

## **Asia: HE 135/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi**

Hallintovaliokunnassa (HaV) on käsiteltävänä Arpajaislakia koskeva HE 135/2021. Tähän liittyen olen vastaanottanut 15.10.2021 kutsun osallistua HaV:n asiantuntijakuulemiseen 19.11.2021. Lausuntopyynnön sisältö on täsmennetty siten, että keskityn lausunnossani hallituksen esitykseen HE 135/2021 haittojen näkökulmasta. Työnantajani Helsingin yliopiston Valtiotieteellisen tiedekunnan Riippuvuuksien, yhteiskunnallisen sääntelyn ja hallinnan tutkimuskeskus (CEACG) on antanut aiheesta aiemmin lausunnon vastauksena lausuntopyyntöön SM2037479. Asiakirja on julkinen (CEACG:n internet-sivustolla) ja olen sen myös sähköisesti toimittanut HaV:lle 15.10.2021. En tässä yhteydessä käsittele em. CEACG-lausunnon näkökulmia, vaan käyn lävitse HE 135/2021 vp:n perustelut omilla kommentteillani. Sivuutan taustan (1. luku), muuten seuraan HE 135/2021 vp perustelujen numerointia kohdissa 2.1-2.13. Yhteenvedon esitän suullisesti 19.11.2021.

### **2.1 Toimintaympäristön kuvaus**

Toisin kuin esimerkiksi kannabiksen kohdalla, rahapelituotteiden parempaa saatavuutta eivät yleensä vaadi erilaiset yhdistykset tai kansalaisjärjestöt. Rahapelijärjestelmää on länsimaissa uudistettu viime vuosikymmenten aikana yksityisten yritysten ja hallitusten taloudellisten intressien johdosta (Nikkinen ym. 2018; Orford 2019; Cassidy 2020). Kv-rahapelitoimintaa on kuvattu maailmanlaajuisesti tulonsiirroksi työväenluokalta keski- ja hyvätuloisille, jotka itse pelaavat rahapelejä joko vähän tai eivät ollenkaan, mutta hyötyvät tuottojen käytöstä mm. alempien verojen muodossa (Markham & Young, 2017). Rahapelituottojen kasvu tulevaisuudessa perustuu pitkälti oletukseen, että internet -pelaaminen kasvaa entiseen tahtiin ilman merkittäviä kv-rajoituksia. On huomattava, että rahapelaamiseen käytetty raha on samalla pois muusta kulutuksesta.

HE 135/2021:ssa tukeudutaan rahapelimarkkinoiden kehityksen osalta varsin paljon brittiläisen markkinatutkimusyhtiö H2GC:n arvioihin. Markkinadatan tuottajia on muitakin (esim. Gambling Compliance) eikä tietojen luovuttajista ja/tai käytetyistä lähteistä ole useinkaan mahdollista saada varmuutta. Etenkin ulkomaille pelatut määrät Suomen ja Norjan osalta vaihtelevat usein eri toimijoiden arvioista toiseen. Niissä saattaa olla myös konsulttityhtiöiden intressiä saada markkinoita avattua ja sitä kautta lisää omaa liiketoimintaa. Veikkauksen tuottojen kasvu pysähtyi ja osin kääntyi laskuun jo ennen koronaakin. Tähän ovat saattaneet vaikuttaa monenlaiset tekijät, kuten kulutusluottojen korkokatto v. 2019. Etenkin ongelmallista pelaamista rahoitetaan usein velkarahalla (Heiskanen 2017). Yksityisen velkajärjestely-yhtiön Solidaten mukaan suurin yksittäinen este velkajärjestelylle v. 2020 oli rahapeliongelma (44% hylätyistä). Ulkomaille pelattua rahaa ja nk. laitonta pelitoimintaa käytetään teollisuudessa yleisesti uhkakuvana silloin, kun halutaan lisätä ja laajentaa omaa pelitarjontaa (Wardle ym. 2021). Tällöin jätetään usein vähemmälle huomiolle oman laillisen toiminnan haitat.

HE 135/2021 luvussa 2 esitellyt THL:n väestökyselyt ovat tuottaneet sinänsä arvokasta tietoa suomalaisten pelikäyttäytymisestä jo v. 2007 alkaen. Ne eivät kuitenkaan tavoita kaikkia haavoittuvassa asemassa olevia väestöryhmiä. Kansalaisten into vastata erilaisiin kyselytutkimuksiin on ylipäänsä ollut laskussa (Kela). Mikäli kyselyissä kartoitetaan arkaluontoisia aihepiirejä, sitä herkemmin tutkimukseen jätetään vastaamatta. Erilaisten riippuvuuksien luonteeseen kuuluu ongelman kieltäminen sekä itseltä että lähipiiriltä. THL:n väestökyselyissä v. 2007-19 vastausprosentti on ollut alhaisimmillaan 40% (v. 2011, viimeisin v. 2019 oli 52%). Mikäli 48-60% kyselyyn valikoituneesta otoksesta jättää vastaamatta, on kysyttävä, edustaako vastaajajoukko tavoiteltua aikuisväestöä.

