Matti Muukkonen
11.11.2021

Perustuslakivaliokunnalle

HE 135/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä esitetään muutoksia arpajaislakiin (1047/2001), henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin (616/2019), rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettuun lakiin (444/2017), oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettuun lakiin (100/2013) sekä sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin (672/2002).

Esityksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja lisäämällä arpajaislakiin tätä tavoitetta tukevia uusia säännöksiä. Esityksellä tavoitellaan myös rahapelitoiminnan valvonnan ja pelaajien oikeusturvan vahvistamista. Lisäksi esityksen tavoitteena on vahvistaa yksinoikeusjärjestelmän kykyä ohjata kysyntää arpajaislailla säänneltyyn rahapelitarjontaan rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestetystä koskevien perusteluiden (s. 138) mukaan arpajaislakia koskevaan 1. lakiehdotukseen sisältyy säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuutta on tarpeen arvioida. Esityksessä tunnistetaan (s. 139–) arviointitarpeen kohdistuvan 1) pelikasinosta poistamisen ja Suomen perustuslain (731/1999) 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden väliseen suhteeseen, 2) maksuliikenteen estojen ja perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden väliseen suhteeseen, 3) Poliisihallituksen virkamiehille mahdollisesti asetettavan kiellon ja perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan väliseen suhteeseen, 4) mainonnan ja markkinoinnin rajoitusten ja perustuslain 12.1 §:ssä turvatun sananvapauden väliseen suhteeseen, 5) maksuliikenteen eston ja perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan väliseen suhteeseen, 6) markkinoinnin rajoitusten ja maksuliikenteen estojen ja perustuslain 18.1 §:ssä turvatun elinkeinovapauden väliseen suhteeseen. Lisäksi henkilötietojen suojan (perustuslaki 10.1 §), hallinnollisten seuraamusmaksujen ja lakiehdotuksen suhteen Ahvenanmaahan katsotaan edellyttävän arviointia. Sen sijaan hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi maksuliikenteen estojen ja yksityiselämän suojan välillä ei tunnisteta olevan jännitettä (s. 140–141).

Hallituksen esityksessä (s. 158) esitetyn näkemyksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Arvioinnin lähtökohdat

(1) Arpajaislakia ehdotetaan muutettavaksi useilta osin (s. 48–50). Keskeiset ehdotukset koskevat 1) pakollisen tunnistautumisen laajentamista, 2)

pelikasinoiden ja erityisten pelisalien käytön rajoittamista, 3) peli- ja pelaajadatan käsittelyä, 3) rahapelien markkinointia, 4) yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen maksuliikenteen estämistä, 5) Veikkaus Oy:n mahdollisuutta uuteen liiketoimintaan, 6) Poliisihallituksen toimivaltuuksia, ja 7) bingopelien toimeenpanoa. Poliittisista syistä (hallitusohjelman linjaus) ehdotuksessa ei ole tarkasteltu koko rahapelijärjestelmän perusteiden vaihtoehtoista järjestämistapaa (s. 79).

(2) Arpajaislaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 23/2000 vp ja PeVL 22/2001 vp). Valiokunta on lausunut myös arpajaislain muutoksista (esim. PeVL 15/2010 vp, PeVL 47/2016 vp, PeVL 2/2017 vp).

(3) Yhdyn hallituksen näkemykseen siitä, että erityisesti 1. lakiehdotukseen sisältyy useita perustuslain kannalta merkityksellisiä kysymyksiä. Nämä eivät näkemykseni mukaan kuitenkaan ole ainoita tarkastelutarpeessa olevia kysymyksiä. Perustuslakivaliokunta on nimittäin aiemmin huomauttanut, että perustuslainmukaisuusnäkökohdat tulevat väistämättä selvitettäväksi myös silloin, kun aiempia lakeja muutetaan osittain tai uusitaan kokonaan (PeVM 25/1994 vp, s. 7/I). Näin ollen katson, että ehdotettujen muutosten rinnalla, tarkasteluun on otettava myös koko yksinoikeusjärjestelmän perustuslainmukaisuus. Perustuslakivaliokunta on myös eräässä toisessa asiassa (PeVL 33/2018 vp) edellyttänyt, että valtioneuvoston piirissä selvitettäisiin, onko tietty järjestely enää perustuslainmukainen (*systeeminen tarkastelutarve*). Vaikka tuossakin tapauksessa selvitys on lopulta tehty, ei perustuslakivaliokunta ole missään vaiheessa käsittääkseni saanut tiedoksi ja uudelleen arvioitavaksi selvityksen tuloksia.

Yksinoikeusjärjestelmän perustuslainmukaisuus

(4) Suomen rahapelipolitiikka on vakiintuneesti perustunut yksinoikeusjärjestelmään (HE 132/2016 vp, s. 6 ja 7). Sitä on pidetty parhaimpana tapana saavuttaa sosiaalisten haittojen vähentämistä, väärinkäytösten ja rikosten estämistä ja rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturvan takaamista koskevat tavoitteet (HE 96/2008 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on arpajaislakia käsitellessään katsonut, että järjestely on hyväksyttävä, eikä sitä voi pitää elinkeinonvapauden näkökulmasta suhteellisuusvaatimusta loukkaavana. Valiokunnan mukaan sen arvioon tuolloin vaikutti, ettei rahapelitoiminta tuolloinkaan (vuonna 2000) ollut ns. vapaa elinkeino. (PeVL 23/2000 vp, s. 3/I). Käsitellessään vanhan Veikkaus Oy:n, Fintoto Oy:n ja Raha-automaattiyhdistyksen yhdistymistä (PeVL 47/2016 vp) tai muutenkaan, valiokunta ei ole palannut yksinoikeusjärjestelmän perustuslainmukaisuuden arviointiin.

(5) Oikeuskirjallisuudessa *Mikko Alkio* (Rahapelilainsäädäntö ja markkinat, 2020, s. 25) on tuonut esiin, kuinka Suomen järjestelmä on ns. *legaalimonopoli*. Teknisesti se on toteutettu antamalla yksinoikeus rahapelien järjestämiseen yhdelle

osakeyhtiölain (624/2006) tarkoittamalle osakeyhtiölle. Ennen vuoden 2017 muutosta, toimilupa myönnettiin kullekin rahapelien osa-alueen toimijalle erikseen määräajaksi. Uuteen malliin päädyttiin käsittääkseni siksi, että se olisi voinut Euroopan unionin lainsäädännön näkökulmasta vaarantaa koko yksinoikeusjärjestelmän. Tällä olisi ollut merkittäviä valtiontaloudellisia vaikutuksia valtiolle tilitettävien pelihäviöistä kertyneiden voittojen vähenemisen muodossa.

