomaisten lisäksi myös rahapelihaittajärjestöjen asiantuntijoita*”. Rahapelitutkijoita ei mainita erikseen, huolimatta että ainakin aiemmin Veikkauksen hallintoneuvostossa on ollut pysyvä asiantuntija THL:sta. Tutkijoita tulisi olla mukana jatkossakin ja etenkin sellaisia, jotka ovat itse julkaisseet laajalti rahapelien aiheuttamista haitoista.

Yhteenveto

Tässä esitetyt lakimuutokset ovat sinänsä kannatettavia itsessään osana kokonaisuutta, mutta muodostavat vain yhden askeleen kohti tehokasta rahapelihaittojen ehkäisyä maassamme. Harjoitettavan rahapelipolitiikan päämäärä ei voi olla vain se, että rahan häviäminen rahapeleihin on sallittua ja jopa suotavaa, mikäli se tapahtuu valtio-omisteisen uhkapeliyhtiön tarjoamiin peleihin. Rahapelaaminen on tupakan kaltainen tuote, jossa turvallista käyttörajaa etenkään automaattien suhteen ei voida määrittää (Markham ym. 2016, jossa myös Suomen aineistoja).

Siirtymä fyysisistä automaateista vastaaviin nopearytmisiin internet-peleihin aiheuttaa tulevaisuudessa merkittävää haittaa muutenkin vähäosaisille väestöryhmille sekä Suomessa että ulkomailla. Jossain vaiheessa näiltä ko. ryhmiltä (jotka kokevat rahapelaamisesta merkittävää haittaa) saatava tulo väistämättä vähenee ja haitat jatkavat kasautumistaan heille ja heidän läheisilleen. Tämä saattaa johtaa tilanteeseen, jossa jopa rahapelien täyskielto tulee harkittavaksi (vrt. Savuton Suomi 2040 -tavoite tupakan kohdalla). Yhdysvaltalainen rahapeliprofessori I. Nelson Rose esitti tällaista kattavaa kieltomahdollisuutta jo 1990-luvulla (Rose, 1991). Tuolloin hän arvioi, että tilanne voisi olla maailmassa edellä kuvatun kaltainen jo vuonna 2029. Oma näkemykseni on, että professori Rose erehtyi joillakin vuosilla tai ehkä vuosikymmenellä. Silti Suomessakin tulisi alkaa hyvissä ajoin aktiivisesti etsimään vaihtoehtoja rahapeleistä saataville (oletetuille) tuotoille.

Tilannetta hankaloittaa osaltaan seikka, että monet rahapelitoiminnan kanssa tekemisissä olevista ja osin myös päätöksentekoon osallistuvista hyötyvät itse suoraan tai välillisesti rahapelituotoista. Tällöin konsultaatiota ja tietoa päätöksentekoa varten saatetaan ottaa vastaan myös rahapeliyhtiöiltä ja niiden kanssa liitoksissa olevilta konsulteilta. Esimerkiksi tupakkapolitiikan kehittämiseen eivät tupakkayhtiöt tai edes niiden entisetkään työntekijät voi juuri osallistua (tai ainakin Pohjoismaissa tällaista pidettäisiin hyvin erikoisena menettelynä). Silti Suomessa vielä osin kritiikittömästi luotetaan valtiollisen rahapeliyhtiön tuottamaan materiaaliin ja näkemyksiin pelimarkkinan kehityksestä. Tulevaisuudessa puolueeton tutkittu tieto pitäisi nostaa avainasemaan harjoitettavan rahapelipolitiikan osalta. Kattavien haittakustannuslaskelmien suorittaminen Ruotsin ja Norjan tapaan olisi tässä yhteydessä oleellista (THL on osin tällaista työtä jo aloittanutkin).

Mikäli lisenssijärjestelmään siirrytään, luvan saaneita yhtiöitä tulisi lisenssin ehtona velvoittaa luovuttamaan tietoja tieteelliseen tutkimukseen nykyisen arpajaislain Veikkausta koskevan kirjauksen tavoin ja tietojen luovuttamista tulisi myös valvoa. Tässä yhteydessä myös Veikkauksen asiakasrekisteri (tällä hetkellä 2,2 miljoonaa asiakasta, jota kasvatetaan jatkuvasti tunnistautumisen varjolla) pitäisi valjastaa enemmänkin ulkopuolisen haittojen ehkäisyyn suuntautuvan tahon eikä peliyhtiön sisäisen tiedonjaon ja myös markkinoinninkin välikappaleeksi. Pelkästään KELA-kortti tai muu viranomaisen myöntämä ulkopuolinen kortti osoittaisi henkilökohtaisen pelilisenssin ja/tai oikeuden pelata (Nikkinen, 2019). Tämä voitaisiin myös ongelmien ilmaantuessa peruuttaa (vrt. ajokortti tai aseenkantolupa). Haittojen tehokas ehkäisy ei näin ollen olisi peliyhtiöiden oman vastuullisuuden varassa, etenkin mikäli Suomeen perustetaan täysin riippumaton rahapelien valvontaviranomainen, muiden pohjoismaiden (Ruotsi, Norja ja Tanska) tapaan.

Kirkkonummella 19.1.2023

Janne Nikkinen

Digitally signed by Janne Nikkinen
DN: cn=Janne Nikkinen, c=FI, email=janne.nikkinen@helsinki.fi
Date: 2023.01.19 12:45:50 +02'00'

Janne Nikkinen, dos.