Lisäksi rahapeleistä aiheutuvaa haittaa kokevat etenkin heikommassa sosioekonomisessa asemassa olevat erityisryhmät (päihde- ja mielenterveysongelmaiset, muistiongelmaiset, kodittomat, työttömät ym.). Tällaisten väestöryhmien osallistuminen kyselytutkimuksiin on muutenkin haasteellista. Australian Productivity Commission (1999) tutkimuksessa 60% hoidossa olleista rahapeliongelmaisista kertoi, että mikäli heiltä olisi ennen hoitojaksoa kysytty onko heillä rahapeliongelmaa, he eivät olisi joko osallistuneet kyselyyn tai antaneet todenmukaisia vastauksia. Muuttamalla hieman kyselyn parametreja voidaan saada toisistaan merkittävästi poikkeavia tuloksia. Esim. Yhdysvalloissa rahapeliongelman esiintyvyys on 1.3%:n sijasta 7.7%, mikäli varsinaisia rahapelikysymyksiä edeltävää taustaasiota muutetaan (Harrison ym. 2019). Edelleen vaikeus väestökyselyjen osalta on, että vastaajat eivät useinkaan ole samoja kyselystä toiseen. Silloin kun rahapelikyselyissä on seurattu samoja pelaajia pidemmän aikaa, vähemmän haitallisesti pelaavat alkavat vähitellen muuttua haitallisesti pelaaviksi (Sulkunen ym. 2019). Tästäkään syystä HE 135/2019:n mainitsema 110 000 aikuisen joukko ei ole aina sama. Onkin todennäköistä, että Suomessa on huomattavasti enemmän rahapeliongelmaisista kuin THL:n kyselytutkimukset v. 2007-19 indikoivat.

Väestökyselyihin liittyvien ongelmien vuoksi kulutus eli rahapeleihin hävitty raha indikoikin paremmin haittoja, ns. kokonaiskulutusmalliin perustuen (Rossow 2019; Sulkunen ym. 2019). Suomi on tässä maailmankin mittakaavassa korkealla tasolla. HE 135/2021:ssa viitataan lukuun 427 euroa ennen koronaa per mannersuomalainen aikuinen vuoden aikana, sisältäen sekä Veikkauksen että Veikkauksen ulkopuolisen kulutuksen (H2GC). On huomattava, että läheskään kaikki aikuiset eivät pelaa rahapelejä. Mikäli summa suhteutetaan vain niihin, jotka ovat pelanneet jotain rahapeliä viimeisen 12 kk:n aikana (78%, Salonen ym. 2019), summa on 543 euroa per aikuinen, joka vastaa kerrostaloasunnon tavanomaista sähkölaskua vuoden aikana. Rahapelaaminen on myös huomattavan keskittynyttä: THL:n v. 2019 väestökyselyn mukaan noin 2.5% pelaajista (noin 72 000) tuottaa noin puolet Veikkauksen tuotosta. Veikkauksen oman kulutukseen perustuvan arvion mukaan 7% tuottaa puolet tuotoista. Tämäkin on keskittynyt joukko (noin 200 000 pelaajaa), joille todennäköisesti kasautuvat pelaamisesta aiheutuvat haitat.

Tarkasteltaessa pelityyppejä, huolimatta siitä että 78% on viimeisimmässä THL:n kyselyssä pelannut edeltävän 12 kk:n aikana jotain Veikkauksen peliä, ylivoimaisesti suurin osa heistä oli pelannut kaikkein vähiten haitallista pelimuotoa eli lottoa (64%). Seuraavaksi eniten pelattiin raha-arpoja (47%) ja hajasijoitettuja rahapeliautomaatteja (31%). Rahapelaaminen ei (lottoa lukuun ottamatta) siten ole suomalaisten enemmistön harrastama aktiviteetti. Tämä haastaa jossain määrin näkemyksen suomalaisista "pelikansana". Tilanne on vastaava myös ulkomailla: rahapelaaminen ei ole erityisen merkityksellistä kovinkaan laajalle väestöosalle (Orford 2011). Esimerkiksi Britanniassa 41% pelaa lottopelejä ja vain muutama prosentti rahapeliautomaatteja. (YouGov, 2020).

Eri pelityyppien haitallisuuteen olisi syytä kiinnittää enenevässä määrin huomiota, keskittymättä liikaa peliongelmaisten suhteelliseen %-osuuteen väestöstä. Britanniassa väestökyselyissä vain 0.9%-1.3% on tunnistettu rahapeliongelmaisiksi, mutta hajasijoitettuja peliautomaatteja vastaavista FOBT-pelaajista heitä oli 13.6% (Health Survey England 2016). Tämä oli korkeampi luku kuin vedonlyöntipeleissä (13.0%). Pieni pelaajien alajoukko voi siten kokea suurta haittaa ilman että tämä näkyy väestötason kyselyissä. Ellei tätä tiedosteta, väestökyselyitä on mahdollista tulkita mieleisikseen, etenkin rahapeliteollisuuden edustajien toimesta (Cassidy ym. 2013; Boyce 2019).