(6) Valtion monopolissa olevat rahapeliyhteisöt, nykyisin vain Veikkaus Oy, ovat perinteisesti olleet merkittävä tekijä esimerkiksi kulttuurin ja tieteen rahoittamisessa. Rahapelien tuotto on noussut noin miljardiin euroon, joka on ollut jaettavissa eri toimijoille sen sijaan, että vastaavat avustukset olisi rahoitettu valtion talousarviosta. Valtiolla on siten ollut ikään kuin kaksi kassaa: veroilla ja muilla tuotoilla kerätty kassa sekä rahapeleillä kerätty kassa. Jälkimmäisen tuotto ennen pandemiaa on käsittääkseni ollut jatkuvasti nousussa.

(7) Eurooppaoikeuden näkökulmasta yksinoikeusjärjestelmä on sinänsä katsottu hyväksyttäväksi, mikäli sillä tavoitellaan rahapelaamisesta syntyvien sosiaalisten ja taloudellisten ongelmien vähentämistä. Fiskaaliset tavoitteet eivät voi olla peruste yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämiselle. Osana sisäministeriön tekemää esiselvitystä (Rydman ja Tukia SM 2019:25), *Samuli Miettinen* ja *Juha Raitio* (Rahapelejä koskeva EU-oikeudellinen selvitys 2019) ovat tarkemmin eritelleet järjestelmän suhdetta eurooppaoikeuteen. Selvityksessään Miettinen ja Raitio (2019, s. 9) tuovat esiin sen, että yksinoikeusjärjestelmän ylläpitäminen EU-oikeuden näkökulmasta edellyttää asiallisia perusteita, johdonmukaista ja järjestelmällistä toimintaa sekä tiukkaa valvontaa, jotta monopolin haltija pystyy tosiasiallisesti tavoittelemaan haluttua päämäärää. Nähdäkseni tätä voidaan täydentää vielä siten, että johdonmukaisuusvaatimus edellyttää myös sen, että yksinoikeusjärjestelmän tosiasiallinen toiminta on EU-oikeudellisesti asialliseksi katsottavan perustelun (sosiaalisten ja taloudellisten haittojen vähentäminen) mukaista. Ts. EU:lle ei voida samanaikaisesti esittää, että järjestelmän tarkoitus olisi sosiaalisten ja taloudellisten haittojen vähentäminen, vaikka se tosiasiallisesti olisikin fiskaalinen. Sitä, mihin järjestelmä pyrkii, tulee jatkuvasti seurata ja reagoida, mikäli syntyy epäilys, ettei järjestelmä enää täytä EU-oikeudellisia vaatimuksia.

(8) Epäily yksinoikeusjärjestelmän perustelun asianmukaisuudesta on herännyt useamman tosiasia-argumentin näkökulmasta. Kuten *Pekka Sulkusen* (Gambling, Science, and Public Policy 2019) johtama kansainvälinen tutkijaryhmä on tuonut esiin (s. 25), kulutetaan Suomessa rahapeleihin neljänneksi eniten maailmassa. Edellä on vain lähinnä turisteille suunnatuista pelikasinoista tunnettuja valtioita. Vastaavasti Tanskan rahapelienvalvontaviranomainen Spillemyndigheden on esimerkiksi vuoden 2018 vuosiraportissaan tuonut esiin, kuinka suomalaiset

pelaavat rahapelejä eniten Pohjoismaista. Nykyisin Suomi on ainoa EU-maa, jossa on yksinoikeusjärjestelmä. ETA-maista myös Norjassa on monopoli.

(9) Veikkaus Oy on perinteisesti omannut yhden maan suurimmista markkinointibudjeteista (ks. esim. Larsen 2021, s. 140–144). Veikkauksen mainontaa on käytännössä lähes kaikkialla. Voimassa olevan sääntelyn mukaan, Veikkaus Oy on ainoa toimija, joka Manner-Suomessa saa ylipäätään markkinoida rahapelejä tai itseään. Muilta markkinointi on arpajaislain 62 §:n nojalla kielletty. Myös Veikkauksen markkinointia on arpajaislain 14 b §:ssä rajoitettu. Mikäli kyseessä on peleistä, joihin liittyy erityinen pelihaittojen vaara, on niiden markkinointi kielletty muualla kuin sellaisissa erityisissä pelisaleissa, pelikasinoissa ja raviradoilla, joihin pelit tai niiden myyntipiste on sijoitettu. Asiasta säätämisen yhteydessä katsottiin, että tällaisia erityisiä pelihaittoja sisältäviksi peleiksi oli katsottava ”ainakin internetissä toimeenpantav[at] raha-arpajais[et] (nettiarvat), vedonlyöntipel[it] (Moniveto, Tulosveto, Voittajaveto, Pitkäveto, Liveveto), valtaos[a] raha-automaateista (Pokeri, Hedelmäpeli), kasinopel[it] (pelisalipelit, ravintolapelit), pelikasino[t] (Grand Casino -pelit) ja erä[äät] totopel[it] (Voittaja, Sija, Kaksari, Päivän Duo, Troikka, 4veto)” (HE 96/2008 vp, s. 8/II–9/I). Veikkauksen suorittamasta (osin aggressiivisestakin) markkinoinnista on aika-ajoin noussut julkisuuteen kohuja. Veikkaus ja raha-automaattiyhdistys ovat myös vuosikymmeniä käyttänyt mielikuvamainontaa (”Suomalainen voittaa aina”, ”Kansanterveydelle”) edistämään rahapelaamista. Veikkauksen mukaan on myös nimetty esimerkiksi jalkapalloilun miesten pääsarja.

(10) Niin raha-automaattiyhdistyksen kuin nykyään Veikkauksenkin aikana Suomessa on ollut poikkeuksellisen paljon korkeaa addiktiivisuutta aiheuttavia hajasijoitettuja rahapeliautomaatteja. Käytännössä voidaan sanoa, että lähes kaikkien kauppojen, kioskien, huoltoasemien ja olutravintoloiden sekä yökerhojen valikoimaan kuuluu yhdestä jopa vajaaseen kymmeneen nouseva rahapeliautomaattien valikoima. Käsittääkseni tässä suhteessa Suomi on kansainvälinen poikkeus. Pelikoneita on myös sijoiteltu enemmän ns. korkean työttömyyden alueille (Selin et al. YP 3/2018, s. 299).

(11) Veikkaus Oy on kertonut muun muassa omissa vuosiraporteissaan siitä, kuinka rahapelien käytön ikärajojen valvonta on onnistunut noin kerran jokaista kymmentä yritystä kohden. Myös riippumattomissa sokkotesteissä on päädytty samoihin havaintoihin. (Ks. myös Larsen 2021, s. 212–213).

(12) Kaikki edellä mainittu viittaa siihen, ettei suomalainen rahapelipolitiikka ole ollut kovinkaan toimivaa. Jos lopputuloksena on lähes maailman korkein rahapelikulutus ja laajat sosiaaliset ongelmat. Suomessa ei käsittääkseni ole pystytty arvioimaan rahapelaamisen aiheuttamia kustannuksia, mutta Australian Victorian osavaltiossa tehtyjen tutkimustulosten perusteella näyttäisi siltä, että mainitun miljardin varojen käyttö julkiseen kassaan, johtaa noin neljän miljardin yhteiskunnallisiin kustannuksiin (ks. Browne et al., The social costs of gambling to

Victoria 2017 ja Selkee – Lintonen, Rahapelaamisen yhteiskunnalliset haittakustannukset. Asiantuntijoiden näkemyksiä kustannusten laskemisesta, YP 1/2021, s. 83–91). Tämä johtavat kyseenalaistamaan aiemmat arviot siitä, onko suomalainen ratkaisu ollut tehokas ja onko tehottomuutensa johdosta sittenkään hyväksyttävä perustuslain näkökulmasta. En tässä yhteydessä ota kantaa järjestelyn eurooppaoikeudenmukaisuuteen.

(13) Yksinoikeusjärjestelmä rajoittaa monia perusoikeuksia. Perustuslakivaliokunta on aikanaan tarkastellut asiaa lähinnä elinkeinovapauden näkökulmasta todeten, etteivät rajoitukset ole suhteellisuusvaatimuksen vastaisia. Valiokunta on perustanut arvionsa osin siihen, että järjestely on ollut jo voimassa. Toisaalta tähän ”vanhastaan” argumenttiin (perusoikeuksien rajoittaminen pelkästään sillä perusteella, että niitä on aiemminkin rajoitettu) on valiokunnan lausuntokäytännössä suhtauduttu kriittisesti (esim. PeVL 74/2002 vp, s. 4/I–II).

(14) Elinkeinovapaus ei kuitenkaan ole ainoa perusoikeusrajoitus, jonka yksinoikeusjärjestelmä synnyttää. Ensinnäkin se rajoittaa yksilöiden itsemääräämisoikeutta ja oikeutta käyttää omaisuuttaan haluamallaan tavalla. Toisekseen se rajoittaa palvelujen vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta. Lisäksi yksinoikeusjärjestelmällä on perusoikeuksia rajoittavaa vaikutusta myös sananvapauden osalta erityisesti markkinointirajoituksina. Rajoituksia voi olla muitakin.

(15) Jotta yksinoikeusjärjestelmää voidaan pitää perustuslainmukaisena, on sen kokonaisuudessaan sekä jokaisen näiden yksittäisten rajoitusten osalta, täyttävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVM 25/1994 vp). Jotta rajoitus voidaan säätää, on sen täytettävä kaikki vaatimukset. Edellä esitetyn perusteella näyttää vahvasti siltä, ettei yksinoikeusjärjestelmä välttämättä ole ainakaan suhteellisuusperiaatteen mukainen kokonaisuudessaan, koska se ei empiirisen tiedon perusteella näyttäisi kovin tehokkaalta tavalta saavuttaa niitä, sinänsä hyväksyttäviä tavoitteita, joita järjestelmälle on asetettu. Lisäksi edelleen on syytä myös tarkastella kriittisesti sitä, että onko yksinoikeusjärjestelmä ylipäätään olemassa sosiaalisten ja taloudellisten haittojen vähentämiseksi vai fiskaalisten syiden vuoksi.

(16) Erityisesti elinkeinovapauden ja sananvapauden (markkinointi) näkökulmasta pohdittavaksi tulee myös se, että voisiko ns. *lisenssimalli* olla paremmin perustuslain kanssa yhteensopiva. On muistettava, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 (2) artiklan mukaan rajoituksia sananvapaudelle voidaan asettaa vain, jos ne ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa. Myös kotimaisessa ajattelussa suhteellisuusvaatimuksen on katsottu viittaavan siihen, että rajoituksen pitäisi olla välttämätön ja viimesijainen keino toteuttaa haluttu tavoite (PeVM 25/1994 vp, s. 5, ks. myös Viljanen, Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, 2001, s. 206). Vaikka hallituksen esityksessä mitä ilmeisemmin pidetään yksinoikeusjärjestelmää lisenssimallia

tehokkaampana tapana saavuttaa asetettuja tavoitteita, osoittaa kansainvälinen vertailu sitä, ettei ainakaan vähäisempään pelaamiseen sillä päästä. Lisäksi yksinoikeusjärjestelmä näyttäisi tämänkin esityksen perusteella edellyttävän useiden lisäperusoikeusrajoitusten synnyttämistä. Näitä ei ainakaan suunnitellussa laajuudessa lisenssijärjestelmässä tarvittaisi. Mikäli lisenssijärjestelmän katsotaan pystyvän pienemmin puuttumisin pääsevän vähintäänkin samoihin tuloksiin kuin yksinoikeusjärjestelmän, ei nähdäkseni yksinoikeusjärjestelmää voi pitää suhteellisuusvaatimuksen mukaisena. Hyväksyttävänä yksinoikeusjärjestelmästä aiheutuvia perusoikeusrajoituksia ei myöskään voida pitää, mikäli ilmenee, että järjestely on tosiasiallisesti luotu ja sitä ylläpidetään fiskaalisista syistä.