## 2.2 Pakollinen tunnistautuminen

Yleisesti ottaen on todettava, että alaikäisten pelaamisen ja muussa haittojen ehkäisemisessä tunnistautunut pelaaminen on periaatteessa askel oikeaan suuntaan. Esimerkiksi Ruotsissa pelaaminen nk. arvoautomaatilla on edellyttänyt jo pitkään syntymävuoden asettamista pelinäytölle (ikä on tarkistettu voiton lunastamisen yhteydessä). Suomessa alaikäisten pelaaminen on ollut merkittävä ongelma. PAKKA-ostokokeisessa 88% alaikäisiltä näytävistä koeostajista on jäänyt ikärajatarkistuksen ulkopuolelle. Alkoholissa ja tupakassa vastaavat luvut ovat olleet tasoa 21% ja 23% (Pakka, 2019). Pakollinen tunnistautuminen ja ikärajatarkistus tulisikin tehdä jo erillisen pelisalin ovella eikä vain pelikohtaisesti, tietyn pelimuodon käytön yhteydessä. Arpojen luovuttaminen alaikäiselle säilyy edelleen mahdollisena, tunnistautumisesta huolimatta.

Tunnistautumiseen liittyy myös merkittävää huolenaiheita kerätyn asiakasdatan käytön suhteen. Rahapeliyhtiöiden tavoitteena on aina hankkia mahdollisimman laaja asiakastietokanta. Veikkauksen kanta-asiakkuus on tällä hetkellä (marraskuu 2021) noin 2,2 miljoonalla suomalaisella. Ainoastaan lähinnä suurten kauppaketjujen kanta-asiakasohjelmat ylittävät kattavuudessa Veikkaus-kortin peiton väestössä (esim. S-etukortti on 3,8 miljoonalla suomalaisella, vastaava tilanne on K-plussa-kortin suhteen). Pelaajadatan käsittelyssä olisi haittojen ehkäisyn näkökulman kannalta oleellista, että myös ulkopuoliset tahot voisivat tarkastella sitä anonymisoituna. STM:lle (THL:lle) luovutettavien tietojen avulla tulisi haittatutkijoilla olla mahdollista arvioida, pitävätkö Veikkauksen julkisuuteen antamat tiedot haitallisen pelaamisen ehkäisystä paikkansa.

Itseasetettujen tappiorajojen merkitys (Veikkauksella 500 euroa vuorokaudessa tai 2 000 euroa kuukaudessa) haittojen vähentämisessä on tutkimuskirjallisuudessa kyseenalaistettu (mm. Livingstone ym. 2019). Parempana pidetään kaikille pakollisia ja alhaisia rajoja, kuten Norjassa, jossa rahapeliautomaateilla on mahdollista pelata päivässä 650 NOK (~65€) ja kuukaudessa 2700 NOK (~270€) vastaava summa. Ottaen huomioon norjalaisten suomalaisia korkeamman ostovoiman, kotimaiset tappiorajat ovat korkeita. Mikäli otetaan huomioon osa-aikatyötä tekevät, suomalainen keskipalkka on 2 900 euroa/kk (Tilastokeskus). Tappiorajoituksia tulisikin laskea vastaamaan Norjan tasoa, koska Norjassakin toimii vastuullisuuteen pyrkivä rahapelimonopoli. Korkeamman tappiorajan voisi saada hakemuksesta, mikäli osoittaisi tulojen mahdollistavan tämän. Tappiorajojen lisäksi voisi olla myös talletusraja, joka estäisi tietyn matalan summan (esimerkiksi Norjan tasoiset) ylittävät talletukset pelitilille. Tällä hetkellä mahdolliset voitot sekoittuvat omiin talletuksiin, mikä vaikeuttaa oman pelikulutuksen hallintaa.

Keskustelu asiamiesten palkkioista Arpajaislain uudistamisen yhteydessä on jossain määrin epäsymmetriassa sen kanssa, että lain tarkoitus on haittojen ehkäisy ja niiden vähentäminen. Jo 1990-luvulla EU:n silloinen julkisasiamies Yves Bot kiinnitti huomiota Suomessa rahapelimonopolin ulkopuolisille yksityisille asiamiehille maksettaviin kauppiasprovisioihin ns. Läärä -tapauksen (C-124/97) yhteydessä. Provisiot eivät kannusta ehkäisemään pelihaittoja, vaan ylläpitämään pelitoimintaa ja ovat enemmänkin muun liiketoiminnan piilotuki. Vertailevassa tutkimuksessa (Marionneau & Nikkinen, 2020) ilmeni, että nämä komissiot ovat eurooppalaisilla rahapeliyhtiöillä keskimäärin 15% pelikatteesta ja monella lisenssitoimijalla on Veikkausta isommat komissiot. Tämä huolimatta siitä, että rahapeliautomaatteja ei ole sijoitettu kauppoihin ja kioskeihin.