Pakollisen tunnistautumisen laajentaminen

(17) Ehdotukseen sisältyy useita perustuslain kannalta merkityksellisiä kysymyksiä. Osa ehdotuksista on sellaisia, että niitä voidaan arvioida vain, mikäli yksinoikeusjärjestelmän katsotaan edelleen olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Osa sen sijaan on sellaisia, joiden perustuslainmukaisuus ei riipu siitä, onko käytössä yksinoikeusjärjestelmä vai esimerkiksi mainittu lisenssijärjestelmä. Myös näiden yksittäisten rajoitusten suhteen, jokaista rajoitustointa on arvioitava erikseen siten, että jokaisten toimen synnyttämät rajoitukset eri perusoikeuksiin täyttävät perusoikeuksien rajoittamiselle asetetut yleiset rajoitusedellytykset.

(18) Hallituksen esityksessä esitetään pakollisen tunnistautumisen laajentamista. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että kaikki pelaaminen tulisi jatkossa pakollisen tunnistautumisen piiriin. Hallituksen esityksen perusteella näyttäisi siltä, että pakollisella tunnistautumisella pystytään yhtäältä parantamaan ikärajavalvontaa että ehkäisemään pelihaittoja mahdollistamalla sekä omaehtoinen että rahapelioperaattorin taholta toteutettava palvelujen käytön rajoittaminen. Lisäksi pakollinen tunnistautuminen tukee rahanpesun torjuntaa.

(19) Näitä kaikkia voidaan pitää sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä tavoitteina. Käytännössä rajoitukset tällöin kohdistuvat omaisuudensuojaan, yksilöiden yleiseen toimintavapauteen, lähtökohtaiseen oikeuteen käyttää kaupallisia palveluja anonyymisti sekä yksityiselämän suojaan.

(20) Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut tunnistautumisjärjestelmiä lähinnä laajemmin rahanpesun estämiseen liittyen (PeVL 30/1997 vp, PeVL 58/2002 vp, PeVL 15/2008 vp, PeVL 2/2017 vp). Rahanpesulainsäädännön piiriin rahapelitoiminta on kuulunut vuoden 1998 rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (68/1998) säätämisestä alkaen (HE 158/1997 vp, s. 1/I–II, 23/II). Tuon lain säätämisen yhteydessä rahanpesulainsäädäntöön sisältyvää tunnistamisvelvollisuutta laajennettiin koskemaan pelikasinotoimintaa. Tähän sisältyi velvollisuus asiakkaan henkilöllisyyden toteamistarpeeseen. Lisäksi laissa katsottiin tarpeelliseksi todeta asiakkaan henkilöllisyys vedonlyöntitoiminnassa tai totopeleissä silloin kun pelaajan asettama rahapanos

yksinään tai toisiinsa kytkeytyvinä suorituksina ylitti 3 000 ecua tai 18 000 markkaa (myöhemmin 3 000 euroa, ks. mts., s. 28/II, vuoden 1998 laki 6 §:n 4 mom.). Tuossa yhteydessä perustuslakivaliokunta ei nähdäkseni erikseen arvioinut rahapeleihin liittyvän tunnistamisvelvollisuuden perustuslainmukaisuutta, muttei toisaalta puuttunut yleisemminkään tunnistautumisvelvollisuuteen (PeVL 30/1997 vp). Asiaan ei myöskään sen kummemmin kiinnitetty huomiota vuoden 2008 rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettua lakia (503/2008) säädettäessä (PeVL 15/2008 vp). Kun arpajaislakia muutettiin lailla 677/2019, ei asiaa käsitelty ollenkaan perustuslakivaliokunnassa.

(21) Nähdäkseni tunnistamiseen ei itsessään liity perusoikeusjärjestelmän kannalta merkittäviä ongelmia. Toki on niin, että se rajoittaa oikeutta anonyymisti käyttää kaupallisia palveluja, mutta siihen voidaan katsoa olevan hyväksyttävät syyt (erityisesti alaikäisten pelaamisen estäminen) tilanteessa, jossa aiemmat keinot (asiamiesten suorittama ikärajavalvonta) ei selvästikään ole toiminut. Tämä puoltaa myös arviota siitä, että kyseessä olisi välttämätön toimenpide.

(22) Toisaalta asiassa on syytä pohtia myös sitä, onko ylipäätään alaikäisten pelaamisen rajoittamiselle perusteita. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan nimittäin ketään ei saa asettaa muun muassa iän perusteella eriarvoiseen asemaan. Vuonna 2010 rahapelaamisen alaikärajaa nostettiin 15 vuodesta 18 vuoteen (laki 661/2010). Jo tuota ennen pelikasinoiden ja kasinopelien ikäraja oli ollut 18 vuotta. Tuossa tai arpajaislain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta ei käsitellyt ikärajakysymystä (PeVL 23/2000 vp, PeVL 15/2000 vp). Huomionarvoista on myös se, ettei perusoikeuksien kannalta ole käsitelty myöskään kysymystä voitiinko vanhan tupakkalain (693/1976) 10 §:ään (698/2010) tehdyn muutoksen yhteydessä korottaa tupakkatuotteiden myynnin alaikärajaa (PeVL 21/2010 vp). Ymmärtääkseni myöskään alkoholilakien (1143/1994, kumottu ja 1102/2017) säätämisen yhteydessä ikärajakysymystä ei ole käsitelty perusoikeusnäkökulmasta perustuslakivaliokunnassa (vanhaa alkoholilakia ei säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, eikä uuden yhteydessä asiaa erityisesti käsitelty, ks. PeVL 48/2017 vp. Huomaa kuitenkin PeVL 53/2006 vp). Sen sijaan esimerkiksi PeVL 5/2012 vp on katsottu, että 18-vuoteen perustuva alaikärajasääntely on hyväksyttävää. Nähdäkseni rahapelien pelaamisen rajoittaminen vain 18 vuotta täyttäneisiin, on hyväksyttävää niin terveydensuojelun kuin taloudelliseen vajaavaltaisuuteen liittyvin perustein. Jossain määrin epäselväksi kuitenkin jää, voitaisiinko näihin päästä suhteellisesti vähemmin rajoituksin. Nähdäkseni kuitenkin tutkimustieto puoltaa sitä, että esimerkiksi 15–17-vuotiaat ovat haavoittuvassa asemassa asian suhteen. Perustelu alle 18-vuotiaiden yleiselle rahapelaamisen kiellolle olisi kuitenkin syytä valiokunnassa käsitellä, koska aiemmin tätä ei ole eksplisiittisesti käsitelty.