### **2.3 Rahapeliautomaattien sijoittelua ja rahapelien myyntipisteiden sijoittelua koskeva sääntely**

Ylivoimaisesti tehokkain väline rahapeliyhtiön varainkeruuseen on nopearytmisen ja aivojen mielihyvakeskukseen (dopamiini) vaikuttava ja riippuvuutta aiheuttava rahapeliautomaatti (Schüll 2012). Suomessakin Veikkauksen tuotoista yli puolet on perustunut rahapeliautomaattien tuomaan rahaan (Lähteenmaa & Marionneau, 2020). Pelaajien auttavan puhelimen Peluurin yhteydenotoissa hajasijoitetut rahapeliautomaatit ovat vuosikymmeniä olleet eniten haittaa aiheuttavia. Peliklinikan hoitoon hakeutuneista 83% on ilmoittanut pelanneensa ko. pelimuotoa (Salonen ym. 2019).

Rahapeliautomaateissa olevat nykyisin elektroniset pelit ovat haitallisia sekä fyysisissä terminaaleissa että internetissä (Gainsbury ym. 2019).

Suomessa automaatteja pelaa selkeästi muita suurempi osuus väestöstä (31%) kuin muissa Pohjoismaissa - juuri hajasijoittelun takia. Hajasijoitetut automaatit poistettiin Ruotsissa jo 1970-luvulla ja siellä automaatteja pelaa nykyisin 1.9% aikuisväestöstä. Norjassa automaatteja vähennettiin merkittävästi (tasosta 15 000 lukuun 3 000) vuonna

2007 ja automaatteja pelaa siellä 4,4% (nk. Multix -automaatit). Toisin kuin Suomessa, esimerkiksi "läheltä piti" -tilanteet ovat Norjan automaateissa kiellettyjä. Norjan automaatit ovat siten suomalaisia vastineitaan vähemmän haitallisia. Automaattien osalta onkin huomattava, että niiden lukumäärä ei ole oleellinen tekijä haittojen muodostumisen suhteen, vaan sijoittelu. Tanskassa on 25 000 automaattia (vrt. Suomi 10 500) lähinnä baareissa ja haitallisimmat automaatit on sijoitettu pelisaleihin. Niitä on Tanskassa pelannut vain 4% väestöstä edeltävän 12 kk aikana (Heiskanen ym. 2020).

Rahapeliautomaattien koukuttavuutta (ja samalla tuottopotentiaalia) nostaa erityisesti niiden pelirytmien nopeus: mikäli pelaaja pelaa keskimäärin 13 kierrosta minuutissa, tämä on 390 kierrosta puolessa tunnissa ja 780 kierrosta tunnista. Mitään muuta viihdetuotetta ei voi ostaa vastaavalla nopeudella. Yli tunnin automaattia pelaava onkin muita todennäköisemmin peliriippuvainen (Paterson ym. 2020). Vuodesta 2004 alkaen toteutetussa Ruotsin kansanterveyslaitoksen pitkittäistutkimuksessa (jossa on seurattu koko ajan samoja pelaajia) on havaittu, että 70% peliautomaattien tuotoista tulee rahapeliongelmaksi luokitelluilta rahapelaajilta (SWELOGS, 2019). Tämä ylittää kaikkien pelimuotojen yhteenlasketut keskiarvot selvästi (14-62%, Fiedler ym. 2020).

Automaattien merkitys ei perustu vain niiden haittapotentiaaliin, vaan siihenkin että niiden sijoittelu arkisissa ympäristöissä legitimoit rahapeliä toimintaa tavalla, joka ei ole mahdollinen esimerkiksi tupakan kohdalla (Deakin University / Gambling Normalisation Study). Hajasijoittelun lopettaminen ja siirtäminen valvottuihin tiloihin KKV:n suositusten mukaisesti olisikin ensiarvoisen tärkeää (KKV, 2019). Tätä on tutkijoiden toimesta esitetty Suomessa toistuvasti (mm. Nikkinen 2008; Heiskanen ym. 2020; Järvinen-Tassopoulos ym. 2021). HE 135/2021 16 §:n perusteluissa todetaan, että liikkeessä tulisi olla mahdollista asioida ilman näköyhteyttä rahapeliautomaattiin. Ellei raha-automaatteja poisteta kaupoista ja kioskeista, tämä tarkoittanee erillistä tilaa.

HE 135/2021 rahapeliautomaattien sijoittelua koskevassa luvussa 2.3 esitetään hajasijoitettujen automaattien poiston riskinä laittomien rahapeliautomaattien saapuminen tilalle (Ruotsi ja Puola). Ruotsissa laittomia automaatteja oli v. 2019 asti noin 2 000, mutta tässä oli syynä lievien rangaistusten alhainen pelote. Valvojan (Spelinspektionen) mukaan laittomien automaattien määrä tulee merkittävästi laskemaan uuden rahapelilainsäädännön myötä (Magnus Granlund/Nikkinen, tiedonanto). Puolan markkina on Suomesta poikkeava, eikä siitä voida vetää suoria johtopäätöksiä. Lainsäädäntö on muuttunut toistuvasti 2010-luvulla. Välillä automaatit kasinoiden ulkopuolella on kielletty (2010) ja välillä ne on sallittu (2017). Epäselvä oikeustilanne on aiheuttanut, etteivät toimijat ole aina seuranneet lainsäädäntöä.

On huomionarvoista, ettei toisessa monopolimaassa Norjassa v. 2007 tapahtunut automaattien väliaikainen poisto luonut minkäänlaista laitonta ja/tai kilpailevaa pelimarkkinaa rahapeliautomaattien kohdalla. Sen sijaan kokonaiskulutus ja pelihaitat vähenivät (Engebø ym. 2021). Onkin perusteltua olettaa, ettei Suomen tilanne poikkeaisi

Norjasta mitenkään, mikäli rahapeliautomaatit poistettaisiin kioskeista ja kaupoista muiden Euroopan maiden tapaan. Edes Euroopan nk. internet-rahapelikeskuksissa (Malta, Man-saaret) rahapeliautomaatit eivät ole vapaasti saatavilla julkisissa tiloissa.

## **2.4 Rahapelien markkinointi ja arpajaislain vastaista markkinointia koskeva sääntely**

Monopolitoimijan markkinointi on rahapeliongelmaisen näkökulmasta vähintään yhtä ongelmallista kuin ulkomainen markkinointi. Peliklinikan asiakkaista 68% piti Veikkauksen mainontaa liian runsaana ja lähes puolet koki sen lisäävän omaa pelaamistaan (Salonen ym. 2017). Erityinen haaste nimenomaan Veikkauksen markkinoinnissa on, että siltä on lähes mahdoton välttyä arkisissa ympäristöissä. Internet-toimijoiden mainoksilta on mahdollista välttyä, mm. käyttämällä esto-ohjelmia.

Useissa Euroopan maissa rahapelien mainontaa ollaan merkittävästi rajoitettu. Italiassa rahapelien mainonta kiellettiin v. 2019. Espanjassa rajoitettiin v. 2021 rahapelien mainontaa mm. TV-kanavilla vain 01:00 ja 05:00 väliselle ajalle. Espanjassa myös rahapeliyhtiöiden mainonta jalkapallo-urheilun yhteydessä on päätynyt. Kuitenkin Suomessa jalkapallon pääsarjakin on nimetty rahapeliyhtiön mukaan (Veikkaus-liiga). Rahapelimainonnalla urheilun yhteydessä on merkitsevä vaikutus etenkin lapsiin ja nuoriin (Thomas ym. 2018). Oletettavasti Veikkauksen asema valtionyhtiönä on aiheuttanut, ettei Veikkaus-liigan nimeä ole tähän saakka juuri kyseenalaistettu.

Edelleen keinotekoinen raja markkinoinnin ja tuoteinformaation välillä tulisi poistaa (Peluuri 2021) ja rahapelituotteiden pitäminen näkyvästi esillä kaupoissa lopettaa (vrt. tupakka). Loton jättipottia korostavat mainokset lisäävät pelaamista ja alemmat tuloluokat käyttävät suhteessa enemmän rahaa lottoon (Beckert & Lutter 2013). Sanomalehtien suuria lottovoittoja koskevat uutiset ovat usein käytännössä lähes sanasta sanaan Veikkauksen omia tiedotteita. Niiden uutisarvo on erittäin vähäinen ja niiden julkaiseminen tulisikin lopettaa, jo syystä, ettei niillä ole journalistista tarkoitusta.

## **2.5 Henkilötietojen käsittely ja tietojen luovuttaminen**

Veikkauksen peli- ja pelaajadatan saaminen tutkimuskäyttöön on ollut ongelmallista. Tietojen luovuttaminen on kestänyt tutkimusprojektin näkökulmasta liian kauan tai joihinkin tietopyyntöihin ei ole välttämättä vastattu ollenkaan. Mikäli erilaiset tutkimusmateriaalipyynnöt arvioidaan vain tapauskohtaisesti, kasvaa riski, että rahapeli-toimintaan myönteisesti suhtautuvien tutkimusten ja tutkijoiden mahdollisuudet saada tutkimusdataa ovat erilaista kriittistä tutkimusnäkökulmaa edustavia paremmat.

Helsingin yliopiston tutkijoiden on ollut tähän asti paremmat mahdollisuudet saada dataa ulkomailta kuin Veikkaukselta käyttöönsä. Omassa 16 maan kymmeniä rahapeliyhtiöitä kartoittavan tutkimusprojektimme ("Political Economy of Gambling", Suomen Akatemia 2018-22) aikana olemme saaneet pelaamisen osalta yksityiskohtaisia tilastoaineistoja

mm. Norjasta, kun taas Suomesta Veikkaukselta lähinnä kertaluonteisesti siten, että data on esitetty suhdelukuina (Marionneau ym., tulossa). Myöskin pohjoismaisen koronan vaikutuksia rahapelaamiseen tutkineen projektin aikana yhteistyö ulkomaisten rahapeliyhtiöiden kanssa on ollut CEACG:n näkökulmasta Veikkausta toimivampaa.