(23) Kokonaisuudessaan tunnistamiseen liittyy myös muutamia muita kysymyksiä, jotka kyseenalaistavat sen, onko kyse sittenkään tehokkaasta toimenpiteestä.

Olettaen, että valiokunta pystyy perustelemaan 18 vuoden ikärajan, liittyy suurin huoleni siihen, että nyt tehtävät muutokset voivat jopa entisestään heikentää ikärajavalvontaa. Kun Veikkaus Oy on itsenäisesti laajentanut tunnistautumista, on se hyväksynyt omien verkkosivujensa mukaan kuponkipeleissä tunnistautumisvälineeksi Veikkaus-kortin, ajo-, henkilö- tai kelakortin sekä Veikkauksen sovelluksesta löytyvän mobiilikortin. Peliautomaateilla taas tunnistautuminen on voitu tehdä Veikkaus-kortilla sekä etuasiakkuuteen liitetyllä maksukortilla tai mobiilisovelluksella. Feel Vegasin pöytäpeleissä tunnistautuminen sen sijaan on tehty Veikkaus-kortilla tai puhelimella. Käsittääkseni Veikkaus-kortteja on liikkeellä noin 2 miljoonaa ja aikuisten henkilöiden Kela-kortteja vielä enemmän (huomattavaa, että esimerkiksi lääkekorvauksiin oikeuttavien sairauksien toteamisen yhteydessä henkilölle toimitetaan uusi Kela-kortti, mutta vanhaa ei mitenkään kuoleteta). Voidaan siten todeta, että rahapelien pelaamiseen oikeuttavia kortteja, vieläpä sellaisia, joissa ei ole kuvaa, on väestön keskuudessa miljoonittain. Tämä tarkoittaa sitä, että on todennäköistä, että mikäli henkilö, jolla oikeutta pelaamiseen ei ole, voi helposti pelioikeuden hankkia joko varastamalla sopivan kortin tai lainaamalla sellaista. Nyt käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen sisältyy edelleen asetuksenantovaltuutus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelitileistä, pelaajan henkilöllisyyden ja hänen asuinpaikkansa todentamisesta sekä menettelystä, jolla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena pelaaminen varmistetaan. Käsittääkseni valiokunnan lausuntokäytännöstä ei löydy selkeää oikeusohjetta siihen, mitä voidaan pitää alaikäisiltä kiellettyjen palvelujen ostotapahtumassa edellytettynä henkilöllisyystodistuksena. Esimerkiksi alkoholilain 40 §:ää ei ole erikseen perustuslakivaliokunnassa käsitelty. Toisaalta perustuslakivaliokunta (PeVL 48/2017 vp) ei ole myöskään tuota säädettäessä puuttunut ehdotukseen, jossa iän todistaminen edellytettiin tapahtuvan ajokortilla, passilla tai kuvallisella henkilökortilla (ks. myös HE 100/2017 vp, s. 96). Sen sijaan tuossa yhteydessä se on käsitellyt toiselle kuuluvan henkilötodistuksen väärinkäyttöä (PeVL 48/2017 vp, 8).

(24) Hallituksen esityksen (s. 98–99) mukaan arpajaislain 14 §:n osalta kyse on lähinnä teknisluonteisesta korjauksesta ja sen 3 momenttia täsmennettäisiin rekisteröitynyttä pelaajaa koskevalla maininnalla. Tämän asetuksenantomahdollisuuden tausta on vuoden 2012 alussa voimaan tulleessa sääntelyssä (laki 575/2011). Käsittääkseni kuitenkaan tällaista asetusta ei koskaan ole annettu. Lakiehdotus ei myöskään sisällä asetusluonnosta. Tästä näkökulmasta on mahdotonta arvioida sitä, millaiseksi pelaajan tunnistautuminen pelaamisen yhteydessä muodostuisi. Nähdäkseni perustuslain 80 §:n perusteella on esitettävissä perusteita myös sille, että tarkempi sääntely pidätettäisiin lain tasoon. Kun erikseen huomioidaan se, että kyse on myös elinkeinovapauden rajoituksesta, olisi sääntelyn syytä olla täsmällistä ja tarkkarajaista (PeVL 15/2008

vp, s. 2/II). Laissa olisi myös syytä rajata mahdollisten tunnistamiskeinojen ulkopuolelle kaikki kuvattomat sekä muut sellaiset tunnistamisvälineet, joiden perusteella ei tosiasiallisesti voida varmistaa sitä onko kyseinen henkilö oikeutettu pelaamaan vai ei. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi vaatimalla pelitilanteessa kirjautumista pankkitunnuksilla tai mobiilivarmenteella taikka velvoittamalla esittämään Veikkauksen tai tämän asiamiehen edustajalle kuvallinen henkilöllisyystodistus ennen peliautomaatin avaamista tai muiden pelien pelaamista.

Pelikasinoiden ja erillisten pelisalien käytön rajoitukset

(25) Lakiehdotus sisältää ehdotuksen, jonka mukaan aiemmin pelikasinoiden käytön rajoituksia koskevien säännösten (15 §) soveltamisalaa laajennettaisiin myös erityisiin pelisaleihin. Säännöksessä tarkoitetut kiellot olisi mahdollista asettaa jatkossa myös toistaiseksi. Samalla myös kynnystä laskettaisiin (aiemmin todennäköisin syin, ehdotuksessa vain epäily).

(26) Ehdotukseen liittyy useampia kohtia, joita on syytä tarkastella tarkemmin. Ensinnäkin kynnyksen madaltamista perustellaan sillä, ettei tarkoituksenmukaista ole edellyttää rikosoikeudellisen näyttökynnyksen ylittymistä (s. 105). Esitöissä kuitenkin edellytetään, että henkilön toiminnasta johtuva kielto tai rajoitus olisi riittävällä tavalla perusteltu. Hallituksen esityksen mukaan sisäänpääsyä koskeva kielto ei olisi hallintolain (434/2003) tarkoittamassa hallintomenettelyssä asettama (s. 104).