Lisenssimarkkinalla kuten Britanniassa lisenssin ehtona on luovuttaa yksityiskohtaista pelaajadataa valvontaelimen (Gambling Commission, GC) käyttöön. Internet-rahapeliyhtiöt ovat mm. luovuttaneet 160 000 pelaajan pelitietoja GC:lle (Gamble Aware, 2017). Ranskassa ANJ (l'Autorité nationale des jeux) saa dataa FDJ:lta paitsi seurantaan, myös jaettavaksi tutkimukseen. Peliyhtiöiden ei tulisi päättää datan luovutuksesta, vaan valvovan viranomaistahon. STM:n alaisen indikaattoriryhmän raportissa Heiskanen ym. 2020 on lisäinfoa, kuinka muut peliyhtiöt luovuttavat dataa.

Rahapelien toimeenpanon arviointiryhmä STM:ssä on tähän asti ollut vastuussa yksittäisten pelituotteiden haitallisuuden arvioinnista. Tällä hetkellä ko. ryhmässä on rajallisesti mahdollisuuksia tarkastella yksittäisten pelien tai laajemmin peliryhmien haittapotentiaalia. Veikkaus voi valita, mitä ominaisuuksia pelituotteista korostaa. Etenkin internet -peleissä haittavaikutusten arviointi on ylipäänsä vaikeaa. Tiettyä pelituotetta ei välttämättä voida testata riittävästi tai ainakaan oikeilla pelaajilla. Mikäli tuotteen teknisistä ominaisuuksista ei ole riittävää käsitystä, arviointi turhentuu.

Rahapeliteollisuus kutsuu usein tuotteidensa uusia ominaisuuksia innovoinniksi, jotta on mahdollista pysyä kansainvälisessä kilpailussa mukana. Veikkauksen peleissäkin saattaa olla upotettuja ominaisuuksia ja/tai lisäpalkintoja, jotka kannustavat kuluttamaan lisää peliin (lisäten samalla riippuvuutta aiheuttavaa toimintaa). Esimerkiksi mikäli 3-5 tiettyä symbolia ilmestyy, tulee esim. bonus-ominaisuus, jota ei muuten pelissä olisi (lisävoitto, tuplausmahdollisuus tmv.). Samalla saatetaan joutua panostamaan lisää rahaa peliin.

Tällaisen peliin tehdyn lisäominaisuuden tai -muutoksen testaaminen etenkin internet-ympäristössä on tutkimusnäkökulmasta vaikeaa. Peli A1 jossa on em. ominaisuus saattaa olla tuottoisampi kuin vastaava peli A2 siksi että sitä markkinoidaan eri tavalla. Peli A1 saattaa olla myös sijoitettu internet-sivustolle paremmin tai se on ehkä juuri siksi suosituimpi kuin peli A2, että siinä on mahdollisuus korkeampiin panoksiin ja voittoihin.

Jotta tällaista mahdollisesti pelihaitta-näkökulmasta merkitsevää eroa voitaisiin tehokkaasti tutkia, peli A tulisi ajaa sekä versioina 1 ja 2 samaan aikaan samalle pelaajajoukolle samaan aikaan haittaseurausten havainnoimiseksi. Vähintään pelien arviointi tulisi suorittaa irrallaan Veikkauksen edustajien peleistä antamista tiedoista. Ulkopuolisia pelien testausyrityksiä voisi hyödyntää tässä yhteydessä (Casey, 2022).

## 2.6 Pelikasinon pelikielto

Haittojen ehkäisyn näkökulmasta on syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei pelikieltoa ole Suomessa mahdollista asettaa pysyvästi. Pelikielto voi olla voimassa korkeintaan 1-3

vuotta kerrallaan. Joissakin maissa (esim. Singapore) myös läheiset voivat hakea pelikieltoa. Tällöin läheisille haittaa aiheuttavaan pelaamiseen on mahdollista puuttua aikaisemmassa vaiheessa. Pysyvä pelikielto mahdollistaisi osaltaan sen, että rahapeliongelmainen ei ajautuisi enää uudestaan samaan tilanteeseen kuin aiemmin.

## **2.7 Maksuliikenteelle aiheutettavat estot**

Maksuliikenne-estojen merkittävin haaste on niiden yleinen kierrettävyys. Erilaiset ulkomaiset mobiilipankit toimivat jo nyt Suomessakin (esim. N26, Revolut) joista osa on samalla kulutusluottoja tarjoavia yrityksiä (kuten Ferratumin Sweep Bank). Näiden lisäksi mm. Malta ja Man-saaret ovat jo auktorisoineet kryptovaluuttojen käytön rahapelitoiminnassa. Odotettavissa on, että kehitys tulee kiihtymään lähivuosina.

Siirtyminen muihin kuin perinteisiin maksutapoihin (maksuliikenerajoitusten kiertämiseksi) on haittojen ehkäisyn näkökulmasta ongelmallista sikäli, että tähän asti liikapelaaminen on saattanut tulla ilmi pankkitiliotteista tai muista epänormaaleista pankkiasioinneista. Mikäli rahapelaaminen siirtyy vaihtoehtoihin maksutapoihin, ongelmapelaajien kanssa tekemisissä olevat tahot (läheiset, pelihoitotoimijat, velkaneuvojat) omaavat entistä vähemmän mahdollisuuksia tunnistaa rahapeliongelma.