(27) Mikäli rahapelitoiminta perustuu jatkossakin yksinoikeusjärjestelmään ja sitä harjoitetaan lakiin perustuvan valtionyhtiön kautta markkinassa, josta muut toimijat on käytännössä estetty, tarkoittaa mielestäni tämä sitä, että rahapelitoiminta on Suomessa tosiasiallisesti sosialisoitu. Samalla se tarkoittaa sitä, että rahapelitoimintaa ei Suomessa voida harjoittaa kuin julkisesti. Tämä taas johtaa suoraan kysymykseen siitä, onko kyse perustuslain 124 §:n tarkoittamasta julkisesta hallintotehtävästä. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 179/I) mukaan ”Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä”. Nähdäkseni Veikkauksen asema alkaa hiljalleen muistuttaa julkiselle hallintotehtävälle asetettua määritelmää.

(28) Tässä yhteydessä on syytä huomata, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että yksityisen turvallisuusalan vartioiden ja järjestyksenvalvojien tehtävät ovat luonteeltaan perustuslain 124 §:n tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä (esim. PeVL 22/2014 vp, s. 2/I, ks. myös PeVL 20/2002 vp). Nähdäkseni tilanne, jossa Veikkaus rajoittaa ja jopa kieltää tiettyjä henkilöitä saapumasta tiettyihin sen hallinnoimiin tiloihin sekä tarvittaessa poistaa näitä, on

luonteeltaan julkisen hallintotehtävän hoitamista. Mikäli pelisalit olisivat viranomaisen ylläpitämiä, olisi selvää, että kyse olisi julkisesta hallintotehtävästä. Tämä taas johtaa siihen, että lainsäätäjällä on velvollisuus säädösperustaisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, ks. myös PeVL 17/2012 vp). Koska kyse saattaa olla myös julkisen vallan käyttämisestä, on säädösperustaisesti varmistettava, että julkista valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä (ibid.). Nähdäkseni ehdotusta tulisi muuttaa siltä osin, että nämä vaatimukset tulevat toteutetuiksi. Koska lakiehdotuksessa ei ole myöskään sen kummemmin tarkasteltu kysymystä perustuslain 124 §:n näkökulmasta, katson perustelluksi, että tältä osin valtioneuvosto antaisi täydentävän ehdotuksen. Tässä yhteydessä on myös syytä tarkastella, täyttyykö perusoikeuksien yleiseksi rajoitusedellytykseksi asetettu oikeusturvavaatimus kieltoa ja rajoituksia asetettaessa. Palaan kysymykseen perustuslain 124 §:stä vielä lausuntoni lopussa.

(29) En lähtökohtaisesti näe kieltojen ja rajoitusten asettamista ongelmallisena, koska sille on käytännössä ne samat perusteet, joita myös muiden tilojen järjestyksen säilyttämiselle on katsottu olevan olemassa (ks. esim. PeVL 20/2002 vp). Suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta jonkinlainen varoitusjärjestelmä voisi – erityisesti, kun edellä mainitusti epäilyrajaa on laskettu – olla perusteltua.

Maksuliikenne-estot

(30) Hallitus esittää, että rahapeleihin liittyvälle maksuliikenteelle asetetaan ehtoja. Tämän osalta lähinnä edellä esitettyyn liittyen, että pidän jossain määrin haastavana sellaista sääntelyä, jonka tarkoitus on mitä ilmeisemmin pikemminkin suojata yksinoikeusjärjestelmää kuin vähentää pelihaittoja. Asiassa on myös syytä huomioida, että tällaiset estot hankaloittavat sellaisten ammatikseen pelaavien ammatinharjoittamista, että sitä olisi syytä tarkastella erikseen. Huomautan myös siitä, että nykyaikana käsittääkseni rahaa voidaan melko helposti kierrättää esimerkiksi virtuaalivaluutoiksi, joita sitten voidaan yhdessä erilaisten VPN-ratkaisujen avulla käyttää pelaamiseen myös Suomesta käsin. Käsittääkseni tällaisiin estoihin ei myöskään olisi tarvetta, mikäli yksinoikeusjärjestelmän sijaan rahapelipolitiikka rakennettaisiin lisenssijärjestelmän varaan. Epäselväksi näin ollen nähdäkseni jää, täyttyykö tämänkään osalta suhteellisuusvaatimus. Lisäksi epäselvää on se, että voiko maksuliikennettä edes tehokkaasti estää.

Rahapelien markkinointi

(31) Yksi keskeisistä nyt käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen liittyvä muutos on markkinointi. Voimassa olevaa arpajaislakia on tarkoitus muuttaa ottamalla lakiin täsmentäviä säännöksiä koskien rahapelien kiellettyä markkinointia,

markkinoinnissa kielletyksi katsottavia keinoja ja tapoja, tietoja, joita markkinoinnin yhteydessä on annettava sekä säännöksiä suoramarkkinointikiellosta. Hallituksen esityksen (s. 49) lähtökohtana on jatkaa periaatetta, jonka mukaan markkinoinnin tavoite on ohjata pelaamista lailliseen rahapelitoimintaan. Tätä on tarkoitus täydentää periaatteella, jonka mukaan pelaamista ohjattaisiin vähemmän haittoja aiheuttavaan pelaamiseen. Tarkoituksena on myös osittain purkaa niitä ehdottomia kieltoja, joita Veikkauksen markkinoinnille nykyisellään on asetettu.

(32) Erityisesti jälkimmäinen tavoite kuulostaa yksinoikeusjärjestelmän perusteiden vastaiselta. Kun tavoitteena on rahapelihaittojen vähentäminen, ei millään tavoin voi olla perusteltua purkaa jo aiemmin asetettuja kieltoja. On myös syytä huomata, että välillisen perusoikeussuojan teorian näkökulmasta, Veikkaus ei itsessään nauti perusoikeussuojaa, joten tätä purkamista ei voi perustella silläkään, että jatkossa kyse olisi lievemmästä rajoituksesta Veikkauksen toimintaan. Muutoinkin pidän yksinoikeusjärjestelmän oikeutuksen näkökulmasta hankalana ajatusta, että vähemmän haitallista pelaamista voitaisiin jatkossa markkinoida enemmän. On nimittäin niin, että vaikka suuremmalla tällaisten pelien markkinoinnilla voitaisiin ohjata pelaamista haitallisemmasta vähemmän haitalliseen, tarkoittaa vähemmän haitallisen pelaamisen markkinoinnin kasvattaminen hyvin suurella todennäköisyydellä nimenomaan uuden asiakaskunnan ja markkinan kokonaiskoon kasvamista. Tämä taas todennäköisesti aiheuttaa sen, että osa uusista asiakkaista väistämättä kanavoituu myös ns. superkoukuttaviin suuremman peliriskin rahapeleihin. Näin ollen sinänsä hyvä ja nähtävästi alkoholipolitiikasta omaksuttu toimintamalli tuskin toimii keinona vähentää erityisiä pelihaittoja sisältävää pelaamista. Tältä osin katson, että valiokunta joutuu harkitsemaan, pitääkö se ehdotettua keinoa tehokkaana tapana osana tätä perusoikeuksien rajoitusta koskevaa kokonaisuutta.