## **2.8 Veikkaus Oy:n yritysten välinen liiketoiminta**

Veikkauksen laajentuminen yritysten väliseen liiketoimintaan on ymmärrettävää ja aiemmin ollut jo kokeiluasteella (Veikkaus Solutions v. 2011-13). Jos kyseessä on pelkkä ohjelmistoliiketoiminta, kyse on haittaneutraalimmasta asiasta kuin kuluttajille suunnatussa toiminnassa. On silti mahdollista kysyä, onko Suomen kannattavaa pyrkiä viemään ulkomaille haittaa aiheuttavia palveluita ja tuotteita, ottaen huomioon rahapelaamiseen enenevässä määrin kohdistuvan mainehaitan. Rahapelaaminen on kuin tupakka siinä mielessä, että täysin turvallisen pelaamisen rajaa ei ole mahdollista asettaa (Markham ym. 2016, ko. tutkimuksessa käytettiin myös Suomen aineistoja).

Esimerkiksi Veikkauksen eArvat eli ns. sähköiset pika-arvat ovat useissa maissa paperisina rahapeliautomaattien korvaavia tuotteita. Joissakin Euroopan maissa, kuten Portugalissa, niihin kohdistuva pelikulutus on huomattava. Portugalissa niitä ostettiin 160 eurolla per aikuinen vuodessa v. 2018, kun naapurimaassa Espanjassa luku oli vastaavana ajanjaksona vain 14 euroa vuodessa (Vilaverde & Morgado 2020). Mikäli tällaiseen kulutukseen lisätään elektroniset arvat, haittavaikutus voi olla huomattava.

Vaihtoehtoinen tapa voisi olla hyödyntää Veikkauksen korkeaa peliosaamista haittojen ehkäisyyn eräänlaisena vientituotteena. Erilaiset pelaamisen seurantaan ja hallintaan suunnatut esto- ja hallintatyökalut kuten RAVA- ja VASA-mallit voisivat tällöin tulla kysymykseen. Haittakoulutuksia on jo järjestetty suomalaisten toimijoiden taholta Euroopassa (esim. Cyprus Gambling Commission, lokakuu 2021). Mikäli tiedossa ovat Veikkauksen pelien riippuvuutta aiheuttavat ominaisuudet, niitä voisi hyödyntää myös



haittojen torjunnan näkökulmasta vähemmän haitallisten pelituotteiden kehittämiseen ja myyntiin. Tätäkin kautta saattaisi olla mahdollista luoda kannattavaa kv-liiketoimintaa.

## **2.9 Rahapelitoiminnan kehittyminen ja valvonta**

Suomessa tulisi olla muiden pohjoismaiden tapaan täysin erillinen ja itsenäinen rahapelitoiminnan valvoja (vrt. Ruotsin Spelinspektionen, Norjan Lotteritilsynet, Tanskan Spillemyndigheden). Suomessa rahapelitoiminnan sääntelystä on ollut vastuussa 11 erillistä toimijaa osin päällekkäisin vastuualuein: Eduskunta, Valtioneuvosto, Valtioneuvoston kanslia, Sisäministeriö, Poliisihallitus, Rahapeliasioiden neuvottelukunta, Sosiaali- ja terveysministeriö, Rahapeliä toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä, tuontijakoministeriöt (OKM, STM ja MMM), Veikkaus Oy:n hallintoneuvosto ja Veikkaus Oy:n eettinen neuvosto. Etenkin erilaiset itsesääntelyelimet (kuten Veikkauksen hallintoneuvosto ja eettinen neuvosto) ovat haittojen ehkäisy näkökulmasta vähämerkityksellisiä. Kokemukset tupakan ja alkoholin osalta ovat osoittaneet, että omavalvonta ei riippuvuutta aiheuttavan tuotteen tai palvelun kohdalla toimi riittävällä tavalla. Kokouspalkkiot ja kulukorvaukset aiheuttavat intressiristiriidan.

Erillisen ja keskitetyn rahapelitoiminnan valvojan lisäksi tulisi mahdollisuuksien mukaan puuttua ns. pyöröovi-ilmiöön. Suomessakin on esiintynyt tapauksia, joissa on siirrytty valvovasta tahosta (Poliisihallitus) ministeriön palvelukseen ja tämän jälkeen Veikkaus Oy:n työntekijäksi. Vastaavasti Veikkauksen (tai edeltäjän ent. Raha-automaattiyhdistyksen) entisiä työntekijöitä on siirtynyt joko ministeriön ja/tai Poliisihallituksen työntekijöiksi. Tällaisessa tilanteessa ei voida täysin luottaa siihen, että valvojan edellytykset tehokkaaseen valvontaan toteutuvat täysimääräisesti.