(33) Kun ehdotuksella mitä ilmeisemmin pyritään suojaamaan Veikkauksen yksinoikeusjärjestelmää sulkemalla muut toimijat pois markkinasta, nousee esiin kysymys, miten on ylipäätään yhteensovitettavissa ajatus pelihaittojen vähentämisen ja yksinoikeusjärjestelmän markkinoinnin suhteen. Mikäli muut toimijat on poistettu markkinoilta, ei pelihaittojen vähentämisen näkökulmasta Veikkauksella pitäisi olla edes perusteita markkinoida tuotteitaan, koska tällaiset toimet väistämättä johtaisivat nimenomaan pelaamisen kasvamiseen.

(34) Muiden toimijoiden osalta markkinoinnin rajoittaminen on sinänsä luonnollinen jatkumo, kun asiaa tarkastellaan yksinoikeusjärjestelmän näkökulmasta. Markkinoinnin kieltämistä lievempi perusoikeusrajoitus nähdäkseni kuitenkin olisi lisenssimallin käyttöönotto ja markkinoinnin rajoittaminen sen sisällä. Tätä voitaisiin perustella myös siitä näkökulmasta, että samalla elinkeinovapautta, palvelujen vapaata liikkuvuutta tai sijoittautumisvapautta ei automaattisesti

kiellettäisi. Tämä alkoholi- ja tupakkalainsäädäntöä vastaavasti mahdollistaisi perustellusti tiukemmin markkinointiin puuttumisen.

(35) Nähdäkseni perustuslain 80 §:stä aiheutuu, että laissa tulisi selkeämmin määritellä kaikki ne tahot, joiden toimintaan markkinoinnin rajoitukset kohdistuvat. Tätä puoltaa myös valiokunnan aikaisempi lausuntokäytäntö, jonka mukaan elinkeinojen rajoitukset tulisi olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Näin ollen esimerkiksi yksittäisiin henkilöihin kohdistuvat markkinointikiellot tulisi säädellä täsmällisemmin. Viittaan tällä asetelmaan, joka oli esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2018:86. Laista tulisi selvitä yksiselitteisesti mikä kaikki ja kenelle on kiellettyä.

Poliisihallituksen henkilöstölle asetettavat kiellot

(36) Poliisihallituksen henkilöstölle asetetut kiellot ovat nähdäkseni asianmukaisesti perustellut ja kuten hallituksen esityksestä (s. 141) käy ilmi, on vastaavia kieltoja asetettu jo muutoinkin. Asia on muodollisesti järjestetty oikein, kun siitä säädetään nimenomaan lailla. Edelleen on syytä huomata, että Euroopan ihmisoikeussopimus sallii virkamiesten erilaisen kohtelun, kun siihen on perusteltu syy. Nähdäkseni nyt ehdotetun sääntelyn osalta ehdotettu on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja oikeasuhtainen. Toki voidaan ajatella, että lievempänä vaihtoehtona olisi säätää asianosaisille virkamiehille ilmoitusvelvollisuus suorittamistaan peleistä. Tämä ei kuitenkaan nähdäkseni poistaisi täysin sitä intressiristiriitaa, joka voisi syntyä, eikä pitäisi virkamiehiä riippumattomina valvontansa kohteesta.

Henkilötietojen suoja

(37) Tämän asian osalta totean lähinnä sen, että asiassa on syytä nähdäkseni ottaa huomioon sekä käyttötarkoitussidonnaisuus että mahdollinen kielto-oikeus. Lisäksi lienee syytä todeta, ettei peli- ja pelaajadatan kerääminen markkinointitarkoituksia varten voi olla sopusoinnussa sen kanssa, että yksinoikeusjärjestelmän tehtävänä on tähdätä nimenomaan peliongelmien vähentämiseen. Erityisesti, mikäli muiden pelioperaattoreiden palvelujen tarjonta suljetaan käytännössä kokonaan pois, tarkoittaa se sitä, ettei lailliseen pelaamiseen kanavoimisperustelulle ole kestävää pohjaa.

Hallinnolliset seuraamusmaksut

(38) Hallinnollisten seuraamusmaksujen osalta hallituksen esityksen perustelut (s. 154–157) ovat nähdäkseni riittävät.

Ahvenanmaa

(39) Ahvenanmaan osalta hallituksen esityksen perustelut (s. 157–158) ovat nähdäkseni riittävät.

Pelisäännöt

(40) Pelisääntöjä koskien katsoisin, että pelaajakohtaisten määrällisistä ja ajallista rajoituksista ja niiden perusteista tulisi perustuslain 80 §:stä johtuen säätää lailla. Toimivalta asettaa niitä voidaan yksittäistapauksessa antaa perustuslain 124 §:n nojalla Veikkaukselle, mutta nähdäkseni se ei voi kattaa ehdotuksen 14 c §:n mukaista toimivaltaa määritellä näitä rajoituksia (norminanto-oikeus). Nähdäkseni syntyväksi tarkoitetussa asetelmassa ei voida myöskään vedota sopimusvapauteen.

Tytäryhteisö

(41) Hallituksen esityksessä esitetään Veikkaus Oy:lle oikeudeksi perustaa tytäryhteisö pelikehitystä varten. En näe tässä lähtökohtaisesti valtiosääntöisiä ongelmia, joskin jossain määrin epäjohdonmukaiseksi tämä muodostuu siitä näkökulmasta, että 1) Veikkauksen tehtävä on vähentää pelaamista, 2) ehdotuksen yleinen linja pyrkii käytännössä siihen, ettei Veikkauksella ole Suomen rajojen sisällä mitään kilpailua. Tästä näkökulmasta joudutaan kysymään, miksi Veikkauksen pitää kehittää pelejä, jos sillä ei ole kilpailua ja koko järjestelyn tavoitteena on pelihaittojen ehkäisy, joka toteutuu käytännössä parhaiten tarjontaa vähentämällä.

Lopuksi

(42) Kiinnitän viimeisenä asiana huomiota muutamaan asiaan. Nähdäkseni rahapelejä koskevassa tutkimuksessa on puollettu ajatusta raha-automaattien hajasijoittelusta luopumisesta. Tästä on myös esimerkiksi Norjasta hyviä kokemuksia (STM 2020:25, s. 33). Myös Peluuri ja julkisuudessa esiintyneet kokemusasiantuntijat ovat tuoneet esiin erityisesti raha-automaattien ongelmallisuuden ja merkityksen heidän peliongelmiensa aiheuttamisessa. Käsittääkseni peliongelmaisille syntyy noin 15-kertainen itsemurhariski, jonka lisäksi useat peliongelmaiset ovat syyllistyneet pelaamisen seurauksena myös lukuisiin rikoksiin. Peliongelmat on tunnistettu nykytietämyksen valossa myös sairaudeksi.

(43) Fiskaalisesti on ymmärrettävää, että nimenomaan rahapeliautomaatit ovat ne, jotka synnyttävät suurimman osan Veikkauksen tulouttamista tuotoista. Niillä on myös suuri merkitys pienille kaupoille ja ravitsemusalan toimijoille. Nähtävästi erityisesti matkailu- ja ravitsemusalan etujärjestö on arvioinut omissa kannanotoissaan, että raha-automaattien poistamisella olisi suuri merkitys yritystoiminnalle. Voidaan katsoa, että Suomessa on myös Veikkauksen ympärille

rakentunut massiivinen yritystukijärjestelmä, jota ei ole liioin käsittääkseni notifioitu tai sen kummemmin arvoitu. On kuitenkin huomioitava, että Veikkauksen varat lienevät julkisia (valtion) varoja eurooppaoikeuden näkökulmasta (ks. komission tiedoksianto C/2016/2946, luku 3.2). Nähdäkseni Veikkauksen toiminnassa kyse on julkisten varojen keräämisestä. Tätä taas voidaan pitää julkisena hallintotehtävänä (ks. esim. PeVL 15/2012 vp, s. 2/II). Itse toiminta näyttäisi laajemminkin jo edellä esitetyin perustein, mutta myös analogisesti (ks. esim. HE 125/2013 vp, s. 15/II ja mm. PeVL 2/2001 vp, s. 2/I). Tässä yhteydessä on syytä huomata myös se, että Veikkausta pidetään eurooppaoikeudellisesti julkisoikeudellisena laitoksena (ks. esim. KKV 28.9.2020 dnro KKV/118/14.00.60/2020 ja HE 147/2018 vp, s. 2).

(44) Kolmas lopuksi esiin nostettava seikka liittyy pelien palautusprosentteihin, joista on säädetty asetuksella. Näennäisesti ne näyttävät melko korkeilta. Esimerkiksi loton ja muiden kuponkipelien osalta en myöskään näe merkittävää eroa lainsäädännön ja tosiasiallisen toiminnan osalta. Sen sijaan raha-automaatteihin liittyy nähdäkseni merkittävä ongelma. Tämä koskee sitä, miten palautusprosentit lasketaan. Kävin vuonna 2019 läpi aikaisempaa lainsäädäntöä koskien raha-automaatteja koskevan sääntelyn kehittymistä. Tuossa yhteydessä havaitsin, ettei lainsäädäntö oikeastaan missään vaiheessa tältä osin ole muuttunut. On kuitenkin huomattava, että sääntely on annettu aikana, jolloin koneeseen laitetulla ja pelatulla kolikolla sekä siitä saadulla voitolla ja pelaajalle tiliytyneellä rahalla oli välitön yhteys. Toisin sanoen ns. jazzo-esimerkin avulla voitiin sanoa, että palautusprosentti muodostui sen mukaan, mikä oli kaikkien pelaajien koneeseen laittamien rahojen ja sieltä ns. laariin kilahtaneiden rahojen välinen suhde. Nykyään tämä yhteys on katkennut. Toisin sanoen sillä mitä koneisiin syötetään (coin in) ja mitä sieltä saadaan ulos (coin out) ei ole enää merkitystä. Tämä taas johtaa siihen, että on täysin laillista kerätä käytännössä kaikki koneisiin syötetyt rahat rahapelioperaattorille. Tämä johtuu taas siitä, että palautusprosentti lasketaan ikään kuin koneen sisällä. Näin ollen pelipanokset syntyvät silloin, kun painetaan vihreää, pelaa nappia sen suuruisina kuin panos kulloinkin on ollut, mutta voitoiksi lasketaan myös kaikki koneen sisällä olevaan ”väliaikaiseen lompakkoon” kerääntyneet voitot, jotka useimmiten pelataan uudelleen. Tämä johtaa siihen, että todellinen coin in / coin out palautusprosentti on todennäköisesti korkeintaan muutaman kymmenen luokkaa. Tätä voidaan pitää merkittävänä ongelmana, koska mielikuva 95-prosentin palautuksesta antaa turvallisuuden tunteen siitä, ettei pelaaja häviä peliin juuri mitään. Jos palautusprosentit ilmoitettaisiin coin in / coin out -lukuina, suurin osa todennäköisesti jättäisi pelaamatta huonon tuotto-odotuksen vuoksi. Huomionarvoista on myös se, ettei demokraattinen järjestelmä ole missään vaiheessa muuttanut laskentatapaa, vaan kyse on ollut ikään kuin

oikeusjärjestyksen ulkopuolella tapahtuneesta peliteknologian kehityksestä, johon ei ole reagoitu. Se mikä coin in / coin out suhdeluku tai näiden euromääräiset summat ovat, ei ole tiedossa, koska Veikkaus ei ole suostunut näitä julkisuudessa ilmoittamaan. Tietoa ei nähtävästi ole myöskään Poliisihallituksessa, koska tiedossani on, ettei tuota tietoa ole myöskään tietopyynnöillä sieltä saatu.

Espoossa 12.10.2021

Matti Muukkonen
HTT, YTM, ÕTM, julkisoikeuden dosentti