## **2.10 Rahapelitoiminnan tuotto ja tuoton käyttötarkoitukset**

Puhe nk. hyvistä tarkoituksista rahapelituottojen yhteydessä aiheuttaa tilanteen, jossa julkinen hyvä (*public good*) ymmärretään nimenomaan taloudelliseksi hyväksi (Nikkinen & Marionneau, 2014). Rahapelitoiminnan tuottojen kohdentamisessa nk. hyviin tarkoituksiin ei ole taloustieteellisiä perusteita (Kotakorpi ym. 2016). Korvamerkintä on poliittinen työkalu, jolla ostetaan hyväksyntää ja poliittista tukea haitalliselle toiminnalle (Smith, 1998). Normaalin budjetoinnin ulkopuolella kulkevat rahapelitoiminnasta aiheutuvat rahavirrat ovat ongelmallisia (Australian Productivity Commission, 1999).

Rahapelituotot luovat voimakkaita riippuvuussuhteita siten, että myös pelihaittatoimijoilla on vähäisempi intressi kritisoida haitalliseksi arvioitua rahapelitarjontaa (Adams, 2016). Puhe rahapeliä "tuotoista" sivuuttaa myös seikan, että kyseessä ovat pelaajien tappiot. Edelleen Suomessa on tutkimuksellisesti havaittu, että rahapelaajien häviöt eivät hyödytä niitä alueita, joilla tappiot muodostuvat. Ruuhka-Suomi hyötyy rahapelitoiminnasta suhteellisesti eniten (Roukka & Salonen, 2019).

(11)

Janne Nikkinen  
18.11.2021

Rahapeli tuottojen ja edunsaajien välinen yhteys tulisikin katkaista nk. Liikasen työryhmän esityksen (VN 2021) vaihtoehdon 2) mukaisesti eli siirtämällä kaikki tuotot yleiskatteelliseen budjettiin. Tässä yhteydessä tulisi kattavasti selvittää kaikki rahapelien aiheuttamat kustannukset. Ruotsissa arvio on ollut 0,20% bruttokansantuotteesta, Suomessa on esitetty osin vastaava arvio 800 miljoonaa euroa (Roukka, 2016). Tämä on lähellä Kokoomuksen julkisuudessa esittämää arviota lisenssijärjestelmän tuotosta Suomessa (700 miljoonaa euroa). Rahapelaaminen ei näin välttämättä "tuota" mitään.

Hevosalan valitseminen omaksi tuettavaksi muodokseen on kyseenalaista. Noin 40 miljoonan vuosittaisesta Veikkaus -tuosta noin puolet menee pelkästään jaettavaan palkintoihin. Yli puolella ravikilpailujen hevosista löytyi suuvaurioita viranomaisvalvonnassa (E-Suomen AVI, 2021). Hevosia ohjataan piiskalla, vaikka Eläinsuojeluasetus 396/1996 yleisesti kieltää eläinten ruumiillisen kurituksen.

### **2.11 Bingopelit**

Bingo ei ole kokonaan harmiton ajanvietepeli. Nykymuodossaan internet-bingo on enenevässä määrin nopearytmistä ja siten koukuttavaa pelaamista (Casey, 2018).

### **2.12. Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntö**

PAF toimii nykyisellään kilpailulla markkinalla, ollen Ruotsissa jo 10 suurimman peliyhtiön joukossa. Kahden monopolitoimijan malli toimii vain, mikäli markkinasegmentit on jaettu (esim. hevosurheilu - muu toiminta). Ruotsissa Svenska Spelin rooli sekä kilpailulla markkinalla (internet-pelaaminen) ja monopolimarkkinalla (kivijalkapelaaminen) on aiheuttanut kanteluita (rahapeliyhtiö Kindred:n valitukset).

### **2.13 Euroopan unionin oikeus ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet**

Huolimatta siitä, että edellinen EU:n komissio luopui ns. rikkomuskannemenettelyistä Suomea vastaan, tulevaisuudesta ei ole varmuutta. Aiempien komissioiden päätökset eivät sido uusia komissioita. Siirtyminen digitaalisiin pelikanaviin (Veikkauksen arvion mukaan 80% v. 2030) aiheuttaa tilanteen, jossa pelitoiminta siirtyy enenevässä määrin rajat ylittäväksi. Ruotsissa ja Tanskassa valtiolliset yhtiöt ovat myös kasvattaneet markkinoitaan lisenssijärjestelmään siirtymisen jälkeen. Haittanäkökulmasta monopoli- ja lisenssimallin välillä ei ole havaittavissa merkittävää eroa (Marionneau ym. 2021).

Monopolin ns. kanavointi-tehtävä on pelihaittanäkökulmasta kyseenalainen sikäli, että ongelmallisesti pelaavien kanavointi Veikkauksen peleihin ei ole vastuullista (Peluuri 2021). Ongelmallisesti pelaavat käyttävät sekä Veikkauksen että ulkopuolisia pelejä ja tuottavat 23% tuotoista (Salonen ym. 2017). Mikäli kaikki pelitoimijat asetettaisiin lisenssitoiminnan piiriin Suomessakin, haittaa aiheuttavaan toimintaan voitaisiin paremmin puuttua perumalla lisenssi tai asettamalla merkittäviä sanktioita (vrt. Ruotsi).

(11)

Janne Nikkinen  
18.11.2021

Kirkkonummella 18.11.2021

Janne Nikkinen